

KEBIJAKAN PERTANAHAN NASIONAL (Telaah Kritis dalam Perspektif Historis)

H. Muchsin



Perkembangan permasalahan di masyarakat telah membawa pengaruh pada konflik pertanahan, yaitu sekedar berdimensi hukum menjadi juga berdimensi ekonomi, politik, sosial dan pertanahan keamanan. Pertanyaan yang diajukan penulis artikel ini adalah masalah relevankah UUPA? Menurut penulis, UUPA secara substansi masih tetap relevan. Namun demikian, pemerintah perlu mengadakan peraturan pelaksanaan dari pasal-pasal UUPA yang menghendaknya agar dapat memenuhi kebutuhan praktik hukum pertanahan.

A. Pendahuluan

Pada tanggal 24 September 1960 diundangkan Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LN 1960-104, TLN 2043). Undang-undang ini lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA merupakan pelaksanaan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945); sebagaimana yang diatur dalam pasal 2 ayat (1) UUPA.

Sebelum berlakunya UUPA; hukum agraria yang berlaku di Indonesia adalah hukum agraria yang bercirikan hukum agraria kolonial. Ciri-ciri hukum agraria kolonial dimuat dalam Consideran "Menimbang" UUPA huruf b, c, dan d, yaitu:

1. hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan;
2. hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat;

Juli - Agustus 1998

3. bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Dengan berlakunya UUPA, maka terjadi perombakan secara mendasar dalam bidang hukum agraria di Indonesia, yaitu tidak berlakunya lagi hukum agraria kolonial dan membangun hukum agraria nasional, yang menghapuskan dualisme hukum, yang mewujudkan unifikasi dan kesederhanaan hukum agraria, dan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah.

Menurut Budi Harsono, dengan berlakunya UUPA maka terjadilah perubahan yang fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukumnya, konsepsi yang mendasarinya maupun isinya.¹

Dengan diundangkannya UUPA, bangsa Indonesia telah mempunyai hukum agraria yang sifatnya nasional. Hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia, harus sesuai dengan kepentingan rakyat dan negara, dan memenuhi keperluannya menurut permintaan jaman dalam segala soal agraria. Hukum agraria yang sifatnya nasional, seperti yang dimuat di dalam UUPA memiliki ciri-ciri sebagai berikut;

- a. Hukum agraria nasional harus berdasarkan atas hukum adat;
- b. Hukum agraria nasional harus sederhana.
- c. Hukum agraria nasional harus menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.
- d. Hukum agraria nasional tidak boleh mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.
- e. Fungsi daripada bumi, air, dan kekayaan alam serta ruang angkasa harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia.
- f. Hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan daripada Pancasila sebagai asas kerohanian Bangsa Indonesia.
- g. Hukum agraria nasional harus melaksanakan ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu mewajibkan bahwa

¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997, hal. 1.

negara harus mengatur mengenai pemilikan, penggunaan peruntukan tanah sehingga dapat dicapai penggunaan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.²

Untuk mencapai tujuan negara dan cita-cita rakyat Indonesia, yaitu suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, maka UUPA telah meletakkan dasar-dasar hukum agraria nasional. Oleh karena itu dalam pembentukan UUPA telah disertai pencabutan undang-undang serta peraturan-peraturan agraria kolonial terlebih dahulu sebagaimana yang tersebut dalam diktum UUPA. Dengan dicabutnya undang-undang dan peraturan-peraturan hukum agraria kolonial, maka tercapailah kesatuan (unifikasi) hukum agraria yang berlaku di Indonesia, yang sesuai dengan kepribadian dan persatuan bangsa.

Tujuan pokok diundangkannya UUPA sebagaimana yang dimuat dalam Penjelasan Umumnya, adalah;

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan 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.

Pada awal terbentuknya UUPA, pengaturan mengenai tanah hanya sebatas untuk kepentingan agraria karena sebagian besar kehidupan rakyat Indonesia bertumpu pada bidang pertanian. Namun demikian, dalam perkembangannya tanah tidak hanya untuk kepentingan pertanian akan sudah berkembang untuk kepentingan non pertanian, seperti perumahan, industri, dan sebagainya.

Pada tanggal 24 September 1998, UUPA memasuki usianya yang ke-38, di mana sudah cukup banyak yang dilakukan oleh Pemerintah dalam melaksanakan apa yang di perintahkan UUPA meskipun juga masih ada yang belum dapat dilaksanakan. Pada saat ini permasalahan-

²Departemen Penerangan dan Departemen Dalam Negeri, *Pertanahan Dalam Era Pembangunan*, Jakarta, 1982, hal. 28.

an-permasalahan di bidang pertanahan tidak semakin kecil, akan tetapi justru semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitasnya. Permasalahan-permasalahan pertanahan dapat diidentifikasi sebagai berikut;

- a. Permasalahan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah.
- b. Permasalahan yang berkaitan dengan pengadaan tanah baik untuk kepentingan Pemerintah maupun swasta.
- c. Permasalahan yang berkaitan dengan penguasaan pemilikan tanah yang melampaui batas maksimal baik untuk kepentingan pertanian maupun non pertanian.
- d. Permasalahan yang berkaitan dengan tumpang tindihnya dalam penggunaan tanah antara kepentingan pertanian, industri, dan perumahan.

Sengketa-sengketa di bidang pertanahan pun juga semakin meningkat kuantitas maupun kualitasnya yang terjadi antara;

- a. Individu dengan individu.
- b. Individu dengan pemerintah.
- c. Individu dengan perusahaan swasta.
- d. Perusahaan swasta dengan pemerintah.

Permasalahan maupun sengketa di bidang pertanahan pada saat ini tidak hanya berdimensi pada aspek hukumnya saja, akan tetapi sudah berdimensi luas meliputi aspek hukum, ekonomi, politik, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Timbulnya permasalahan dan sengketa di bidang pertanahan yang terus meningkat menimbulkan pandangan yang pro dan kontra terhadap eksistensi UUPA dalam menyelesaikan permasalahan dan sengketa tersebut. Dalam memasuki usianya yang ke-38 timbul pertanyaan terhadap eksistensi UUPA, yaitu apakah UUPA masih relevan untuk dipertahankan sehingga belum perlu ditinjau kembali karena masih mampu mengikuti dinamika pembangunan, atau sebaliknya apakah UUPA sudah saatnya ditinjau kembali dengan mengingat semakin meningkatnya kualitas dan kuantitas permasalahan dan sengketa di bidang pertanahan.

B. Isi Pokok Undang-Undang Pokok Agraria

Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam

Nomor 4 Tahun XXVIII

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. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air, dan ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi. Sebagai perwujudan rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas karunia-Nya yang berupa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka menjadi kewajiban bagi bangsa Indonesia untuk mengelolanya yang ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia, dan berkewajiban menjaga kelestarian hidupnya. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hubungan yang bersifat abadi. Hubungan ini mengandung pengertian bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu bagi bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu masih ada pula, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memuat asas-asas, yaitu;

1. Asas Nasionalitas.
Asas ini dijabarkan dalam pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA
2. Asas pada tingkatan tertinggi atas bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara.
Asas ini dijabarkan dalam pasal 2 UUPA.
3. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan Bangsa daripada kepentingan perseorangan dan golongan.
Asas ini dijabarkan dalam pasal 3 UUPA.
4. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.
Asas ini dijabarkan dalam pasal 6 UUPA.
5. Asas hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.
Asas ini dijabarkan dalam pasal 9 ayat (1) dan pasal 21 ayat (1) UUPA.
6. Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia.
Asas ini dijabarkan dalam pasal 9 ayat (2) UUPA.

7. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan.
Asas ini dijabarkan dalam pasal 10, pasal 24, dan pasal 53 ayat (1) UUPA.
8. Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana.
Asas ini dijabarkan dalam pasal 2 ayat (1) huruf a dan pasal 14 UUPA.

Dalam UUPA dimuat beberapa asas yang menjadi dasar dari hukum agraria nasional. Asas-asas karena sebagai dasar, dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya.³ Dengan demikian, dalam pembuatan peraturan pelaksanaan UUPA, di dalamnya harus memuat asas-asas yang terdapat dalam UUPA. UUPA merupakan pelaksanaan dari ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 2 ayat (1) UUPA, yang isinya adalah; bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar kebijaksanaan politik nasional di bidang pertanahan, yang mengamanatkan bahwa negara menguasai bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dan dalam penggunaannya semata-mata ditujukan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Wewenang hak menguasai dari negara atas bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diatur dalam pasal 2 ayat (2) UUPA, meliputi;

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

³R. Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, UI Press, Jakarta, 1986, hal. 17.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara atas bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam ditujukan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti terwujud kesejahteraan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Atas dasar ketentuan pasal 2 ayat (4) UUPA, wewenang hak menguasai dari negara tersebut dapat dilimpahkan pada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan UUPA dan peraturan yang lebih tinggi.

Pasal 4 UUPA menyebutkan bahwa atas dasar ketentuan-ketentuan pasal 2 UUPA, negara dapat memberikan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah kepada orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Hak-hak atas tanah ini memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang seorang, sekelompok orang secara bersama-sama maupun kepada badan hukum, dapat diperinci sebagai berikut;

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap.
 - a. hak milik (pasal 20 sampai dengan pasal 27 UUPA)
 - b. hak guna usaha (pasal 28 sampai dengan pasal 34 UUPA)
 - c. hak guna bangunan (pasal 35 sampai dengan pasal 40 UUPA)
 - d. hak pakai (pasal 41 sampai dengan pasal 43 UUPA)
 - e. hak sewa untuk bangunan (pasal 44 sampai dengan pasal 45 UUPA)
 - f. hak membuka tanah (pasal 46 UUPA)
 - g. hak memungut hasil hutan (pasal 46 UUPA)
2. Hak atas tanah yang bersifat sementara.
 - a. hak gadai (gadai tanah)
 - b. hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil)
 - c. hak menumpang.
 - d. hak sewa tanah pertanian.

Hak atas tanah bersifat sementara diatur dalam pasal 53 ayat (1) UUPA

3. Hak atas tanah yang akan ditentukan kemudian berdasarkan Undang-undang.

Ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai tata guna agraria, termasuk di dalamnya tanah diatur dalam pasal 2 ayat (2) huruf a dan pasal 14 UUPA. Ketentuan tersebut adalah Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia (dibaca keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia), membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya;

- a. untuk keperluan negara;
- b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain kesejahteraan;
- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan dan yang sejalan dengan itu;
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Berdasarkan rencana umum tersebut di atas, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk daerahnya sesuai dengan keadaan daerah masing-masing, yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Tingkat I dan Peraturan Daerah Tingkat II.

Ketentuan yang mengatur mengenai batas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah diatur dalam pasal 7, 10, dan 17 UUPA. Ketentuan-ketentuan ini adalah;

- a. Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas dilarang karena dapat merugikan kepentingan umum.
- b. Luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah oleh satu keluarga atau badan diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan pada rakyat yang membutuhkan.

Ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai batas maksimum dan/atau minimum pemilikan dan penguasaan tanah, lebih dikenal dengan istilah Landreform.

Ketentuan yang mengatur mengenai penyelenggaraan pendaf-

taran diatur dalam pasal 19 UUPA. Ketentuan-ketentuan tentang penyelenggaraan pendaftaran tanah ini adalah;

1. Pendaftaran tanah diselenggarakan di seluruh wilayah Republik Indonesia oleh Pemerintah dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum.
2. Kegiatan pendaftaran tanah meliputi;
 - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, lalu-lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan yang mengatur mengenai pencabutan hak atas tanah diatur dalam pasal 18 UUPA, yaitu 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.

Ketentuan tentang kewajiban bagi setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah untuk menjaga kelestarian lingkungan hidupnya diatur dalam pasal 15 UUPA, yaitu memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.

Ketentuan tentang hak tanggungan atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya diatur dalam pasal 25 untuk hak milik, pasal 33 untuk hak guna usaha, dan pasal 39 untuk hak guna bangunan, serta menurut pasal 51 UUPA akan diatur dengan undang-undang. Undang-undang yang diperintahkan oleh pasal 51 UUPA adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Terkait Dengan Tanah.

Ketentuan tentang penggunaan tanah untuk kepentingan perwa-

kafan tanah milik diatur dalam pasal 49 ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

C. Eksistensi UUPA Dalam Usianya Yang Ke-38

Tanah merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional, karena setiap kegiatan pembangunan baik yang dilakukan oleh Pemerintah, perusahaan swasta maupun masyarakat tidak dapat lepas dari kebutuhan akan tanah sebagai wadah kegiatannya.

Kebutuhan akan tanah semakin meningkat seiring dengan meningkatnya kegiatan pembangunan. Namun demikian, ada ketidakseimbangan antara persediaan tanah yang ada dengan kebutuhan akan tanah untuk kepentingan pembangunan. Ketidakseimbangan tersebut adalah persediaan tanah yang terbatas jumlah dan luasnya, sedangkan kebutuhan akan tanah sangat besar. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan yang jelas dan mempunyai kepastian hukum mengenai pemenuhan kebutuhan akan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Dengan semakin meningkatnya kegiatan pembangunan yang membutuhkan tanah, dalam arti mempergunakan, menguasai, memiliki, dan mengalihkan hak atas tanah, maka semakin meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan yang saat ini tidak dapat diindientikkan dengan masalah pertanian, akan tetapi masalah pertanahan sudah berkembang pesat menyangkut aspek dan dimensi kehidupan manusia, yang meliputi dimensi ekonomi, hukum, sosial budaya, politik, dan pertahanan keamanan. Sangatlah tepat apabila pemerintah mengambil langkah untuk meninjau kembali kedudukan, tugas, dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dan meningkatkannya menjadi badan yang langsung di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden.

Pada tanggal 19 Juli 1988, Presiden membentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang khusus menangani masalah pertanahan secara nasional, yang dituangkan dalam Keputusan Presiden RI Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. BPN merupakan lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden. BPN bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan adminis-

trasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-perundangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Pada tingkat pusat masalah administrasi pertanahan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional. Pada Daerah Tingkat I ditangani oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi. Pada Daerah Tingkat II ditangani oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.

Mengingat pentingnya masalah pertanahan secara nasional, Presiden juga membentuk Menteri Negara Agraria dalam Kabinet Pembangunan VI, dengan Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 1994. Menteri Negara Agraria ini sekaligus menjabat sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Kebijaksanaan nasional di bidang pertanahan ditetapkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang menggariskan bahwa:

Penguasaan dan penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan pemanfaatannya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penguasaan tanah oleh negara, sesuai dengan tujuan pemanfaatannya, perlu memperhatikan kepentingan masyarakat luas dan tidak menimbulkan sengketa tanah. Penataan penggunaan tanah dilaksanakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dengan memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum kepemilikan tanah khususnya tanah pertanian termasuk berbagai upaya lain untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah dan penelantaran tanah. Penataan penguasaan dan penggunaan tanah untuk pembangunan skala besar yang mendukung upaya pembangunan nasional dan daerah dilaksanakan dengan tetap mempertimbangkan aspek politik, sosial, pertahanan keamanan serta pelestarian lingkungan hidup. Penataan penguasaan dan penggunaan tanah melalui kegiatan redistribusi tanah atau konsolidasi tanah yang disertai pemberian kepastian hak atas tanah diarahkan untuk menunjang dan mempercepat pengembangan wilayah, penanggulangan kemiskinan dan mencegah kesenjangan penguasaan

tanah.⁴

Kebijakan nasional di bidang pertanahan yang telah digariskan dalam GBHN 1998 menjadi kewajiban bagi Presiden untuk melaksanakan dan menjabarkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), yang ditetapkan dalam bentuk Keputusan Presiden tentang Repelita.

Dalam memasuki usianya yang ke-38, sudah cukup banyak peraturan perundang-undangan yang dibuat sebagai pelaksanaan dari UUPA, di antaranya yang terakhir:

1. Undang-undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah (LN 1996-42, TLN 3632).
2. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (LN 1996-58, TLN 3643).
3. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia (LN 1996-53, TLN 3644).
4. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (LN 1997-59, TLN 3696).
5. Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (LN 1998-51, TLN 3745).
6. Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (LN 1998-52, TLN 3746).

Sedangkan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaan yang harus segera dibuat oleh Pemerintah, adalah:

1. Undang-undang tentang Hak Milik Atas Tanah, sebagaimana yang diperintahkan oleh pasal 50 ayat (1) UUPA.
2. Peraturan Pemerintah tentang Penguasaan atau Pemilikan Maksimum Luas dan Jumlah Tanah untuk Perumahan di Perkotaan, sebagaimana yang diperintahkan oleh pasal 12 Undang-undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian..
3. Peraturan Pemerintah tentang Konsolidasi Tanah Perkotaan,

⁴Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), Bab IV, huruf F, Ekonomi, Nomor 19 Pertanahan, huruf b.

- sebagaimana yang diperintahkan oleh pasal 32 ayat (2) Undang-undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.
4. Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Tata Guna Tanah, sebagaimana yang diperintahkan oleh pasal 16 ayat (2) Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
 5. Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden tentang Pene-lantaran Tanah, sebagaimana yang secara implisit diperintahkan oleh pasal 27, pasal 34, dan pasal 40 UUPA.

Sementara ini ada pihak-pihak yang menyatakan bahwa UUPA sudah tidak relevan lagi karena tidak mampu mengikuti dinamika pembangunan nasional, sehingga perlu ditinjau kembali. Namun demikian, belumlah jelas benar ketentuan-ketentuan mana dalam UUPA yang sudah tidak relevan lagi sehingga perlu ditinjau kembali.

Penulis berpendapat bahwa dalam usianya yang ke-38 UUPA masih relevan dalam mengikuti dinamika pembangunan dan belum perlu ditinjau kembali. Beberapa alasannya adalah sebagai berikut:

1. Pancasila sebagai landasan filosofis dalam pembentukan UUPA. Pancasila sebagai landasan filosofis dapat diketahui dalam consi-deran UUPA di bawah perkataan "berpendapat" huruf c, yaitu unsur-unsur Pancasila yang terdiri dari Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan, Kebangsaan, Keadilan Sosial, terdapat di dalamnya.

Pancasila sebagai landasan filosofis dapat diketahui pula dalam Batang Tubuh UUPA, yang merupakan penjabaran sila-sila Pancasila, yaitu:

 - a. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa.
Sila ini dijabarkan dalam pasal 1 ayat (2), pasal 5, pasal 14 ayat (1) huruf b, dan pasal 49 ayat (1) dan ayat (3).
 - b. Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab.
Sila ini dijabarkan dalam pasal 10 ayat (1), pasal 11 ayat (1), pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), dan pasal 15.
 - c. Sila Persatuan Indonesia.
Sila ini dijabarkan dalam pasal 1 ayat (1), pasal 5, pasal 9 ayat (1), pasal 11 ayat (2), pasal 18, dan pasal 21 ayat (1), (2) dan (3).
 - d. Sila Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan.
Sila ini dijabarkan dalam pasal 9 ayat (2), dan pasal 12 ayat (1) dan (2).

- e. Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.
Sila ini dijabarkan dalam pasal 6, pasal 7, pasal 10, pasal 11 ayat (2), pasal 13, pasal 15, pasal 17, pasal 18, dan pasal 53.
2. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional dalam pembentukan UUPA.
Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai landasan konstitusional dapat diketahui dalam Consideran UUPA di bawah perkataan "berpendapat" huruf d.
Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai landasan konstitusional dijabarkan dalam pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu:
Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
3. UUPA hanya memuat asas-asas, yang harus dimuat dalam peraturan pelaksanaan UUPA.
Asas-asas tersebut adalah asas nasionalitas; pada tingkatan tertinggi, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara; mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa daripada kepentingan perseorangan dan golongan; semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah; persamaan bagi setiap warga negara Indonesia; tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan; dan tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana.
4. UUPA hanya memuat ketentuan-ketentuan pokok.
UUPA disebut undang-undang pokok, karena yang dimuat UUPA adalah garis besarnya saja, sehingga masih membutuhkan peraturan pelaksanaan. Peraturan pelaksanaannya dapat berbentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan peraturan perundang-undangan lainnya.
Oleh karena yang diatur dalam UUPA hanyalah ketentuan-ketentuan pokoknya saja, maka dapat dikatakan bahwa UUPA meletakkan dasar bagi penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
UUPA meletakkan dasar bagi penyusunan peraturan perundang-

undangan yang berkaitan dengan kepentingan negara, peribadatan dan keagamaan, perumahan dan permukiman, perindustrian, pertanian, kehutanan, pertambangan, transmigrasi, dan kelestarian lingkungan hidup. Dengan demikian, UUPA telah mewadahi kepentingan negara, perusahaan swasta, dan masyarakat pada umumnya yang berkaitan dengan kebutuhan akan tanah.

Upaya-upaya yang perlu dilakukan oleh Pemerintah agar UUPA dapat mengikuti dinamika pembangunan, adalah:

1. Segera menyusun peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh UUPA, yang saat ini belum dibuat.
2. Meninjau kembali atau menyempurnakan peraturan perundang-undang sebagai pelaksanaan UUPA yang tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional tanpa meninggalkan asas-asas dalam UUPA.
3. Melengkapi peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diperintahkan oleh peraturan pelaksanaan UUPA.
4. Menetapkan kebijaksanaan dalam bentuk deregulasi terhadap peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan UUPA tanpa mengubah ketentuan-ketentuan dalam UUPA.
5. Meningkatkan keahlian dan ketrampilan aparat pelaksana dan penegak hukum di bidang pertanahan, sehingga tercipta profesionalisme dalam melaksanakan tugasnya.
6. Menunjukkan integritas yang tinggi dan keberanian moral bagi aparat pelaksana dan penegak hukum di bidang pertanahan dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penegakan hukum di bidang pertanahan.
7. Mengadakan penyuluhan dan menginformasikan kepada masyarakat, agar masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah menyadari pentingnya hak dan kewajiban terhadap hak atas tanahnya.

Saat ini, UUPA masih perlu tetap dipertahankan eksistensinya dalam menghadapi dinamika pembangunan karena UUPA:

- a. Menjunjung tinggi nasionalitas
Warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia hanya diberikan sebatas hak pakai atas tanah negara atau hak sewa.
- b. Menjunjung tinggi religiusitas
Nilai religiusitas nampak dalam ketentuan yang menyatakan

bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, hukum agraria Indonesia mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama, dan penyusunan rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.

- c. Memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.

Perlindungan hukum ini nampak dalam ketentuan yang menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah berhak memperoleh ganti kerugian yang layak apabila tanahnya diambil untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Peroleh hak atas tanah ini harus ditempuh melalui pencabutan hak atas tanah oleh presiden.

Tanah sebagai sumber daya alam non hayati yang terbatas diperlukan bagi generasi sekarang maupun yang akan datang. Oleh karena itu, tanah tidak boleh dijadikan komoditas ekonomi, yang artinya memiliki tanah untuk kepentingan investasi, berspekulasi dalam penguasaan atau pemilikan tanah, dan melakukan perbuatan pemusatan (akumulasi) penguasaan atau pemilikan hak atas tanah.

Pengelolaan tanah tidak boleh diserahkan kepada mekanisme pasar, yang memberikan kebebasan sebebaskan-bebasnya untuk menguasai atau memiliki tanah untuk kepentingan individu atau kelompok/golongan tertentu. Hal ini kalau dibiarkan dapat menimbulkan kesulitan dalam pengawasan dan pengendaliannya. Oleh karena itu, menjadi tugas pemerintah untuk melaksanakan wewenang hak menguasai dari negara dalam mengatur dan menyelenggarakan persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah dan harus memberikan perlindungan hukum serta kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah. Oleh karena sebagian besar rakyat Indonesia masih lemah dalam menguasai hukum pertanahan, maka menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk memberikan perlindungan dalam mempertahankan hak-haknya.

Pada saat ini, yang menjadi kendala utama dalam melaksanakan UUPA adalah belum lengkapnya peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh UUPA, adanya peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana UUPA yang tidak sinkron dengan per-

aturan yang lebih tinggi, dan adanya penyimpangan serta penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparat pemerintah dan pemerintah daerah dalam melaksanakan UUPA.

D. Penutup

Dengan berlakunya UUPA, terjadi perombakan secara mendasar dalam bidang hukum agraria di Indonesia, yaitu tidak berlakunya lagi hukum agraria kolonial dan membangun hukum agraria nasional, yang menghapuskan dualisme hukum, yang mewujudkan unifikasi hukum dan kesederhanaan hukum agraria, dan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah.

UUPA memuat asas-asas, yang juga harus dimuat dalam peraturan pelaksanaannya. Yang dimuat dalam UUPA hanyalah ketentuan-ketentuan pokok atau garis besarnya saja, sehingga masih membutuhkan peraturan pelaksanaan yang berbentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Untuk dapat mengikuti dinamika pembangunan, maka yang perlu dilakukan terhadap UUPA adalah menyusun peraturan perundang-undangan yang diperintahkan oleh peraturan pelaksanaan UUPA, menyempurnakan atau meninjau kembali peraturan pelaksanaan UUPA yang sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika pembangunan, dan menetapkan kebijaksanaan deregulasi di bidang agraria tanpa menyimpang dari ketentuan UUPA.

Untuk penegakan UUPA dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang memenuhi asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik; aparat pelaksana dan penegak hukum yang profesional, berintegritas tinggi, dan mempunyai keberanian moral untuk mengambil keputusan dalam melaksanakan dan menegakkan UUPA; dan kesadaran yang tinggi masyarakat, khususnya pemegang hak atas tanah, akan arti penting hak dan kewajiban terhadap hak atas tanahnya dan menjunjung tinggi hak dan kewajibannya dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam UUPA.

Substansi UUPA masih perlu tetap dipertahankan eksistensinya sampai saat ini, karena UUPA memuat Pancasila sebagai dasar filosofis dan UUD 1945 sebagai dasar konstitusional. UUPA menjunjung tinggi nilai nasionalitas, nilai religiusitas, dan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.

Daftar Bacaan

Hartono, Sunaryati, 1978, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pembaharuan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung.

Harsono, Boedi, 1994, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

Mertokusumo, dkk., 1988, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika, Jakarta, Universitas Terbuka.

Mustafa, Bachsan, 1988, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Remaja Karya, Bandung.

Parlindungan, A.P., 1991, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.

Soeprapto, 1986, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, UI Press, Jakarta.

Sinindhia dan Ninik Widiyanti, 1988, *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, Bina Aksara, Jakarta.

Departemen Penerangan dan Departemen Dalam Negeri, 1982, *Pertanahan Dalam Era Pembangunan*, Jakarta.

Peraturan Peraturan-Undang-an:

Undang-Undang Dasar 1945

Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LN 1960-104, TLN 2043)

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (LN 1960-174, TLN 5117)

Nomor 4 Tahun XXVIII

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (LN 1992-23, TLN 3469)

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (LN 1992-115, TLN 3501)

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (LN 1997-59, TLN 3696).

Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (LN 1998-51, TLN 3745).

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (LN 1998-52, TLN 3746).

Keputusan Presiden RI Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.

**“Tahanlah sesuatu hasil yang menyenangkan dalam jangka pendek demi kemungkinan timbulnya kenikmatan yang jauh lebih besar, lebih kekal, atau lebih hebat dalam jangka panjang”
(Epicurus, 341-270 SM)**

“Dua hal memenuhi pikiranku dengan keheranan dan ketakjuban yang semakin besar, semakin sering dan semakin kuat aku merenungkannya: langit berbintang di atasku dan hukum moral di dalam diriku.” (I. Kant (1724 - 1804, perkataannya yang kemudian di pahatkan pada puseranya di Konigsberg)