

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Tanah merupakan hal terpenting bagi manusia, diatas tanah, manusia dapat mencari nafkah seperti bertani, berkebun dan berternak. Di atas tanah pula manusia membangun rumah sebagai tempat bernaung dan membangun berbagai bangunan lainnya untuk perkantoran, tempat usahadan lain sebagainya. Tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan manusia.¹

Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 telah memberikan landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kekuasaan Negara yang ada didalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 tahun 1960 adalah untuk mengatur pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya. Pada Pasal 4 ayat (1) UUP A menentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan pada orang baik sendiri atau bersama atau badan hukum, atas dasar Pasal 2 jo Pasal 4 ayat (1) UUP A Negara mengatur adanya bermacam-macam hak-hak atas tanah dalam Pasal 16 ayat (1).² Pasal 16 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah adalah :

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Menguasai Hasil Hutan

¹ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.45

² Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 5

- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebut dalam Pasal 53 UUPA.

Pemegang hak atas tanah berdasarkan Pasal 1 huruf (d) Peraturan Menteri Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah menurut UUPA, termasuk bangunan, tanaman, dan atau bendabenda lainnya yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

2. Peralihan Hak Atas Tanah

Peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena pewarisan tanpa wasiat dan perbuatan hukum pemindahan hak. Pemindahan hak adalah suatu perbuatan hukum yang sengaja dilakukan untuk mengalihkan kepada pihak lain hak atas tanah. Adapun bentuk pemindahan haknya sebagai berikut:³

- a. Jual Beli
- b. Tukar Menukar
- c. Hibah
- d. Hibah Wasit
- e. Pemberian menurut hukum adat
- f. Pemasukan dalam perusahaan.

Perbuatan hukum tersebut dilakukan oleh pemegang hak pada waktu hidup dan merupakan perbuatan hukum pemindahan hak yang bersifat tunai, kecuali hibah wasiat hak atas tanah tersebut akan berpindah kepada pihak lain saat pemegang hak (pewaris) meninggal. Pasal 23 ayat 1 UUPA menentukan bahwa hak milik demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan Pasal 19 UUPA dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam rangka menuju kepastian hukum hak-hak atas

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 333

tanah Oleh karena itu, apabila suatu hak atas tanah yang tidak didaftarkan maka bahwa hak atas tanah tersebut belum mempunyai kepastian hukum meskipun kesepakatan untuk mengadakan perjanjian jual beli itu sudah ada.⁴

3. Cara Memperoleh Hak Atas Tanah

Sesuai ketentuan hukum tanah, seseorang atau badan hukum yang akan memperoleh hak atas tanah harus memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Pasal 21 dan 22 UUPA mengatur tentang tanah hak milik yang hanya boleh dimiliki oleh warga Negara Indonesia (WNI) sedangkan untuk tanah Hak Guna Usaha (HGU) dapat dimiliki oleh badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah dan Hak Guna Bangunan (HGB) harus dimiliki oleh WNI atau Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, hal tersebut berdasar Pasal 30 dan 36 UUPA. Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia atau Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan hukum di Indonesia berdasar Pasal 42 UUPA hanya berhak memperoleh tanah dengan status Hak Pakai. Dalam memperoleh tanah harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Status tanahnya.
- b. Status pihak yang memperoleh tanah.
- c. Bentuk pemindahan haknya.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, maka cara memperoleh hak atas tanah dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Permohonan hak atas tanah, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah Negara.
- b. Pemindahan hak atas tanah apabila memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah dan pemiliknya bersedia secara sukarela memindahkan haknya.
- c. Pelepasan atau pembebasan hak atas tanah bila yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah dan pemiliknya bersedia untuk melepaskannya.
- d. Pencabutan hak atas tanah jika yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah dan melalui pelepasan hak tidak menghasilkan kata sepakat

⁴ Soetomo, *Pedoman Jual Beli Tanah, Peralihan Hak Dan Sertifikat*, Universitas Brawijaya, Malang, 2004, hlm. 16

serta tanahnya benar-benar untuk kepentingan umum.

4. Hak-hak Atas Tanah Menurut Hukum Barat

Sejak Hindia Belanda menjadi jajahan Belanda (1815), kondisi hukum khususnya hukum perdata sudah bersifat dualistis. Di samping hukum adat yang merupakan hukum perdata bagi golongan penduduk pribumi/bumiputera, maka bagi golongan penduduk penjajah Belanda dan golongan yang sejenis (Eropa) berlaku hukum perdata Belanda (*Burgerlijke wet boek/BW/Kitab Undang-undang Hukum Perdata/Sipil*).

Menurut Pasal 163 I.S. penduduk Hindia Belanda dibagi menjadi tiga golongan, yaitu:

- a. Golong Eropa;
- b. Golongan Timur Asing;
- c. Golongan Indonesia Asli (Bumiputera/pribumi).

Berdasarkan Pasal 131 ayat 2 sub b. *Indische Staatsregeling* (I.S.) dan Pasal 15 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (A.B.) untuk bangsa Indonesia asli dalam lapangan hukum swasta (perdata) berlaku terutama hukum adat. Akan tetapi, ada kemungkinan untuk menyimpang dan hukum adat, jika ternyata, bahwa penyimpangan itu perlu berhubung dengan kebutuhan sosial atau dalam kepentingan umum.

Adanya dualisme hukum perdata tersebut diikuti pula dengan adanya dualisme hukum tanah, sehingga pada masa itu dikenal adanya:

- a. Tanah-tanah Adat yang bersumber dan Hukum Adat Indonesia; dan
- b. Tanah-tanah Eropa yang bersumber pada *Burgerlijke Wetboek/BW/Kitab Undang-undang Hukum Perdata*.

Selain kedua jenis hak atas tanah tersebut di atas, dalam praktik dan realitas perundang-undangan kolonial terdapat tanah-tanah dengan hak-hak yang lain, yaitu:⁵

⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 53-54

- a. Hak-hak atas tanah ciptaan pemerintah Hindia Belanda, berupa *Agrarisch Eigendom* (hak milik agraria) sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 51 ayat (7) IS, yang pengaturannya terdapat dalam Staatblad (Stb.) 1872 No. 117, dan *Landerijenbezitrecht* (dikenal dengan sebutan “tanah-tanah Tionghoa”, karena subjeknya terbatas pada golongan Timur Asing, terutama golongan Cina) yang diatur dalam Stb. 1926 no. 121.
- b. Hak atas tanah ciptaan Pemerintah Swapraja di daerah Sumatera Timur, seperti:
 - 1) *Grant sultan*, diberikan oleh pemerintah Swapraja bagi bukan penduduk Swapraja, didaftar di kantor Pejabat Swapraja;
 - 2) *Grant controleur*, diberikan oleh pemerintah Swapraja bagi bukan penduduk Swapraja, didaftar di kantor Controleur (pejabat Pangreh Praja *Binnenlandsch Bestuur* Hindia Belanda);
 - 3) *Grant Deli Maatschappij*, terdapat di kota Medan dan diberikan oleh *Deli Maatschappij*, serta didaftar di kantor perusahaan tersebut;
 - 4) *Hak konsesi* untuk perusahaan kebun besar, diberikan oleh Pemerintah Swapraja dan didaftar di kantor Residen.

Guna mendapatkan gambaran lebih lanjut tentang kedudukan hukum tanah-tanah sebelum berlakunya UUPA, perlu diketahui terlebih dahulu macam-macam hak atas tanah pada zaman kolonial, yang dikenal dengan hak-hak barat, diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlike wetboek/BW*), di antaranya adalah hak *Eigendom*, hak *Opstal*, hak *Erfpacht*, dan sebagainya. Di bawah ini akan diuraikan beberapa hak kebendaan utama yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Barat (*Burgerhijke wetboek*).

a. Hak Eigendom

Eigendom merupakan istilah yang dikenal dalam hukum kebendaan Perdata Barat, yang kurang lebih bermakna hak milik. *Eigen* berarti diri atau pribadi, sedang *dom* tampaknya kita perlu merujuk pada kata *dominium*, yang dalam Kamus Istilah Hukum Latin-Indonesia karya Gokkel & van der Wall diartikan sebagai hak milik.⁶ Jadi, *Eigendom* dapat diartikan sebagai hak milik pribadi.

Hak *Eigendom* adalah hak kebendaan yang paling luas. Yang dimaksud *Eigendom* menurut Pasal 570 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgerlijke wetboek/BW*) adalah “Hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang dan tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu dengan tak mengurangi kemungkinan pencabutan hak tersebut demi kepentingan umum berdasarkan atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran sejumlah ganti rugi”.

Dalam pasal ini ditetapkan dengan tegas bahwa hak *eigendom* adalah hak kebendaan (*zakelijk recht*), artinya bahwa orang yang mempunyai *eigendom* itu mempunyai wewenang untuk:

- a. Menggunakan atau menikmati benda itu dengan bebas dan sepenuh-penuhnya;
- b. Menguasai benda itu dengan seluas-luasnya.

Sebagai hak kebendaan, pada hak *eigendom* dapat diperoleh melalui cara:

1. Mengambil untuk dimiliki;
2. Penarikan;
3. Lampau waktu (kadaluwarsa);
4. Warisan;

⁶ Gokkel, HRW & van der Wall, *Istilah Hukum Lain-Indonesia*, alihbahasa S. Adiwinata, Intermedia, Jakarta, 1986. Hlm. 32

5. Penyerahan sebagai akibat dan suatu asas hukum karena peralihan milik yang berasal dari orang yang berhak menggunakan hak milik mutlak (*eigendom*) tersebut.

Berdasarkan ketentuan konversi Pasal 1 ayat (1) UUPA, Hak *Eigendom* atas tanah yang ada dikonversi menjadi hak milik, tetapi si pemegang hak harus memenuhi syarat-syarat yang melekat pada hak milik yaitu berstatus WNI tunggal (Pasal 21).

Dalam Peraturan Menteri Agraria (PMA) Nomor 2 Tahun 1960, Pasal 2 dan seterusnya antara lain menyebutkan: “mereka yang WNI tunggal pada tanggal 24 September 1960 dan memiliki tanah *Eigendom* dalam waktu 6 bulan sejak berlakunya UUPA wajib datang pada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (KKPT) yang bersangkutan untuk memberikan ketegasan tentang status kewarganegaraan mereka (Pasal 2). Jika terbukti berkewarganegaraan tunggal, maka hak *Eigendommenya* dikonversi menjadi hak milik. Pencatatan konversi ini dilakukan baik pada asli maupun pada *grosse actenya* (Pasal 3).

Hak-hak *Eigendom* yang setelah jangka waktu 6 bulan (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2) terlampaui pemiliknya tidak datang pada KKPT atau pemiliknya tidak dapat membuktikan bahwa ia berkewarganegaraan Indonesia tunggal, maka oleh KKPT dicatat pada akta aslinya sebagai dikonversi menjadi hak guna bangunan (HGB), dengan jangka waktu 20 tahun (dengan demikian, akan berakhir pada tanggal 24 September 1980).

Untuk mengatur akibat-akibat hukum dan ketentuan konversi UUPA dan menentukan status hukum serta penggunaan/peruntukannya lebih lanjut dan tanah-tanah tersebut, telah dikeluarkan Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak Barat, dan sebagai tindak lanjutnya telah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979.

Dalam kedua peraturan tersebut antara lain dinyatakan bahwa tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, yang jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1960 pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

b. Hak Erfpacht

Pasal 720 BW menerangkan bahwa, hak *Erfpacht* adalah hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya (*voile genot hebben*) kegunaan sebidang tanah milik orang lain dengan kewajiban untuk membayar setiap tahun sejumlah uang atau hasil bumi (*jaarlijkse pacht*) kepada pemilik tanah sebagai pengakuan atas *eigendom* dan pemilik itu. Pemegang hak *erfpacht* disebut *Erfpachter*.

Menurut Pasal 9 *Agrarisch Besluit* (AB), hak *Erfpacht* ini diberikan untuk jangka waktu 75 tahun, sedang tanah yang diberikan ditetapkan luasnya kurang lebih 500 bau (1 bau = 0,7 ha). Dalam Bijblad 3020 ditetapkan bahwa tanah yang diberikan dengan hak *Erfpacht* hanyalah tanah liar (*woestegrond*), yaitu tanah yang tidak dikerjakan oleh orang-orang Indonesia (Bumiputera) dan tidak merupakan tanah penggembalaan (*weidevelden*) atau tidak termasuk dalam satu wilayah desa.

Sedangkan tanah-tanah yang tidak dapat diberikan dengan hak *Erfpacht* ialah:

- a. Tanah-tanah yang dipunyai dengan suatu hak oleh orang lain, jika pemiliknya tidak mau melepaskan haknya;
- b. Tanah-tanah keramat;
- c. Tanah-tanah untuk pasar atau untuk kepentingan umum (kuburan);
- d. Hutan Jati dan hutan-hutan lainnya, demikian pula tanah-tanah yang di dalamnya terdapat benda pertambangan.

Hak dan kewajiban *Erfpachter*:

- a. Membayar canon (uang tahunan);
- b. Memelihara tanah *erfpacht* itu sebaik-baiknya;
- c. *Erfpachter* dapat membebani haknya dengan hipotik;

- d. *Erfpachter* dapat membebani tanah itu dengan pembebanan pekarangan (*erfdienstbaarheid*) selama *erfpacht* itu berjalan;
- e. *Erfpachter* dapat mengasingkan hak *erfpacht* itu kepada orang lain.

Menurut Pasal 738 BW, berakhirnya hak *Erfpacht* menunjuk pada peraturan untuk hak *Opstal* (Pasal 718 dan 719 BW). Jadi, hak *Erfpacht* dan hak *Opstal* itu berakhir dengan cara yang sama, yaitu:

- a. Terkumpulnya hak *eigendom* dan hak *erfpacht* atau hak *Opstal* dalam satu tangan (*vermenging*);
- b. Tanahnya musnah;
- c. Lampau waktu 30 tahun, dalam arti hak *erfpacht* itu tidak digunakan selama itu;
- d. Waktu *erfpacht* itu telah berakhir, bila tidak ditentukan, maka harus lewat 30 tahun, tetapi harus diberitahukan setahun sebelumnya.

Menurut Pasal 732 BW, kalau waktu yang ditentukan semula telah dilewati, maka dianggap diperpanjang secara diam-diam (*stilwijgend vernieuwd*), tetapi sewaktu-waktu dapat dihentikan oleh pihak-pihak itu. Dengan terbitnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), maka ketentuan-ketentuan dalam Buku 11 dan Kitab Undang-undang Hukum Perdata/*Burgerlijke wetboek*/BW, sepanjang yang mengenai bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dinyatakan tidak berlaku, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik yang masih berlaku.

Dalam ketentuan konversi dan UUPA No. 5 Tahun 1960:

1. Hak *erfpacht* untuk perkebunan besar dikonversi menjadi Hak Guna Usaha, yang berdasarkan Pasal 28 ayat (1) akan berlangsung selama sisa waktu tersebut dengan jangka waktu selama-lamanya 20 (dua puluh) tahun.

2. Hak *erfpacht* untuk pertanian kecil (*klein landbouw*), sejak berlakunya UUPA No. 5 Tahun 1960 hapus dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria.
3. Sedangkan hak *erfpacht* untuk perumahan yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi Hak Guna Bangunan yang berlangsung selama sisa waktu hak *Opstal* dan *erfpacht* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 (dua puluh) tahun (Pasal 35 ayat (1)).

c. Hak *Opstal*

Menurut Pasal 711 BW, hak *Opstal* adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman di atas milik orang lain. Hak *Opstal* diatur dalam BW buku 11 titel 9 Pasal 711-719. Hak *Opstal* dapat dipindah-tangankan dan dapat dibebani dengan hipotik, juga dapat dibebani dengan *erfdienstbaarheid*, tetapi oleh undang-undang ditentukan dengan tegas, bahwa hanya dimungkinkan selama seorang menguasai *Opstal* itu. Ada perbedaan penting antara hak *Opstal* dan *erfpacht*. Dalam kedua hal pemilik tanah, sesudah habis waktunya, menjadi pemilik *Opstal* itu atau dan perbaikan-perbaikan yang telah diadakan oleh pemegang *erfpacht*.

Perbedaannya ialah bahwa pada *Opstal*, pemilik tanah harus mengganti harga gedung-gedung, pekerjaan-pekerjaan atau tanaman-tanaman di atas tanah itu, sedangkan pada *erfpacht* pemegang *erfpacht* mempunyai hak untuk mengambil perbaikan-perbaikan yang terdiri atas benda-benda tetap itu, asal saja mengganti kerugian dan kerusakan-kerusakan pada tanah, yang ditimbulkan oleh karena pengambilan itu. Seperti halnya dengan semua hak-hak kebendaan juga *Opstal* harus didaftarkan dalam register-register resmi. Hak *Opstal* berakhir dengan cara-cara yang sama seperti hak *erfpacht*. Hak *Opstal* itu tidak usah diberikan untuk satu waktu tertentu. Dalam undang-undang ditentukan dengan tegas, bahwa dalam hal seorang memberikannya untuk satu waktu yang tidak tertentu, maka setidaknya

tidaknya harus untuk 30 (tiga puluh) tahun, apabila sesudah 30 tahun hendak menghentikannya harus setidaknya setahun sebelumnya diberitahukan kepada orang yang mempunyai hak *Opstal* itu.

Oleh UUPA Buku II dan BW dicabut sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik, yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini. Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-dasar Pokok Agraria tersebut, dalam ketentuan-ketentuan konversi ditetapkan bahwa undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi Hak Guna Bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) yang berlangsung selama sisa waktu hak *Opstal* (dan *erfpacht*) tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

B. Tinjauan Umum Tentang Kepemilikan Atas Tanah

Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, terdapat dualisme atau bahkan pluralisme di bidang pertanahan baik mengenai hukumnya, hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah. Dualisme dalam hukum tanah bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya.

Keadaan hukum tanah berstruktur ganda atau dualistik, dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan hukum tanah adat yang bersumber pada hukum adat yang tidak tertulis yang berlaku bagi golongan pribumi dan hukum tanah barat yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang merupakan hukum tertulis yang berlaku bagi golongan Eropa dan Timur Asing.

Hukum tanah barat bersumber pada kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Berhubung dianutnya asas konkordasi maka Kitab Undang-Undang Hukum Perdata merupakan konkordan dari *Burgerlijk Wetboek* (BW) Belanda yang menganut konsepsi individualistik,

oleh karena bersumber pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, maka hukum tanah barat juga landasan konsepsinya individualistik.

Konsepsi individualistik tersebut berpangkal dan berpusat pada hak individu atas tanah yang bersifat pribadi semata-mata. Hal tersebut tercermin pada rumusan hak individu tertinggi, yang dalam Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata disebut hak eigendom. Hak eigendom sebagai hak individu tertinggi, sekaligus juga merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah barat.⁷

Diberlakukannya hukum tanah adat yang tidak tertulis bagi golongan pribumi, selain hukum tanah barat yang tertulis bagi golongan Eropa dan Timur Asing merupakan manifestasi dari aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat.

Hukum Adat, khususnya hukum tanah adat sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat dalam berlakunya tergantung dari basis social yang mendukungnya yaitu masyarakat itu sendiri. Namun demikian dalam berlakunya mendapat pengaruh dari berbagai kekuatan yang ada dalam masyarakat termasuk pengaruh dari kekuatan politik dimana sebagian diantaranya telah diformulasikan melalui berbagai ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian sekalipun sebenarnya berlakunya hukum adat khususnya hukum tanah adat dalam masyarakat tidak tergantung pada ketentuan perundangan sebagai hukum tidak tertulis tapi dalam pelaksanaannya tidak bisa dilepaskan dari rumusan Pasal-Pasal perundangan yang mengatur persoalan tersebut.

Sama halnya dengan hukum tanah barat, hukum tanah adat juga mengatur mengenai hukumnya, hak-hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah. Hak tanah-tanah adat antara lain hak ulayat, hak milik adat, dan hak memungut hasil/hak menikmati.⁸ Hukum tanah adat berkonsepsi komunalistik yang mewujudkan semangat gotong royong dan kekeluargaan yang

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 60.

⁸ Achmad Chulaemi, *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam Hak Atas Tanah Dan Pemindahannya*, FH UNDIP, Semarang, 1993, hlm. 89

diliputi suasana religius. Tanah merupakan tanah bersama kelompok teritorial atau genealogik. Hak-hak perseorangan atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bersama. Oleh karena itu, biarpun sifatnya pribadi, dalam arti penggunaannya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya namun sekaligus terkandung unsur kebersamaan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) pada dasarnya telah menghapus sistem hukum pertanahan yang bersifat dualistis. Di satu pihak UUPA telah mencabut berlakunya peraturan perundang-undangan pertanahan produk pemerintah Hindia Belanda, baik yang bersifat hukum publik seperti *Agrarische Wet*, *Agrarische Besluit* dan lain-lain, maupun yang bersifat hukum privat mengenai bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dengan beberapa pengecualian yang diatur dalam Buku II KUH Perdata Indonesia. Di lain pihak UUPA telah memilih hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional seperti yang termuat dalam konsideran dan telah dirumuskan dalam Pasal 5 UUPA.

Hukum agraria nasional yang telah berhasil diwujudkan oleh UUPA menurut ketentuannya didasarkan pada hukum adat, yang berarti hukum adat menduduki posisi yang sentral di dalam sistem hukum agrarian nasional.

Menurut Pasal 20 UUPA yang dimaksud dengan Hak Milik adalah:

“Hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai atas tanah dengan mengingat fungsi sosial, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”.

Hak Milik adalah hak yang “terkuat dan terpenuh” yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak “mutlak”, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak *eigendom*. Dengan demikian, maka hak milik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:⁹

1. Turun-temurun artinya hak milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seseorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli warisnya.

⁹ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 5-6.

2. Terkuat, artinya bahwa hak milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara Hak-hak atas tanah yang lain.
3. Terpenuhi, artinya bahwa hak milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.
4. Dapat beralih dan dialihkan.
5. Dapat dijadikan jaminan dengan dibebani hak tanggungan.
6. Jangka waktu tidak terbatas.

Sumber hukum tanah Indonesia yang lebih identik dikenal pada saat ini yaitu status tanah dan riwayat tanah, dapat dikelompokkan dalam:¹⁰

i. Hukum Tanah Adat

Menurut B.F. Sihombing,¹¹ hukum tanah adat adalah hak pemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup dalam masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan secara autentik atau tertulis, kemudian pula ada yang didasarkan atas pengakuan dan tidak tertulis. Adapun tanah adat terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu: a. Hukum Tanah Adat Masa Lampau dan b. Hukum Tanah Adat Masa Kini.

ii. Kebiasaan

Dalam literatur perkataan, “adat” adalah suatu istilah yang dikutip dari bahasa Arab, tetapi dapat dikatakan telah diterima semua bahasa di Indonesia. Mulanya istilah itu berarti “kebiasaan”. Nama ini sekarang dimaksudkan semua kesusilaan dan kebiasaan orang Indonesia di semua lapangan hidup, jadi juga semua peraturan tentang tingkah laku macam apapun juga, menurut mana orang Indonesia bisa bertingkah. Termasuk di dalamnya kebiasaan dan tingkah laku orang Indonesia terhadap tanah yaitu hak membuka tanah, transaksi-transaksi tanah dan transaksi-transaksi yang berhubungan dengan tanah.¹²

¹⁰ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 8.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 9

¹² *Ibid.*, hlm. 15

iii. Tanah-tanah Swapraja

B.F. Sihombing yang mengutip pendapat Dirman dalam bukunya perundang-undangan Agraria di seluruh Indonesia mengatakan bahwa yang dimaksud dengan tanah-tanah Swapraja, yaitu dahulu yang disebut daerah raja-raja atau *Zelbestuurende Landschappen*.¹³

iv. Tanah Partikelir

Kalau ditilik mengenai asal muasal dari tanah partikelir ini, maka tanah ini merupakan tanah yang namanya diberikan oleh Belanda dengan nama eigendom. Dengan demikian pengertian tanah partikelir ini ialah tanah-tanah eigendom di atas nama pemiliknya sebelum undang-undang ini berlaku mempunyai hak pertuanan. Selain itu mewairisi pula tanah-tanah eigendom yang disebut tanah “partikelir”. Jadi tanah-tanah partikelir adalah tanah-tanah eigendom yang mempunyai sifat dan corak yang istimewa.

v. Tanah Negara

Istilah tanah Negara yang populer saat ini berasal dari peninggalan pemerintah jajahan Hindia Belanda yang menganggap tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya dengan surat menjadi tanah milik Pemerintah Belanda., sehingga pada waktu itu semua tanah menjadi tanah Negara. Keputusan pemerintah jajahan Hindia Belanda tersebut tertuang dalam sebuah peraturan pada masa itu, yang diberi nama Keputusan Agraria atau “*Agrarische Besluit*”. Dalam lingkup hukum tanah nasional, lingkup tanah-tanah yang dalam UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang semula disingkat dengan sebutan tanah Negara, mengalami perkembangan, semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai oleh Negara, di luar apa yang disebut tanah-tanah hak.

vi. Tanah Garapan

¹³ *Ibid.*, hlm. 17

Menurut B.F. Sihombing, garapan atau memakai tanah ialah menduduki, mengerjakan dan atau menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak mempersoalkan apakah bangunan itu digunakan sendiri atau tidak. Kalau kita baca dan telaah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria sebenarnya tidak mengatur mengenai keberadaan tanah garapan, karena tanah garapan bukanlah status hak atas tanah.¹⁴

vii. Hukum Tanah Belanda

Hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia pada masa penjajahan tetap mengacu pada ketentuan peraturan hukum tanah, yaitu *Agrarische wet* 1870. Kehadiran peraturan Hukum Tanah Belanda yang diatur dengan *Agrarisch wet* ini, sangat bertentangan dengan peraturan hukum tanah yang tumbuh dan berkembang di masyarakat Indonesia itu sendiri. Oleh karena itu, pada zaman penjajahan Belanda terdapat dualisme hukum pertanahan, yaitu hukum tanah yang tunduk dengan Hukum Belanda dan tanah yang tunduk pada peraturan hukum yang ada di Indonesia, yakni Hukum Tanah Adat.¹⁵

viii. Tanah *Absentee*

Tanah *Absentee* adalah tanah yang letaknya berjauhan dengan pemiliknya. Hal ini dilarang oleh Pemerintah, kecuali pegawai negeri dan ABRI. Alasan pemerintah melarang pemilikan tanah ini adalah kepentingan sosial dan perlindungan tanah. Karena ada kekhawatiran dari pemerintah kalau tanah *absentee* dibiarkan akan menjadi tanah terlantar atau kurang produktif sebab pemiliknya jauh. Untuk itu pemerintah akan segera mengambil langkah penyelamatan.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 23

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 25

Sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional adalah Hukum Adat. Pembangunan hukum tanah nasional secara yuridis formal menjadikan hukum adat sebagai sumber utama, sehingga segala bahan yang dibutuhkan dalam hukum tanah nasional sumbernya tetap mengacu kepada hukum adat, baik berupa konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya. Konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya tersebut merupakan masukan bagi rumusan yang akan diangkat menjadi norma-norma hukum tertulis, yang disusun menurut sistem hukum adat.

Hukum adat bukan hanya merupakan sumber utama hukum tanah nasional, melainkan ketentuan-ketentuannya yang pada kenyataannya masih berlaku, tidak berada di luar, melainkan merupakan bagian dari hukum tanah nasional, sepanjang belum mendapat pengaturan dan tidak bertentangan dengan hukum nasional yang tertulis (Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria).¹⁶

Dalam konsep Undang-Undang Pokok Agraria, tanah di seluruh wilayah Indonesia bukanlah milik Negara Republik Indonesia, melainkan adalah hak milik seluruh Bangsa Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Atas dasar hak menguasai dari Negara itu, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum (Pasal 4 ayat (1) UUPA). Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat 2 UUPA menyebutkan bahwa hak atas tanah memberikan wewenang kepada yang berhak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.

¹⁶ Harsono, *Op., Cit* , hlm. 37.

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembedaan diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.¹⁷

C. Tinjauan Umum Tentang Tanah dan Fungsi Sosial

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Dasar kepastian hukum dalam peraturan-peraturan hukum tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai. Karena kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah.¹⁸

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebut dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 38.

¹⁸ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 1994, hlm. 17

orang lain serta badan-badan hukum”. Dengan demikian jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹⁹

Hubungan fungsi sosial hak atas tanah ditetapkan secara tegas dalam ketentuan hukum tanah nasional undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria yaitu : Pasal 6 : Semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Pasal 18: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) disebutkan bahwa: “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Yang perlu digarisbawahi dari bunyi pasal di atas adalah kata dikuasai. Sekilas kata dikuasai menunjukkan negara adalah pemiliknya. Padahal tidak demikian adanya. Pada penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa negara (pemerintah) dinyatakan menguasai “hanya” menguasai tanah. Pengertian tanah “dikuasai” bukanlah berarti “dimiliki” akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang tertentu kepada negara sebagai organisasi kekuasaan. Hal ini dirumuskan secara tegas di dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan, kewenangan negara adalah :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan atau pemeliharaannya
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu ;

¹⁹ Urip Santoso, *Op., Cit.*, hlm. 9-10

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Kewenangan negara tersebut menguatkan penerapan asas fungsi sosial atas pemanfaatan dan peruntukan tanah tidak mutlak menjadi hak pemegang hak nya saja, melainkan ada peran negara secara langsung untuk menjamin tepenuhinya kebutuhan bagi kepentingan umum. Penafsiran hak atas tanah berfungsi sosial sangat luas, yakni dengan menggunakan “standar kebutuhan umum” (*public necessity*), “kebaikan untuk umum” (*public good*) atau “berfaedah untuk umum” (*public utility*).

Yang terpenting dari kandungan hak atas tanah berfungsi sosial tersebut adalah keseimbangan, keadilan, kemanfaatan dan bercorak kebenaran. Sehingga akan menunjukkan fungsi pribadi dalam bingkai kemasyarakatan yang memberikan berbagai hubungan keselarasan yang harmonis dan saling memenuhi guna meminimalisir kompleksitasnya berbagai permasalahan yang mungkin dan akan timbul dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, bangsa dan negara.²⁰

Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip keutamaan antara lain :

1. Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut prinsip Hukum Tanah Nasional. Dalam Konsep Hukum Tanah Nasional memiliki sifat komunalistik religius, yang mengatakan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik

²⁰ A.P. Perlindungan, *Op., Cit.* Hlm. 67-68

Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa, bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional;

2. Tanah yang dihaki seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat;
3. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanah, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainya. Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan juga menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.

D. Tinjauan Umum Tentang Sejarah Hukum Agraria

Kata agraria berasal dari bahasa latin “*ager*” yang berarti tanah atau sebidang tanah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Bahkan sebutan *agrarian laws* dalam Black’s Law Dictionary seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan melakukan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih

meratakan penguasaan dan pemilikannya.²¹ Adapun pengertian agraria menurut Andi Hamzah, Subekti, dan R. Tjitrosoedibio adalah masalah atau urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.

Hukum agraria berkembang sesuai perjalanan sejarahnya. Sejarah merupakan bukti dari sebuah perkembangan karena yang terjadi pada masa kini merupakan hasil dari yang telah dilalui pada masa lalu. Begitupun dengan hukum agraria, pengaturan yang ada saat ini merupakan hasil dari sejarah perubahan-perubahan pengaturannya. Hampir semua unsur dalam kehidupan hukum negara ini merupakan hasil dari akulturasi budaya dan kebiasaan yang dibawa oleh bangsa-bangsa lain yang pernah masuk dan mendirikan pemerintahan di Indonesia. Pengaturan agraria sendiri telah melewati beberapa periode yang memberi pengaruh sangat besar pada ketentuan hukum agraria yang ada saat ini.

Dalam sejarahnya, pengaturan agraria yang sangat erat dengan urusan pertanahan ini mengalami perkembangan yang diawali dengan pengaturan buatan penjajah yang menguasai sebagian besar wilayah tanah Indonesia (pra kemerdekaan), serta terus berkembang seiring bangsa Indonesia bebas dari penjajahan dan mulai membuat sendiri hukum agrariannya (pasca kemerdekaan).

1. Pra Kemerdekaan

Perkembangan hukum agraria sudah dimulai sejak zaman kerajaan, di mana tanah bukanlah benda yang diperdagangkan karena masih melimpahnya tanah-tanah yang belum dimiliki. Masyarakat pada masa kerajaan menjalani kehidupannya berdasarkan ketentuan raja. Sebagai pemimpin tertinggi dalam sebuah wilayah, raja berdaulat penuh atas semua hal yang ada dalam wilayah yuridiksinya. Begitupun dalam pengurusan tanah, raja telah menentukan batas dan bagian masing-masing bagi rakyatnya. Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal-awal kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah ke dalam

²¹ Boedi Harsono, *Op., Cit.*, hlm.5

beragam penguasaan atau pengawasan, yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana (Paigeaud 1960, Moertono 1968).

Masa kejayaan kerajaan-kerajaan mulai terganggu oleh bangsa Belanda yang berdatangan ke Indonesia sekitar abad 17 dengan alasan untuk berdagang dan mengembangkan perusahaan dagangnya. Sejarah hukum agraria kolonial pun diawali oleh perkumpulan dagang yang disebut *Vereenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC) antara tahun 1602-1799, mereka diberikan hak untuk berdagang sendiri di Indonesia dari Pemerintah negeri Belanda (*Staten General*), yang sejak tahun 1602 itu VOC mendapat hak untuk mendirikan benteng-benteng serta membuat perjanjian dengan raja-raja Indonesia.²²

VOC mulai menaklukkan raja-raja dari kerajaan-kerajaan kecil dengan cara mengharuskan menandatangani perjanjian (*tractaat*) bahwa mereka (raja dan rakyatnya) harus tunduk dan patuh kepada VOC dengan sistem perdagangan *Verplichte Leverantie* dan *Contingenten*, yaitu menyerahkan hasil bumi dengan harga yang sudah dipatok atau ditentukan dan hasil bumi yang diserahkan dipandang sebagai pajak tanah.²³ Kemudian hukum perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek*) mulai diberlakukan untuk seluruh wilayah kekuasaan VOC, penekanan praktek penegakkannya adalah pada perolehan tanah untuk hubungan keagrariaan bagi pengumpulan hasil bumi untuk dijual di pasaran Eropa.²⁴

Dengan hukum barat itu, maka hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja Indonesia tidak dipedulikan. Namun rakyat Indonesia masih dibiarkan untuk hidup menurut hukum adat dan kebiasaannya. Seluruh lahan di daerah kerajaan yang berada di bawah kekuasaan VOC itu diklaim menjadi milik VOC sehingga bebas digunakannya, termasuk untuk dijual kepada pihak selain masyarakat Indonesia. Salah satu bentuk kegiatan penjualan

²² Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, *Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 9

²³ *Ibid.*, hlm. 10

²⁴ Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 37

tanah itu dilakukan melalui Lembaga Tanah Partikelir sejak tahun 1621, dengan dominasi pembeli dari pedagang kaya orang Arab dan Cina, namun tidak ada surat bukti jual beli karena pada masa itu belum ada pejabat notaris. Maka tanah partikelir itu dicatat dalam catatan „*eigendom*“ milik Belanda

Situasi tersebut berjalan cukup lama, sehingga membuat rakyat Indonesia kehilangan hak-haknya sendiri atas tanah dan semakin miskin karena eksploitasi yang dilakukan VOC terhadap hasil pertanian rakyat. Kemudian pada tahun 1799, VOC terpaksa dibubarkan karena kerap kali berperang, kas kosong dan banyak hutang, serta banyak pesaing dari Inggris dan Perancis. Setahun kemudian, daerah dan hutang-hutang VOC diserahkan kepada *Bataafsche Republiek*, serta Indonesia sebagai tanah jajahan dijadikan bagian dari wilayah Negeri Belanda dengan status sebagai negara jajahan (*Nederlands Indie*–Hindia Belanda).²⁵

Setelah bangkrutnya VOC pada awal abad ke-19, kekuasaan pemerintah Belanda dipatahkan oleh balatentara Inggris dan pada tahun 1811 Belanda harus menyerahkan Pulau Jawa kepada Inggris. Di bawah pemerintahan Raffles dibentuklah sebuah panitia dengan tugas melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria, dan atas hasil penyelidikan itu Raffles berkesimpulan bahwa semua tanah adalah milik raja atau pemerintah Inggris (teori *Domein*). Raffles mewujudkan pemikiran tentang pajak yang dikenal dengan nama *Landrent* (pajak tanah). *Landrent* tidak langsung dibebankan kepada para petani pemilik tanah, para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani. Berdasarkan ketentuannya itu, penduduk pribumi hanya dianggap menumpang dan dibebani tanggung jawab untuk membayar pajak dalam pemakaian tanah raja atau pemerintah Inggris.

Kemudian dengan dibentuknya perjanjian pada 13 Agustus 1814 antara Inggris dan Belanda, maka semua jajahan Belanda yang diwaktu peperangan terakhir diduduki oleh

²⁵ Muchsin dkk., *Op. Cit.*, hlm. 11

Inggris akan dikembalikan kepada Belanda. Memasuki masa pemerintahan Van den Bosch, pada tahun 1830 diterapkan sebuah sistem tanam paksa (*Cultuurstelsel*), yakni dengan pemidaan pembayaran pajak dari para petani di desa namun digantikan dengan kewajiban menanam 1/5 tanahnya dengan tanaman seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu dan sebagainya untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah (untuk di ekspor ke Eropa). Hasil pertanian tersebut diserahkan kepada pemerintah Belanda secara cuma-cuma, tanpa ada imbalan apapun. Kondisi ini semakin mengerdilkan hak agraria rakyat Indonesia sebagai pemilik asli tanah Indonesia.

Rakyat Indonesia benar-benar dijadikan budak untuk memperkaya Belanda. Begitu banyak hasil kekayaan alam Indonesia dikeruk secara sia-sia karena para petani tidak mendapatkan imbalan atas hasil tanaman yang diberikannya pada Belanda. Sistem ini mendatangkan kritik habis-habisan, antara lain oleh Edouward Douwes Dekker (Multatuli), lalu akhirnya sebagai jawabannya dikeluarkan kebijakan Regerings Reglement yang dalam Pasal 64 dinyatakan bahwa Gubernur Jenderal dilarang menjual tanah kecuali tanah sempit bagi perluasan kota dan industri dan boleh menyewakan tanah berdasarkan Ordonnantie (peraturan) kecuali tanah hak ulayat.²⁶

Memasuki masa Perang Dunia II antara blok barat dan blok timur, kedudukan Belanda mulai tergeser dan Indonesia jatuh di bawah kekuasaan penjajahan Jepang. Sejak tahun 1942 Jepang mengambil alih seluruh kekuasaan pemerintahan kolonial. Pemerintahan Jepang mengeluarkan kebijakan yang mentolerir dan mendorong rakyat untuk menggarap tanah-tanah perkebunan dan anah terlantar yang menimbulkan persepsi bahwa rakyat bisa memperoleh kembali tanah mereka yang dulu digusur oleh pemerintah kolonial Belanda. Namun tetap saja para petani penghasil padi dikenakan kewajiban menyerahkan hasil produksinya kepada pemerintah sebagai semacam pajak.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 13

2. Pasca Kemerdekaan

Dalam bidang keagrariaan selama masa penjajahan terdapat dualisme hukum agraria yang berlaku yakni berdasarkan hukum adat yang melahirkan tanah hak milik adat, tanah ulayat, tanah yayasan, tanah golongan dan sebagainya, serta berdasarkan hukum barat (kolonial) yang melahirkan tanah hak eigendom (hak milik), tanah hak opstal, tanah hak erfpacht, tanah hak gebruik (hak pakai), dan sebagainya.²⁷Terlepas dari penjajahan Jepang (1945), Indonesia mendapatkan

kemerdekaannya. Para pemimpin bangsa mulai memikirkan untuk melakukan pembangunan hukum baru yang terlepas dari ketidakadilan hukum kolonial termasuk hukum agraria kolonial. Pengaturan hukum agraria menjadi salah satu hal yang difokuskan untuk diubah dalam upaya memperbaiki tatanan pengaturan hak agraria masyarakat Indonesia dari ketidakadilan hukum kolonial. Beberapa peraturan yang dihasilkan antara lain terdapat Undang-Undang No. 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, dan Undang-Undang No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria.

Pemerintah Indonesia pun membentuk panitia Agraria yang mengalami beberapa kali pergantian, yakni Panitia Yogya (1948), Panitia Agraria Jakarta (1951), Panitia Suwahyo (1955), Rancangan Soenarjo (1958), dan Rancangan Soedjarwo (1960) . Pembentukan panitia tersebut diusung untuk menghasilkan sebuah hukum agraria yang berjiwa keindonesiaan. Setelah melalui proses selama 12 tahun, akhirnya terbitlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

²⁷ A. Ridwan Halim, *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 27

Dasar Pokok-Pokok Agraria (biasa disebut UUPA) yang disahkan dan diundangkan sebagai induk dari hukum agraria Indonesia. Dengan berlakunya UUPA, berarti telah dicabut segala peraturan hukum agraria kolonial yang pernah

berlaku di Indonesia, yaitu:

1. "*Agrarische Wet*" (*Staatsblad* 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 "*Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie*" (*Staatsblad* 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
2. "*Domienverklaring*" tersebut dalam pasal 1 "*Agrarisch Besluit*" (*Staatsblad* 1870 No. 118); "*Algemene Domienverklaring*" tersebut dalam *Staatsblad* 1875 No. 119A; "*Domienverklaring* untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1874 No. 94f; "*Domeinverklaring* untuk keresidenan Menado" tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1877 No. 55; "*Domienverklaring* untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1888 No.58;.
3. *Koninklijk Besluit* tanggal 16 April 1872 No. 29 (*Staatsblad* 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
4. 4.Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini;

Salah satu dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA ini adalah bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga

semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong.

Sebagai implementasi dari ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara sebagai penguasa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, maka dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA telah ditentukan bahwa hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah 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; dan
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa

