

## **BAB II**

### **PENGATURAN HUKUM KEPEMILIKAN TANAH MENURUT HUKUM POSITIF INDONESIA**

#### **2.1 Pemberlakuan Tata Hukum Indonesia**

Kapan tepatnya hukum mulai tidak dapat diketahui, jika ungkapan klasik *ubi societas ibi ius* diikuti berarti berarti hukum ada sejak masyarakat ada. Hidup bermasyarakat merupakan modus survival bagi manusia artinya hanya dengan hidup bermasyarakat manusia dapat melangsungkan hidupnya. Hal ini berarti manusia tidak dapat mungkin hidup secara otomatis dan soliter. Tidak dapat disangkal bahwa manusia memang makhluk bermasyarakat.<sup>42</sup>

Di dalam hidup bermasyarakat manusia terdapat dua aspek, yaitu aspek fisik dan aspek eksistensial. Aspek fisik merujuk pada hakikat manusia sebagai makhluk yang secara ragawi benar-benar hidup. Sedangkan aspek eksistensial berkaitan dengan keberadaannya yang berbeda dengan makhluk lainnya. Sebagai makhluk hidup secara fisik, untuk mempertahankan kehidupannya, manusia butuh makan, minum, senjata dan prokreasi (kawin-mawin). Akan tetapi untuk mempertahankan eksistensinya, manusia bukan hanya membutuhkan sarana-sarana fisik semacam itu. Mengingat kodratnya sebagai makhluk sosial, untuk melangsungkan hidupnya dan eksistensinya sebagai manusia, manusia mengembangkan sarana yang bersifat immateril yang dapat menjadi perekat dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>43</sup>

Pada masyarakat primitif, kebiasaan-kebiasan yang sesuai dengan cara hidup yang umum yang memenuhi kebutuhan sistem ekonomi mereka yang dapat diadopsi oleh para aristokrat menjadi hukum kebiasaan. Studi antropologis mengungkapkan bahwa pada awal perkembangannya, masyarakat primitif telah

---

<sup>42</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Kencana, Jakarta, 2008.hlm.40

<sup>43</sup> *Ibid.* Hlm.41

membedakan suatu pembayaran yang bersifat kewajiban dan pembayaran yang merupakan hasil kebaikan hati.<sup>44</sup>

Dari studi antropologi jelas bahwa pandangan yang menyatakan hukum baru ada pada masyarakat yang berbentuk organisasi modern tidak dapat diterima. Kaum positifisme mulai dari yang dikemukakan oleh Jhon Austin sampai H.L.A.Hart, kaum *positifisme* memandang hukum sebagai aturan yang dibuat penguasa.

Sebuah lingkungan masyarakat di manapun keberadaannya pasti memiliki aturan yang menggariskan perilaku anggota masyarakat tersebut. Berbicara mengenai aturan maka kita akan berbicara mengenai sanksi. Aturan tanpa adanya sanksi adalah sia-sia. Karena fungsi sanksi adalah untuk memaksakan ketaatan masyarakat terhadap aturan tersebut. Tanpa ada sanksi peraturan tidak akan dipatuhi oleh masyarakat. Ketaatan masyarakat terhadap aturan (hukum) mencerminkan kesadaran hukum yang dimiliki oleh masyarakat. Semakin tinggi kesadaran masyarakat maka semakin rendah tingkat pelanggaran hukumnya. Bahkan jika kesadaran yang dimiliki sangat tinggi masyarakat tidak membutuhkan aparat penegak hukum seperti di Swiss.<sup>45</sup>

Sebuah aturan hukum akan ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat apabila aturan tersebut memberikan jaminan bagi mereka akan hak dan kewajiban secara proporsional. Ketika seseorang merasakan suatu aturan yang melingkupinya memberikan kenyamanan maka individu tersebut akan tunduk dan patuh pada aturan hukum tersebut. Dalam kenyataannya dalam masyarakat hidup aturan yang

---

<sup>44</sup> *Ibid.* Hlm. 48

<sup>45</sup> <https://fatahilla.blogspot.co.id/2008/06/hukum-adat-sebagai-hukum-yang-tidak.html>  
diakses tanggal 1 Juni 2017

tidak tertulis, yang lebih dikenal dengan hukum adat. Walaupun aturan-aturan tersebut tidak tertulis tetapi masyarakat (adat) mematuhi aturan tersebut.

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaats*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Konsepsi negara hukum yang diinginkan oleh founding father sejak awal kemerdekaan terlihat jelas didalam pembukaan undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945. Hal ini memberikan arah dan harapan bahwa hukum akan melindungi segenap rakyat, segenap individu dari perlakuan tidak adil dan perbuatan sewenang-wenang. Hukum akan mengayomi setiap warga negara agar hak-haknya sebagai warga negara dan hak asasi manusianya terjamin.<sup>46</sup>

*Rule of law* yang berkembang di Indonesia adalah adopsi dari Negara Inggris yang dipekenankan oleh A.V. Dicey dalam bukunya *law and the constitution* (1952). Ciri negara hukum (*rule of law*) adalah<sup>47</sup>:

- (a) Supremasi hukum (*supremacy of law*) maksudnya tidak ada kesewenang-wenangan, seseorang boleh dihukum hanya kalau melanggar hukum;
- (b) Kedudukan yang sama dalam hukum (*equality before the law*)
- (c) Terjaminnya Hak-Hak asasi manusia oleh undang-undang.

Perkembangan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan, hukum selalu diperlukan untuk mengatur wewenang, pembagian serta pelaksanaannya maupun mengayomi masyarakat. Tanpa hukum, penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara tidak akan berjalan dengan tertib dan teratur karena perilaku penyelenggara negara dan masyarakat tidak ada yang mengendalikan. Hal ini lah

<sup>46</sup> Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Akademia Permata, Padang, 2012, hlm. 21

<sup>47</sup> Yesmil Anwar dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Grasindo, Jakarta, 2008, hlm.

yang mengakibatkan manusia satu menjadi serigala bagi manusia yang lain “homo hominum lupus” seperti yang dikatakan thomas hobbes.<sup>48</sup>

Dalam konteks itu, keberaahan hukum di Indonesia bukan semata-mata untuk mengatur kehidupan yang lebih baik melainkan juga konsekuensi logis dari negara yang menganut paham negara hukum. Karena itu mengandung keharusan untuk mampu membangun atau menciptakan tata hukum nasional yang dapat mewujudkan fungsi-fungsi hukum dalam masyarakat bangsa Indonesia.

Berbagai perkembangan hukum di Indonesia, harus ditempatkan dalam rangka membangun sistem hukum nasional Indonesia. Perkembangan hukum di Indonesia selalau memanfaatkan tiga sistem hukum yang hidup dalam masyarakat (living law), dari mulai hukum adat, hukum islam, dan hukum barat (belanda), sebagai bahan bakunya. Menurut Imam syakuni dan Ahsin Thohari pada era kolonial, ketiga sistem hukum ini kerap dipertahankan sebagai sistem-sistem hukum yang saling bermusuhan. Kondisi konflik tidak terjadi secara alami tetap sengaja diciptakan oleh pihak penjajah, dapat disimpulkan tantangan hukum pada era ini adalah hukum yang bersifat memaksa atau represif<sup>49</sup>.

Tatkala hukum dikonsepsikan sebagai suatu subsistem saja dalam suatu suprasistem yang disebut masyarakat, maka proses perkembangannya, dan/atau pengembangan masyarakat menuju terwujudnya suatu masyarakat politik baru, niscaya berimbas pula pada upaya refunctionalisasi hukum sebagai suatu institusi yang harus dipandang strategis dalam kehidupan sosial politik. Oleh karena itu, hukum dalam perjalannya selalu berkembang dari tatanan yang satu ke yang lain. Sulitlah untuk mengatakan satu tatanan saja, misalnya hukum represif dan hukum

---

<sup>48</sup> *Ibid.* Hlm.168-169

<sup>49</sup> *Ibid.* Hlm.170

otonom. Akan tetapi tatanan-tatanan hukum tersebut berjalan secara bersamaan, hanya kepentingan hukum mana yang lebih menonjol tetap ada.

Untuk menggambarkan perkembangan hukum di Indonesia, dapat dibagi dalam beberapa tahap perkembangan:

### **(1) Tahap tatanan politik Kolonial Hindia –Belanda**

VOC yang didirikan oleh para pedagang orang Belanda tahun 1602 maksudnya supaya tidak terjadi persaingan antara para pedagang yang membeli rempah-rempah dari orang pribumi dengan tujuan untuk mendapat keuntungan yang besar di pasaran Eropa. Sebagai kompeni dagang oleh pemerintahan Belanda diberikan hak-hak istimewa (*octrooi*) seperti hak monopoli pelayaran dan perdagangan, hak membentuk angkatan perang, hak mendirikan benteng, mengumumkan perang, mengadakan perdamaian dan hak mencetak uang.

Sejak berakhirnya kekuasaan VOC pada tanggal 31 Desember 1977 dan dimulainya Pemerintahan Hindia Belanda pada Tanggal 1 Januari 1800, hingga masuk pemerintahan jepang, banyak peraturan-peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan oleh pemerintahan Hindia Belanda. Yang menjadi pokok peraturan pada zaman Hindia belanda adalah:

1) *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesia (A.B)* Peraturan ini dikeluarkan pada tanggal 30 April 1847 termuat dalam Stb 1847 No. 23. Dalam masa berlakunya AB terdapat beberapa peraturan lain yang juga diberlakukan antara lain:

- a) *Reglement of de Rechterlijke Organisatie (RO)* atau peraturan organisasi Pengadilan.

- b) *Burgerlijk Wetboek* (BW) atau Kitab Undang-Undang Hukum Sipil/Perdata (KUHS/KUHP)
- c) *Wetboek van Koophandel* (WvK) atau Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD)
- d) *Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering* (RV) atau peraturan tentang Acara Perdata.

Semua peraturan itu diundangkan berlaku di Hindia Belanda sejak tanggal 1 Mei 1845 melalui Stb 1847 No. 23.

Pada masa berlakunya AB politik hukum Pemerintahan penjajahan Hindia Belanda dapat dilihat dalam pembagian golongan dan berlakunya hukum bagi masing-masing golongan tersebut. Pemerintahan Hindia Belanda berdasarkan Pasal 5 AB membagi kedalam dua golongan, pasal ini menyatakan bahwa penduduk Hindia Belanda di bedakan kedalam Golongan Eropa (berserta mereka yang dipersamakan) dan Golongan Pribumi (berserta mereka yang dipersamakan dengannya).

2) ***Regering Reglement (R.R.)***, diundangkan pada tanggal 2 September 1854, yang termuat dalam Stb 1854 No. 2. Dalam masa berlakunya R.R. selain tetap memberlakukan peraturan perundang-undangan yang ada juga memberlakukan *Wetboek van Strafrecht* atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Pasal 109 RR menyatakan bahwa “Pada pokoknya sama dengan Pasal 5 AB tetapi orang Pribumi yang beragama Kristen tetap dianggap orang pribumi dan bagi orang Tionghoa, Arab serta India dipersamakan dengan Bumi Putera”.

Pasal 75 RR menyatakan “Menyatakan tetap memberlakukan hukum eropa bagi orang eropa dan hukum adat bagi golongan lainnya”.

Pada tahun 1920 RR itu mengalami perubahan terhadap beberapa pasal tertentu dan kemudian setelah diubah dikenal dengan sebutan RR (baru) dan berlaku sejak tanggal 1 Januari 1920 sampai 1926. Karena itu selama berlakunya dari tahun 1855 sampai 1926 dinamakan Masa Regerings Reglement. Sedangkan politik hukum dalam pasal 75 RR (baru) mengalami perubahan asas terhadap penentuan penghuni menjadi “pendatang” dan “yang didatangi”. Sedangkan penggolongannya dibagi menjadi tiga golongan, yaitu golongan Eropa, Indonesia dan Timur Asing.

**3) *Indische Staatsregeling (I.S.)***, atau peraturan ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pengganti dari R.R Sejak tanggal 23 Juli 1925 R.R. diubah menjadi I.S. yang termuat dalam Stb 1925 No. 415, yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1926.

Pasal 163 IS menyatakan bahwa :

Penduduk Hindia Belanda dibedakan atas tiga golongan, yakni :

1. Golongan Eropa
2. Golongan Bumi Putera
3. Golongan Timur Asing.

Pasal 131 IS meyatakan beberapa hal yakni :

1. Menghendaki supaya hukum itu ditulis tetap di dalam ordonansi.
2. Memberlakukan hukum belanda bagi warga negara belanda yang tinggal di hindia belanda berdasarkan asas konkordansi.

3. Membuka kemungkinan untuk unifikasi hukum yakni menghendaki penundukan bagi golongan bumiputra dan timur asing untuk tunduk kepada hukum Eropa.
4. Memberlakukan dan menghormati hukum adat bagi golongan bumi putera apabila masyarakat menghendaki demikian.

Pembagian golongan penghuni berdasarkan Pasal 163 IS sebenarnya untuk menentukan sistem-sistem hukum yang berlaku bagi masing-masing golongan sebagaimana tercantum dalam Pasal 131 IS.

Pada masa hindia Belanda, menurut Soetandyo Wignjoesobroto, tatanan hukum pada masa ini bersifat Represif in optima forma. Tantangan hukum ini dimaksudkan untuk menjamin preversi rust end orde dan konservasi kekuasaan kolonial, demi kepentingan ekonomi negara dan bangsa Belanda dan sama sekali bukan untuk kepentingan rakyat. Ketika menjalankan politik hukumnya, hindia belanda menetapkan, dalam bidang hukum perdata bagi bangsa Indonesia, berlaku hukum adaya masing-masing dengan dalih pengakuan kesamaan derajat semua budaya. Dengannya, yang menjadi pertimbangan pengambilan keputusan tetap saja kepentingan ekonomi Belanda.<sup>50</sup>

## **(2) Masa Interregnum pendudukan militer Jepang (1942-1945)**

Pada tanggal 7-12-1941 meletus perang pasifik dengan dibom nya Pearl Harbour oleh Jepang, dalam waktu yang singkat Jepang sudah menduduki daerah-daerah jajahan sekutu (Amerika, Inggris, dan Belanda) di daerah pasifik. Pada tanggal 9 Maret 1942 , jepang masuk ke Indonesia dan menghalau Penjajah Belanda. Jepang hadir di Indonesia dengan memproklamirkan propaganda kemerdekaan,

---

<sup>50</sup> Soetandyo Wignjoesbroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Raja Grafindo, Jakarta, 1994, hlm. 14



jepang memproklamkan bahwa boleh mengibarkan bendera merah putih dan menyajikan lagu kebangsaan.<sup>51</sup>

Peralihan kekuasaan pemerintahan dari belanda ke pemerintahan jepang, saat itu praktis tidak ada perubahan yang mendasar dalam tatanan hukum. Penguasaan militer Jepang yang disebut Osamu seirei No.1 tahun 1942 yakni dalam pasal 3 menetapkan bahwa semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintahan yang dulu, tetap diakui untuk sementara waktu asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintah militer.<sup>52</sup>

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka hukum positif yang berlaku di Nusantara adalah masih hukum yang berasal dari pemerintah Hindia Belanda. Perubahan yang signifikan oleh pemerintah militer jepang adalah perubahan susunan badan-badan peradilan dan penyesuaian hukum acaranya serta hukuman pidananya. Tatanan hukum ini termasuk tatanan hukum yang represif.

Dalam bidang hukum adat, pendudukan jepang selama 3.5 tahun telah memberikan tekanan yang tinggi terhadap keberadaan hukum adat, sehingga terjadi perubahan nilai budaya, kehidupan ekonomi rakyat sangat sulit, dilakukannya kerja paksa, dan para pemuda dilatih militer, dan pelecehan kaum wanita.<sup>53</sup>

### **(3) Masa tatanan Politik Republik Indonesia (1945-1998)**

Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 agustus 1945 telah merubah secara dratis sistem hukum yang berlaku di wilayah Indonesia, dengan adanya

---

<sup>51</sup> Dardji Darmodihardjo dalam Yesmil Anwar dan Adang, *Op.cit.* hlm. 174

<sup>52</sup> *Ibid.* Hlm.175

<sup>53</sup> Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat*, Mandar Madju, Bandung, 1992, hlm.96

proklamasi kemerdekaan Indonesia telah merubah secara otomatis tatanan hukum indonesia menjadi hukum yang bebas dari penjajahan pihak asing.

Setelah Indonesia merdeka sebagai bangsa yang lepas dari penjajahan, maka sebagai dasar negara dibentuklah UUD 1945 yang mengatur kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia. Undang-Undang Dasar yang diberlakukan sampai sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar 1945 menurut Dekrit Presiden. Pada umumnya suatu negara mencantumkan politik hukum negaranya di dalam Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga negara yang mencantumkan politik hukumnya di luar Undang-Undang Dasar. Bagi negara yang tidak mencantumkan politik hukumnya di Undang-Undang Dasar biasanya mencantumkan di dalam suatu bentuk ketentuan lain.

UUD 1945 yang berbatang tubuh 37 pasal tidak mencantumkan tentang politik hukum negara. Hal ini berbeda dengan UUDS 1950 yang mencantumkan politik hukumnya di dalam Pasal 102, yang berbunyi:

“Hukum perdata dan hukum dagang, hukum pidana sipil maupun militer, hukum acara perdata maupun hukum acara pidana, susunan dan kekuasaan pengadilan diatur dalam undang-undang dalam kitab hukum. Kecuali jika pengundang-undang menganggap perlu untuk mengatur beberapa hal dalam undang-undang sendiri”.

Berdasarkan Pasal 102 UUDS 1950 arah politik hukum yang dikehendaki membentuk suatu hukum tertulis yang dikodifikasi. Tetapi sebagaimana diketahui dasar negara yang digunakan adalah UUD 1945, maka politik hukum sebagai mana tercantum didalam Pasal 102 tersebut tidaklah berlaku.

Dengan adanya Pasal II Aturan Peralihan kekosongan hukum dapat diatasi, yang berarti bahwa aturan-aturan hukum yang berlaku pada jaman penjajahan Belanda tetap berlaku selama belum adanya hukum yang baru. Berlakunya Pasal II aturan peralihan ini di sebut dengan asas konkordansi. Tetapi, walaupun masih ada peraturan hukum Belanda yang berlaku setelah menjadi negara merdeka dewasa ini sebenarnya tidak bertujuan seperti penjajah Belanda pada zamannya, melainkan hanya sebagai alasan “jangan sampai terjadi kekosongan hukum” saja, sebab kekosongan hukum berarti tidak adanya suatu pegangan dalam tata tertib hidup. Hal ini akan sangat berbahaya dibanding melanjutkan berlakunya aturan hukum Belanda walaupun sudah banyak yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dalam pergaulan hukum di Indonesia. Karena itu pemerintah terus berusaha mewujudkan hukum nasional sebagai penggantinya yang dinyatakan secara berencana melalui politik hukumnya dalam haluan negara. Suatu perumusan politik hukum yang dinyatakan secara tegas dan bertahap dicantumkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Pada masa kemerdekaan , diperlukan tatanan hukum yang bertujuan untuk menjaga hasil-hasil kemerdekaan serta menetapkan kondisi negara. Pada masa awal kemerdekaan, periodisasi tatanan hukum Indonesia dibagi dalam beberapa fase yakni:

(a) Periode 1945-1949

Pada periode ini, pemberlakuan UUD 1945 menjadi hukum tertinggi Indonesia yang menjadi dasar terbentuknya peraturan perundang-undangan dan menjadi dasar dalam penyelenggaraan negara Republik Indonesia.

(b) Periode 1949-1950

Pada saat ini, keadaan negara Indonesia mendapat serangan dari pihak Belanda dan sekutunya, sehingga struktur pemerintahan Indonesia berubah menjadi Republik Indonesia Serikat dikarenakan adanya serangan dan tekanan dari Belanda yang mencoba mengambilalih kekuasaan di Indonesia setelah Indonesia merdeka. Pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat merupakan jalan satu-satunya agar terjadi perdamaian antara Indonesia dengan Belanda.

(c) Periode 1950-1959

UUD Sementara 1950 yang berlaku di Negara Republik Indonesia sejak 17 Agustus 1950 hingga dikeluarkannya dekrit presiden 5 Juli 1959, UUDS 1950 merupakan undang-undang dasar sementara negara Republik Indonesia. Pada masa UUD S 1950, tatanan hukum bersifat otonom. Pada masa itu, hukum prosedural sudah terunifikasi, sedangkan hukum substantif masih tetap pluralis seperti pada saat kemerdekaan diproklamkan.

Hal ini dibuktikan dengan adanya pemilihan umum 1955 yang merupakan pemilihan umum pertama di Indonesia setelah kemerdekaan Indonesia, dan diikuti oleh lebih dari 20 partai politik.

(d) Periode 1959-1965

Pada masa ini, tatanan politik hukum Indonesia berada pada masa demokrasi terpimpin. Tatanan hukum yang diperlihatkan adalah tatanan hukum yang represif sebab pada waktu itu, konfigurasi politik bertolak belakang dengan yang terjadi pada era demokrasi parlementer. Sistem

politik demokrasi dipimpin muncul setelah Konstituante dianggap gagal memenuhi tugasnya dalam penyusunan UUD baru.

(4) Masa periode 1966 – 1998

Pada masa orde baru dimulai tanggal 12 Maret 1966, bersamaan dibubarkannya Partai Komunis Indonesia (PKI) sehari setelah keluarnya surat perintah 11 maret yang bertujuan untuk memulihkan situasi negara karena adanya penyimpangan yang terjadi.

Dibawah pemerintahan orde baru, tatanan hukum di Indonesia muncul dari berbagai bentuknya, orde baru memperlihatkan bentuk formalismenya dan proseduralisme dalam penyelesaian masalah, tetapi disisi lain begitu represif.

Situasi hukum pada saat orde baru berkuasa lebih menekankan pada sistem yang represif dalam segala bidang kehidupan.

(5) Masa Reformasi (1998-sekarang)

Keberadaan sistem hukum indonesia setelah adaya reformasi telah menimbulkan perubahan terhadap struktur ketatanegaran dan pola-pola kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan terhadap UUD 1945, Pengakuan terhadap HAM dalam Konstitusi, peningkatan kualitas Partai politik, dan keterbukaan informasi menjadi salah satu poin penting dalam pembuatan sistem hukum di Indonesia.

Pemerintahan masa reformasi hingga sekarang telah memperlihatkan tatanan hukum yang mulai bergerak kepada tatanan hukum yang otonom dan menuju kepada tatanan hukum yang responsif.

Hal tersebut dibuktikan dengan perubahan yang mendasar pada cabang-cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), dimana pelaksanaan kekuasaan tidak lagi didominasi oleh kekuasaan presiden selaku eksekutif tetapi mengarah kepada pembagian kekuasaan yang merata sesuai dengan prinsip checks and balances.

## 2.2 Tinjauan Tentang Kepemilikan Tanah sebelum kemerdekaan Indonesia

Hukum tanah di Indonesia mengalami perombakan pada saat diberlakukan undang-undang pokok agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960, sehingga dapat dikatakan bahwa pada tanggal tersebut muncul pembaharuan hukum tanah yang berlaku di Indonesia.

Perkembangan kepemilikan tanah di Indonesia dapat dibagi dalam dua periodisasi yakni masa sebelum Indonesia merdeka dan masa sesudah Indonesia merdeka.

### 1. Masa sebelum *Agrarische Wet*

Konflik pendekatan antara golongan liberal dan golongan konservatif di Belanda mengakibatkan raja mengeluarkan instruksi pada gubernur jenderal untuk melakukan suatu survey di Jawa, pada tahun 1870 (hasil survey tanah di Jawa belum disusun), pemerintah Belanda mengeluarkan *agrarische wet* yang isinya menekankan pada dua hal yakni dimungkinkannya perusahaan perusahaan perkebunan swasta dan diakuiinya eksistensi tanah pribumi atas hak adat mereka

Kaum liberal menekankan perlunya perusahaan swasta diijinkan untuk mengolah tanah, yaitu dengan mengakui hak kepemilikan perseorangan atas tanah yang dimiliki oleh orang Indonesia asli sehingga tanah tersebut dapat disewakan

atau dijual oleh mereka dan, menyatakan semua tanah yang kepemilikannya tidak dapat dibuktikan menjadi tanah negara. Oleh karena itu, dapat tersedia tanah yang cukup untuk disewakan kepada pihak swasta untuk jangka waktu yang lama (99 tahun) pada tingkat harga yang rendah. Kaum konservatif menentang usul ini dengan menyatakan bahwa hak penduduk asli atas tanah didasarkan pada syarat-syarat yang bersifat asli, penguasaan bersama dan kebiasaan yang tidak dapat disatukan dengan konsep hak milik dari barat modern.<sup>54</sup>

Sampai dengan awal abad 19 Kebijakan *Agrarische wet* tidak berubah secara mendasar, pemerintah hanya mengeluarkan aturan sewa tanah tahunan yang berlaku dalam jangka waktu tertentu. Tujuan kelompok liberalisasi adalah:

- a) Agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (*eigendom*), yang memungkinkan penjualan dan penyewaan karena tanah-tanah dibawah hak komunal tidak diperkenankan untuk dijual atau disewakan keluar;
- b) Agar dengan asas domain, pemerintah memberikan kesempatan kepada penguasa swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah yang nantinya diberikan hak *erfpacht*.

*Agrarische wet* adalah suatu undang-undang (yang dalam bahasa Belanda “*wet*” adalah undang-undang), yang dibuat dinegeri Belanda pada tahun 1870, *Agrarische Wet* di undangkan dalam *staatblaads* 1870 no 55, sebagai tambahan ayat-ayat baru pada pasal 62 *regresisch reglement* Hindia Belanda tahun 1854 yang semula terdiri dari 3 ayat. Dengan tambahan 5 ayat baru oleh *argrarische wet* maka *regerings reglement* terdiri dari atas 8 ayat. Sebagai peraturan pelaksanaan

---

<sup>54</sup> Kurniawan Ghazali, *Cara Mudah Mengurus Sertifikat Tanah*, Kata Pena, Jakarta, 2013, Hlm. 14

dari *agrarische wet*, dengan keputusan raja tanggal 20 juli 1980 no 15 ditetapkan keputus agraria (agraria bsluit atau perpu) dengan S.1870.118 yang berlaku untuk jawa dan madura. Sedangkan untuk diluar jawa dan madura sesuai dengan apa yang ditetapkan dalam peraturan tersebut.<sup>55</sup>

Pasal 1 *Agrarische wet Besluit* dimuat tentang pernyataan pernyataan umum (*algemene domeinverklaring*) yang menganut suatu prinsip (asas) agrarian yaitu pernyataan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan *eigendom* seseorang adalah tanah negara (*domein vanden staat*) atau jika terbukti ada hak *eigendom* orang lain diatasnya.

Dengan berlakunya dualisme hukum pertanahan di wilayah hindia belanda ada waktu itu, disamping berlakunya hukum tanah adat berlaku juga hukum barat tentang tanah. Di dalam KUHPerdata buku ke II, dikenal beberapa hak tentang kepemilikan tanah diluar hukum tanah adat nusantara, yakni Hak *Eigendom*, Hak Opstal, hak erpacht, sewa pakai (*gebruik*), hak pinjam (*bruikken*).

Hak ulayat disebut juga dengan hak persekutuan adalah daerah dimana sekelompok masyarakat hukum adat bertempat tinggal mempertahankan hidup, tempat berlindung yang sifatnya magis religius. Di dalam hak ulayat masyarakat berhak untuk mengerjakan dan menguasai tanah yang ada, dimana hak perseorangan dibatasi dengan hak komunal masyarakat adatnya.

Pada masa penjajahan jepang, perturan-peraturan pertanahan yang berlaku sebelum masa penjajahan jepang masih tetap berlaku, karena masa penjajahan jepang begitu singkat belum sempat dibentuk hukum tanah yang baru. Masa pemerintahan Jepang mengeluarkan suatu kebijakan yang dituangkan dalam

---

<sup>55</sup> *Ibid.* Hlm.15



Osamu Serey Nomor 2 tahun 1944 dan Osamu Serey Nomor 4 tahun 1944 dan Osamu Serey nomor 25 tahun 1944.

Di dalam pasal 10 Osamu Serey dinyatakan bahwa untuk sementara waktu dilarang keras memindahtangankan harta benda yang tidak bergerak, surat-surat berharga uang simpanan di bank, dan sebagainya dengan tidak mendapat ijin terlebih dahulu dari tentang Dai Nippon. Terhadap tanah partikelir diurus oleh Kantor Siryooty Kanrikosya dimana tanah partikelir tidak lagi diusahakan atas dasar hak-hak pertuanan.

## **2. Masa Agrarische Wet**

Ketentuan Agrarische wet pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan dan keputusan, diantara yang perlu dibahas adalah suatu Koninklijk besluit yang dikenal dengan sebutan agrarische wet yang diundangkan dalam Staatblaads 1879 Nomor 118. Daerah pemberlakuannya hanya di Jawa dan Madura.

Di dalam pasal 1 Agrarische wet mengatakan bahwa dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam pasal 2 dan 3 Agrarische wet tetap dipertahankan asas semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommenya, adalah domein (milik) negara.

Domein inilah yang dikenal dengan istilah Domein Verklaring (pernyataan domein) semula juga berlaku untuk Jawa dan Madura, tetapi kemudian pernyataan domein tersebut juga diberlakukan untuk daerah pemerintahan langsung diluar Jawa dan Madura, dengan suatu ordonansi yang diundangkan dalam Staatblaads 1975 Nomor 119.

Domein ini menciptakan hak-hak barat tertentu, seperti hak eigendom, hak opstal, hak erpacht, tetapi membiarkan juga hak-hak adat terus berlanjut sehingga di Jawa khususnya terdapat beberapa macam hak yakni hak milik adat, hak milik individu, hak milik yang didasarkan pada agrarische eigendom, hak milik yang diberikan oleh pemerintahan Belanda dan pribumi, hak milik kerajaan, hak milik sewa, membangun mengusahakan hak-hak milik orang lain serta hak-hak atas tanah pemerintah yang dikuasi oleh orang-orang asing.

Di dalam praktik pelaksanaan perundang-undangan pertanahan domein verklaring, berfungsi:

- a. Sebagai landasan hukum bagi pemerintah yang diwakili negara sebagai pemilik tanah untuk memberikan tanah dengan hak-hak barat yang diatur dalam KUHPerdota, seperti hak erpacht, hak opstal. Hak eigendom dilakukan dengan cara pemindahan hak milik negara kepada penerima tanah;
- b. Dibidang pembuktian kepemilikan.

Pada tahun 1874 pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan Staatblad nomor 97 yang menetapkan bahwa tanah-tanah dalam kekuasaan desa adalah tanah penggembalaan bersama, tanah untuk usaha pertanian penduduknya secara terus menerus, tanah untuk kepentingan umum selain itu tanah-tanah itu ketika akan dipergunakan seharusnya dengan izin pemerintah. Dalam kenyataannya Staatblad ini menimbulkan berbagai pertentangan, salah satunya adalah mengenai hak-hak pribumi atas kepemilikan sebidang tanah yang berasal dari pengelolaan atau

pengambilan hasil hutan dengan cara diakui dan disetujui oleh residen dan kepada desa.

### **2.3. Pengaturan Hukum Kepemilikan Tanah setelah Indonesia Merdeka**

#### **A. Masa sebelum terbentuknya Undang-Undang Pokok Agraria**

Pada periode setelah Indonesia merdeka yaitu setelah pendudukan Jepang berakhir di Indonesia banyak produk hukum legislasi yang dikeluarkan termasuk produk hukum agraria nasional. Produk hukum agraria tersebut dikerjakan dalam waktu yang sangat panjang. Hukum agraria sebagai produk hukum jaman kolonial memiliki karakter eksploratif, dualistik dan feodalistik. Terutama adanya asas *domein varkring* yang menyertainya, sangat bertentangan dengan kesadaran hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat, oleh karena itu timbul tuntutan segera dilakukan perubahan.

#### **1. Pengawasan Terhadap Penindakan Hak-Hak Atas tanah**

Belum cukupnya waktu untuk mengatur kedudukan tanah sesuai dengan yang dikehendaki Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maka untuk menyelamatkan aset negara, agar dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang kelak dibuat yang mengutamakan hak warga negara tidak semakin sulit perlu pengawasan tentang pemindahan hak-hak barat baik berupa serah pakai atau dengan cara lainnya yang melebihi jangka waktu 1 tahun Undang-Undang Darurat No.1 tahun 1952, menentukan tentang pemindahan hak tanah-tanah dan benda tetap lainnya, menyebutkan bahwa penyerahan hak pakai buat lebih dari setahun dari setahun perbuatan pemindahan hak mengenai tanah dan barang-barang tetap lainnya yang takluk hukum Eropa hanya dapat dilakukan dengan izin dari menteri agraria.

## 2. Penguasaan Tanah-Tanah

Sesuai dengan domein yang dianut oleh hukum agraria pada jaman kolonial, yang menyebutkan bahwa semua tanah yang di atasnya tidak ada eigendom seseorang atau milik menurut hukum adat adalah milik negara yang bebas (*virjland'sdomein*). Pada jaman penjajahan jepang untuk memperlancar usaha-usaha maka fungsi *Vrijlandsdomein* ini mulai menyimpang. Kepada instansi dan departaemen diberi keluasaan untuk mempergunakan hak tanah sebagaimana dikehendaknya bahkan banyak dipindahtangankan atau diterlantarkan. Untuk menertibkan keadaan ini pemerintah mengeluarkan suatu peraturan tentang penguasaan tanah negara ini yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953. Peraturan ini menjelaskan bahwa penguasaan tanah atas negara diserahkan kepada menteri dalam negeri kecuali penguasaan ini oleh undang-undang atau peraturan lain telah diserahkan kepada suatu kementerian.

Pengaturan tanah negara pasca kemerdekaan melanjutkan konsepsi dan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam oleh pemerintah hindia belanda. Peraturan Pemerinah Nomor 8 tahun 1953 tentang penguasaan tanah-tanah negara diterbitkan tujuh tahun sebelum UUPA. Dengan demikian, filosofi hubungan antara negara dan tanah yang menjadi landasan peraturan pemerintah mendasarkan pada asas domein, yakni negara selaku pemilik tanah dalam hubungan yang bersifat keperdataan. Hal ini berbeda dengan prinsip penguasaan tanah didalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA.<sup>56</sup>

PP No 8 tahun 1953 tidak mencabut ketentuan yang mengatur tentang tanah negar sebelumnya (Stb. 1911 Nomor 110) sebab ketentuan sebelumnya tidak

---

<sup>56</sup> Julius Sembiring, *Tanah Negara*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2012, hlm. 24

mengatur penguasaan tanah negara melainkan juga benda-benda yang tidak bergerak lainnya, selain itu, ketentuan tentang tanah negara ini diatur dengan peraturan pemerintah karena dahulu peraturan-peraturan yang dijadikan sebagai dasar penyerahan penguasaan tanah (negara) juga diatur dalam peraturan pemerintah (Stb.1911 No.110)

PP No 8 tahun 1953 menggunakan terminologi tanah negara yang dikuasi penuh oleh negara dan tanah yang tidak dikuasi penuh oleh negara. Didalam penjelasan peraturan pemerintah tersebut, dijabarkan bahwa tanah dikuasi penuh oleh negara jika tanah tersebut memang bebas sama sekali dari hak-hak yang melakat diatas tanah, (baik hak barat maupun hak adat).

Berdasarkan Peraturan pemerintah tersebut, tanah negara yang dikuasi suatu kementerian, jawatan, atau daerah swatantra yang penyerahannya dilakukan melalui undang-undang dan karena itu departemen dalam negeri tidak memiliki kewenangan atasnya. Jika penyerahannya tidak melalui undang-undang maka departemen dalam negeri dapat mencabut penguasaan tanah negara tersebut terutama dengan kondisi :

- a) Penyerahan penguasaan itu ternyata keliru atau tidak tepat lagi;
- b) Luas tanah yang diserahkan penguasaannya itu ternyata melebihi keperluannya;
- c) Tanah itu tidak lagi dipelihara atau tidak digunakan sebagaimana mestinya

### **3. Pemakaian Tanah Perkebunan Oleh Rakyat**

Untuk mencegah semakin banyak dan meluasnya penggarapan tanah oleh rakyat terhadap tanah perkebunan atau tanah orang lain maka pemerintah

membentuk Undang-Undang Darurat Nomor 8 tahun 1954, didalam Undang-Undang tersebut ditetapkan bahwa kepada Gubernur ditugaskan untuk mengadakan perundingan antara pemilik perkebunan dengan rakyat penggarap mengenai penyelesaian pemakaian tanah itu.

#### **4. Penghapusan Tanah-Tanah Partikular**

Untuk mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia yang menginginkan kehidupan yang adil dan makmur maka, ketentuan-ketentuan pertanahan pada zaman hindia belanda harus segera diperbaharui. Dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1958, maka akan menghapus ketentuan tentang tanah partikular<sup>57</sup>

Hak pertuanan sebagaimana dimaksud adalah :

- (1) Hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilikan serta memberhentikan kepala-kepala kampung atau desa dan kepala-kepala umum;
- (2) Hak untuk menuntut kerja paksa atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk;
- (3) Hak mengadakan pungutan-pungutan baik yang berupa biaya atau hasil tanah dari penduduk;
- (4) Hak untuk mendirikan pasar-pasar, memungut biaya pemakaian jalan dan penyebrangan;
- (5) Hak-hak yang menurut peraturan lain dan/atau adat setempat sederajat dengan hak pertuanan.

---

<sup>57</sup> Tanah partikular adalah tanah eigendim diatas mana pemiliknya sebelum undang-undang ini berlaku memiliki hak pertuanan (Pasal 1 UU No.1 tahun 1958)

Dengan dihapuskannya tanah-tanah partikular ini, maka tanah tersebut menjadi tanah negara. Kepada pemilik tanah diberikan ganti kerugian berupa uang atau bantuan lainnya.

Berdasarkan keadaan tersebut, pada tanggal 6 maret 1948. Presiden Republik Indonesia membentuk sebuah komisi yang dikenal dengan panitia tanah konversi. Komisi ini lahir berdasarkan undang-undang nomor 13 tahun 1948. Sembari menunggu aturan lebih lanjut maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Darurat Nomor 6 tahun 1952, kemudian dibentuk pula Undang-Undang Nomor 6 tahun 1952 yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 24 tahun 1954 tentang pemindahan dan pemakaian tanah-tanah dan barang tetap lainnya.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1958 tentang peralihan tugas dan wewenang Agraria, maka kewenangan agraria yang selama ini dipegang oleh kementerian dalam negeri diserahkan kepada kementerian agraria. Menteri agraria diserahkan kewenangan untuk melimpahkan tugas dan wewenang yang ada kepadanya kepada pejabat-pejabat dari kementrian agraria (Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Menteri dalam negeri pada tanggal 5 maret 1959 Nomor.Pem 19/22/33-7 dan telah disempurkan dengan Keputusan menteri agraria No SK.559/Ka/1960).

Hak penguasaan tanah-tanah negara berdasarkan PP No 53 tahun 1953 kemudian dikonversi dengan peraturan menteri Agraria No. 9 tahun 1965 tentang pelaksanaan konversi hak penguasaan tanah atas negara dan ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya, jo Peraturan menteri agraria nomor 1 tahun 1966 tentang pendaftaran hak pakai dan hak pengelolaan.

Di dalam peraturan menteri agraria No 9 tahun 1965 ditegaskan bahwa<sup>58</sup>:

- 1) Sepanjang tanah negara yang diberikan kepada berbagai departemen, direktorat, dan daerah swatantra yang digunakan untuk kepentingan instansi ini sendiri di konversi menjadi hak pakai;
- 2) Jika tanah negara tersebut selain digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan itu dikonversi menjadi hak pengelolaan.

Penguasaan tanah negara oleh masing-masing departemen pada masa pendudukan jepang telah menimbulkan kekacauan karena banyak tanah tersebut digunakan tidak sesuai dengan tujuan semula, serta dilakukan pemindahan hak tanpa melalui ketentuan yang ada serta penyerahan tanah tersebut ada yang dengan undang-undang dan ada pula dengan peraturan pemerintah.

Kehadiran Peraturan pemerintah No 8 tahun 1953 dengan segala kelemahannya harus dipahami sebagai suatu solusi yang ditempuh dalam keadaan yang mendesak. Pada waktu itu, pemerintah memerlukan lahan-lahan untuk melaksanakan tugasnya. Padahal waktu itu, pemerintah menegaskan bahwa untuk sementara tidak akan menerbitkan hak-hak atas tanah yang berdasarkan KUHPerdato.<sup>59</sup>

Beberapa undang-undang yang berhasil dirumuskan oleh pemerintah setelah merdeka sebelum Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 terbentuk diantaranya adalah:

---

<sup>58</sup> *Ibid.* Hlm.26

<sup>59</sup> *Ibid.* Hlm.27



- (a) Undang-Undang Nomor 13 tahun 1948 yang disempurnakan oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1950 tentang penghapusan hak konversi;
- (b) Undang-Undang Nomor 1 tahun 1958 tentang tanah partikular;
- (c) Undang-Undang Nomor 6 tahun 1952 tentang perubahan persewaan tanah rakyat;
- (d) Undang-Undang Nomor 24 tahun 1954 tentang Penambahan peraturan dalam pengawasan pemindahan hak atas tanah;
- (e) Undang-Undang Nomor 78 tahun 1957 tentang penarikan besarnya canon dan cjin;
- (f) Undang-Undang Darurat Nomor 1 tahun 1956 tentang larangan dan penyesuaian pemakaian tanah tanpa izin;
- (g) Undang-Undang Nomor 2 tahun 1960 tentang Perjanjian bagi hasil;
- (h) Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1955 dan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1958

## **B. Masa Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960**

Lahirnya UUPA 1960 mengakhiri dualisme hukum agraria yang ada sebelumnya dan berlaku di Indonesia, yakni Hukum Tanah Barat yang didasarkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdato) dan Hukum Tanah Adat yang didasarkan pada prinsip-prinsip adat. UUPA yang mulai berlaku pada tanggal 24 September 1960 ini memuat hak-hak yang merupakan perubahan yang fundamental terhadap stelsel hukum agrarian lama. Dengan UUPA ini telah dijadikan tidak berlaku lagi banyak peraturan-peraturan di bidang hukum agraria.

Beberapa tujuan penting dari perubahan ini adalah penyatuan undang-undang agraria untuk menghilangkan sistem dualistik yang membedakan antara hak-hak agraria yang penegasannya terdapat dalam lampiran Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960.

Dengan berakhirnya sifat dualisme hukum agraria yang ada tersebut maka bentuk dari penguasaan tanah juga mengalami perubahan. Dalam UUPA, Negara adalah penguasa tertinggi atas tanah. Hal ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang berbunyi : Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 bahwa bumi air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Perkataan “dikuasai” dalam pasal ini menurut penjelasan UUPA bukan berarti dimiliki akan tetapi pengertian ini mengandung unsur memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan perembukan penggunaan persediaan dan pemeliharannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air, dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pada hakikatnya, Negara yang akan menentukan di mana, dimasa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang. Itu semua tergantung kepada kepentingan Negara atau

kepentingan rakyat seluruhnya. Begitupun tentang hal tanah. Negara menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk Negara akan diurus oleh Negara sendiri.

Jadi dengan kekuasaan negara dapat memberikan tanah kepada seorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluannya misal : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak yang lainnya, dimana kewenangan negara untuk menguasai tanah tersebut semata-mata adalah untuk kepentingan masyarakat banyak.

UUPA merupakan undang-undang nasional pertama yang dirancang untuk mengganti Undang-Undang Agraria kolonial, yaitu *Agrarische Wet* dan peraturan yang dipakai oleh pemerintahan Belanda yang mengatur soal pertanahan.

Tujuan pokok dari diundangkannya UUPA 1960 adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat 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

Penjelasan UUPA 1960 menyatakan bahwa, latar belakang dari tujuan pokok UUPA di atas adalah karena realitas pengaturan hukum agraria yang diwariskan oleh pemerintah jajahan sangat bertentangan dengan kepentingan rakyat atau bangsa, melahirkan sifat dualisme hukum agraria, dan tidak

memberikan jaminan kepastian hukum bagi rakyat asli Indonesia Semua itu harus dihapus dan digantikan dengan semangat yang didasarkan pada kepentingan rakyat dan bangsa berdasarkan UUD 1945.

Dari penjelasan UUPA 1960 di atas, menjadi sedikit jelas bahwa undang-undang ini anti kapitalisme, dan sebaliknya ia memiliki semangat kerakyatan (*populis*). Cita-cita UUPA adalah melaksanakan perubahan secara mendasar terhadap hukum agraria yang ada agar menjadi lebih adil dan memenuhi kepentingan rakyat.

Ada tiga konsep dasar dalam UUPA 1960 yaitu :

- 1) Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa didasarkan hukum adat.
- 2) Eksistensi dan wewenang negara sebagai organisasi bangsa dinyatakan dalam HMN atas bumi, air, dan ruang angkasa sebagai penjabaran Pasal 33 (3) UUD 1945 yang digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 3) Pelaksanaan program *Landreform*

Kembalinya dasar pengaturan hukum agraria kepada hukum asli Indonesia terdapat dalam Pasal 5 UUPA 1960, 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 hukum pada hukum agama.

Kemudian dalam UUPA diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hirarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional kita, yaitu :

- 1) Hak Bangsa Indonesia, yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan tanah yang tertinggi beraspek perdata dan public
- 2) Hak Menguasai dari negara, yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik.
- 3) Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik.
- 4) Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas :
  - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada. Hak Bangsa, yang diubah dalam Pasal 16 dan 53.
  - b. Hak jaminan atas tanah yang disebut “Hak Tanggungan” dalam Pasal 25, 33, 39, 51

Semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya, untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Hak menguasai dari negara tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik, sebagai yang dirumuskan dalam Pasal 2. Jika ada yang memerlukan tanah untuk melaksanakan tugasnya, tanah yang bersangkutan akan diberikan kepadanya oleh negara selaku Badan Penguasa, melalui prosedur yang berlaku. Istilah dikuasai dalam Pasal 2 UUPA ini bukan berarti “dimiliki” istilah “dikuasai” ini berarti bahwa negara sebagai

organisasi kekuasaan bangsa Indonesia diberikan wewenang untuk mengatur sesuatu yang berkenaan dengan tanah.

Hubungan hukum antara Negara dengan tanah melahirkan hak menguasai hak tanah oleh Negara. Hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya melahirkan hak ulayat dan gabungan antara perorangan dengan tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah. Idealnya, hubungan ketiga hak tersebut (hak menguasai tanah oleh Negara, hak ulayat, dan hak perorangan atas tanah) terjalin secara harmonis dan seimbang, artinya ketiga hak itu sama kedudukan dan kekuatannya dan tidak saling merugikan. Namun, peraturan perundang-undangan di Indonesia memberik kekuasaan yang besar dan tidak jelas batas-batasnya kepada Negara untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah Indonesia.<sup>60</sup>

Berdasarkan Hak Menguasai tersebut, negara dapat menentukan macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang-orang atau badan hukum. Pemilikan dan penguasaan tanah menurut UUPA dibedakan menjadi dalam 2 kategori :

- 1) Semua hak yang diperoleh langsung dari negara, disebut hak primer.
- 2) Semua hak yang berasal dari pemegang hak atas tanah lain berdasarkan pada perjanjian bersama disebut hak sekunder.

Kedua kategori hak tanah tersebut di atas pada umumnya mempunyai persamaan dimana pemegangnya berhak untuk menggunakan tanah yang dikuasainya untuk dirinya sendiri atau untuk mendapat keuntungan dari orang lain melalui perjanjian dimana satu pihak memberikan hak sekunder pada pihak lain.

---

<sup>60</sup> Bernard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Jakarta, Margaretha Baskara, 2012, Hlm. 117

Pasca ditetapkannya UUPA, Ketentuan yang mengatur tata cara pemberian tanah negara diatur dalam:

1. Keputusan Menteri Agraria No.S.K.112/Ka/61 Tanggal 1 April 1961 tentang pembagian tugas wewenang agraria, berlaku surut sejak 1 mei 1960;
2. Surat keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No.SK XIII/17/Ka/1962 tanggal 22 september 1962 tentang penunjukkan pejabat yang dimaksud dalam Pasal 14 PP No 221 tahun 1952. Ketentuan ini mengatur tentang wewenang pemberian hak milik atas yang dibagikan dalam rangka landreform;
3. Surat keputusan Menteri pertanian dan agraria tanggal 21 Juli 1967 No.SK 4/Ka tentang perubahan keputusan menteri agraria No.SK.112/Ka/61. Ketentuan ini merupakan pengaturan mengenai wewenang pemberian hak pakai yang menyimpang dari ketentuan yang diatur oleh keputusan Menteri agraria No.SK.112 Ka/61;
4. Keputusan Deputi Menteri Kepala Departemen Agraria tanggal 1 Juli 1966 No.SK.45/Ka/Depag/66 tentang Pembagian tugas dan wewenang agraria dalam hubungannya dengan pemberian hak dan peraturan wewenang yang diatur dalam keputusan menteri agraria No.SK.XIII/5/Ka; Keputusan Menteri agraria No.SK.336/Ka; dan keputusan Menteri agraria No.SK.3/Ka/1962 sepanjang diatur dalam peraturan ini dicabut atau tidak berlaku lagi;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 tahun 1967 tentang pembagian tugas dan wewenang Agraria Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri No.88

tahun 1972 tentang susunan organisasi dan tata kerja direktorat agraria provinsi dan sub direktorat agraria kabupaten/kotamadya. Peraturan ini mencabut Keputusan Menteri Agraria No.SK.112/Ka/1961 dan surat Keputusan Deputi Menteri Kepala Departemen Agraria No. SK.45/Depag/1966 dicabut kembali;

6. Peraturan menteri dalam negeri No.6 tahun 1972 tentang pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah;
7. Peraturan menteri agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1999 tentang pelimpahan wewenang Pemberian Hak Atas tanah Negara.

#### **2.4. Persepsi tentang Tanah Negara**

##### **1. Pengadaan Tanah Untuk Pelaksanaan Pembangunan bagi Kepentingan Umum**

Pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum, maka tanah-tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum haruslah di jadikan tanah negara terlebih dahulu untuk kemudian diberikan dengan sesuatu hak yang sesuai dengan subjek haknya. Oleh karena itu, pemegang hak atas tanah baik yang terdaftar maupun tidak harus melakukan pelepasan tanah untuk kemudian tanah tersebut diajukan hak baru atas nama instansi yang membutuhkan tanah.

Pengaturan terhadap pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 1 tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untu kepentingan umum. Di dalam ketentuan tersebut mengatur bahwa kepada mereka yang menggunakan



tanah negara diberikan uang santunan yang ditetapkan panitia pengadaan tanah menurut Pedoman yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Pemberian uang santunan tersebut kerap menjadi dasar pemidanaan karena dianggap memberi ganti kerugian terhadap tanah negara, sebagai dampaknya adalah:

- a) Appraisal tidak bisa menghitung ganti kerugian tanah negara;
- b) Panitia pengadaan tanah tidak berani mengganti rugi;
- c) Panitia pengadaan tanah disalahkan (dipidana) karena mengganti rugi tanah bekas hak
- d) Pembangunan tersendat.

Demikian juga halnya bila tanah-tanah yang terkena proyek pengadaan tanah tersebut merupakan tanah-tanah bekas objek landreform oleh subjek penerima hak tidak didaftarkan dan ketika tanah bekas objek landreform tersebut kena proyek pembangunan pengadaan tanah timbul keraguan untuk menentukan statu tanah tersebut sebagai tanah negara atau tanah hak. Jika diklasifikasikan sebagai tanah negara maka akan menimbulkan persoalan-persoalan yang rumit, namun jika diklasifikasikan tanah hak maka akan menimbulkan permasalahan dalam pemberian uang ganti kerugian.

Keluarnya Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka pemberian ganti kerugian atau uang santunan tersebut memperoleh legitimasi hukum.

Di dalam Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 dinyatakan bahwa Salah satu pihak yang berhak menerima ganti kerugian atas objek pengadaan tanah adalah pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad

baik yaitu pemakai tanah negara yang sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2. Status Tanah Negara dalam Hal berakhirnya Hak Atas Tanah**

Berdasarkan UUPA, dengan berakhirnya Hak atas tanah (HGU, HGB, dan HP) maka status tanah tersebut dinyatakan menjadi tanah negara. Merujuk pada Peraturan pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, maka bekas pemegang hak tidak mempunyai hak atas bekas HGB/HGU/HP.

Khusus tanah-tanah bekas HGU yang tidak dilakukan perpanjangan haknya, maka untuk menyelesaikan status tanah-tanah bekas HGU tersebut otoritas pertanahan mengeluarkan kebijakan tentang pemutusan Hubungan hukum bekas pemegang hak dengan hak atas tanahnya tersebut. Kebijakan tersebut dalam bentuk:

- (a) Surat kepala BPN yang ditandatangani Deputi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah tanggal 20 Maret 2007 Nomor 880-310.3-D.II Perihal permohonan / usul penegasan status tanah dalam rangka program pembaruan agraria nasional (PPAN) di kabupaten Bogor yang ditujukan kepada Kepala Kantor wilayah BPN Provinsi Jawa Barat, dikatakan bekas HGU atas nama PT. Jasinga telah dibuatkan surat pernyataan pelepasan Hak atas tanah PT PP Jasinga seluar 1.044,4962 Ha;
- (b) Surat Direktur Landreform, Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan Nomor 43/S-LR/VI/2010 Tanggal 14 januari 2010, menyatakan bahwa sesuai dengan surat Keputusan Kepala BPN Nomor 25 tahun 2002 tentang pedoman pelaksanaan permohonan Penegasan Tanah

Negara menjadi objek pengaturan penguasaan tanah/landreform atas tanah-tanah negara bekas HGU tetap harus melampirkan surat pelepasan dari pemegang hak.

Di dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN , tanah bekas hak dinyatakan sebagai aset BUMN/BUMD dan menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004, tanah bekas hak dinyatakan sebagai barang milik BUMN/BUMD. Dengan demikian, penguasaan dan pengaturan lebih lanjut atau penghapusan tanah negara bekas hak dari BUMN dan BUMD harus melalui prosedur berupa pelepasan izin untuk BUMN/BUMD dan penghapusan barang untuk BUMN/D.

