

BAB 2 HUKUM AGRARIA

2.1 Pengertian Hukum Agraria

Sebelum memaparkan mengenai hukum agraria, akan disinggung terlebih dahulu mengenai istilah agraria. Istilah agraria atau sebutan agraria dikenal dalam beberapa bahasa. Dalam bahasa Belanda, dikenal dengan kata *akker* yang berarti tanah pertanian, dalam bahasa Yunani kata *agros* yang juga berarti tanah pertanian.⁴² Dalam bahasa Latin, *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* berarti perladangan, persawahan dan pertanian.⁴³ Dalam bahasa Inggris, *agrarian* berarti tanah untuk pertanian.⁴⁴ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian.⁴⁵ Dalam *Black Law Dictionary* arti agraria adalah segala hal yang terkait dengan tanah, atau kepemilikan tanah terhadap suatu bagian dari suatu kepemilikan tanah (*agraria is relating to land, or land tenure to a division of landed property*).⁴⁶

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043), atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan landasan hukum tanah nasional tidak memberikan definisi atau pengertian mengenai istilah agraria secara tegas. Walaupun UUPA tidak memberikan definisi atau pengertian secara tegas tetapi dari apa yang tercantum dalam konsideran, pasal-pasal dan penjelasannya dapat disimpulkan bahwa pengertian agraria dan hukum agraria dipakai dalam arti yang sangat luas.⁴⁷ Pengertian agraria meliputi

⁴²Urip Santoso, *Hukum Agraria dan hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2009, Hal 1.

⁴³Prent K Adisubrata, J. Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Latin Indonesia*, Semarang: Yayasan Kanisius, 1960.

⁴⁴*Ibid.*

⁴⁵Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia: Edisi Ketiga*, Cetakan Keempat, Jakarta: Balai Pustaka, 2007, Hal 13.

⁴⁶Bryan A. Gardner, *Black's Law Dictionary: Eighth Edition*, USA: West Publishing Co, 2004, Hal 73.

⁴⁷Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, *Op. Cit.*, Hal 6

bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.⁴⁸

Dalam pengertian yang disebutkan dalam pasal 48 UUPA bahkan meliputi juga ruang angkasa, yaitu ruang diatas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.⁴⁹ Dari uraian dalam UUPA maka yang dimaksud dengan agraria adalah pengertian agraria yang luas, tidak hanya mengenai tanah semata tetapi meliputi bumi air, ruang angkas, dan kekayan alam yang terkandung didalamnya. Adapun pengertian bumi adalah meliputi permukaan bumi, tubuh bumi, dibawahnya, serta yang berada dibawah air.⁵⁰ Permukaan bumi yang dimaksud, disebut juga sebagai tanah.⁵¹ Dapat disimpulkan bahwa pengertian tanah adalah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut.⁵²

Pengertian-pengertian mengenai agraria secara umum berkaitan dengan tanah atau tanah pertanian karena dari istilah yang muncul dalam bahasa latin yang hampir sama penyebutannya dengan Agraria yakni Agrarius yang berarti tanah untuk pertanian. Dapat dipahami tentunya mengingat pada saat itu tanah begitu luasnya dan hanya digunakan sebagai tempat untuk pertanian, karena saat itu yang menyangkut mengenai tanah dan yang perlu diatur adalah tanah pertanian. Tanah Pertanian pada saat itu adalah faktor terpenting dari kegiatan ekonomi. Istilah agraria dalam bahasa Inggris yakni *Agrarian* lebih luas lagi yakni tanah dan yang berkaitan dengan tanah dan juga terdapat pengertian bahwa tanah juga didefinisikan sebagai tanah untuk penghunian dalam bidang perumahan. Pengertian dalam bahasa Inggris lebih luas dari pengertian sebelumnya yang digunakan dalam bahasa latin. Hal ini dikarenakan dalam perkembangannya tanah tidak hanya digunakan untuk pertanian, tetapi seiring meningkatnya pertumbuhan penduduk maka tanah juga dibutuhkan untuk permukiman dan penghunian rakyat.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, LN No.104 Tahun 1960 TLN No. 2043 , Pasal 48.

⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 1 ayat 4

⁵¹ *Ibid.*, Pasal 4 ayat 1

⁵² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya, Loc. Cit.*

Dalam UUPA, pengertian agraria menjadi lebih luas lagi dari pengertian dalam teks bahasa Inggris. Pembuat undang-undang memasukan faktor sumber daya alam dalam definisi agraria, menurut penulis hal tersebut dimaksudkan untuk membuat landasan hukum terhadap kekayaan sumber daya alam Indonesia. Jadi bila ingin memanfaatkannya kekayaan sumber daya alam tersebut, negara harus ikut berperan dalam pengaturannya sesuai dengan jiwa Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya mengenai pengertian hukum agraria, terdapat juga beberapa pendapat ahli dan definisi mengenai hal tersebut. Menurut Black Law's Dictionary, *agrarian law is the body of law governing the ownership, use, and distribution of rural land.*⁵³ Agrarian laws digunakan juga untuk menunjukan kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya. Definisi lain dari hukum agraria yang dalam bahasa belanda disebut dengan *agrarisch recht*, merupakan istilah yang dipakai dalam lingkungan administrasi pemerintahan. *Agrarisch recht* di lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi para penguasa dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanahan.⁵⁴

Pengertian hukum agraria dalam UUPA adalah dalam arti pengertian yang luas bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum, tetapi merupakan kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria. Kelompok tersebut terdiri atas:

1. hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi;
2. hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;
3. hukum pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan dalam undang-undang di bidang pertambangan;

⁵³ Bryan A. Gardner, *Black's Law Dictionary: Eighth Edition, Loc. Cit.*

⁵⁴ *Ibid.*, Hal 5

4. hukum perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
5. hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (bukan *Space Law*), yang mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 UUPA.⁵⁵

Beberapa ahli memberikan pendapat mengenai pengertian hukum agraria, yakni:

- a. E. Utrecht memberikan pengertian yang sama pada hukum agraria dan hukum tanah, tetapi dalam arti yang sempit meliputi bidang hukum administrasi negara, menurutnya, hukum agraria dan hukum tanah menjadi bagian hukum tata usaha negara yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melakukan tugas mereka itu.⁵⁶
- b. Subekti/Tjitrosoedibjo memberikan arti yang luas pada hukum agraria yaitu,

agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalamnya dan di atasnya, seperti telah daiatur dalam dalam Undang-Undang Pokok Agraria, LN 1960-104. hukum agraria (agrarisch recht Bld.) adalah keseluruhan dari pada ketentuan-ketentuan hukum, baik hukum perdata maupun hukum tata negara (staatsrecht) maupun pula hukum tata usaha negara (administratif recht) yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan menagatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan tersebut.⁵⁷

- c. J. Valkhof memberikan pengertian *agrarisch recht* bukan semua ketentuan hukum yang berhubungan dengan pertanian, melainkan hanya yang mengatur lembaga-lembaga hukum mengenai penguasaan tanah. Mengenai yang dibicarakan adalah hukum agraria tersendiri adalah atas pertimbangan, bahwa melihat obyek yang diaturnya ketentuan-ketentuan

⁵⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Op. Cit., Hal., 8

⁵⁶E Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar, 1961, Hal 162, 305, 321, dan 459.

⁵⁷Subekti dan Tjitrosoedibjo, *Kamus Hukum*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1969.

hukum yang bersangkutan merupakan suatu kesatuan yang sistematis.⁵⁸

Dalam kepustakaan hukum negara Uni Soviet terdapat tulisan G. Aksenyonok, yang terjemahannya berjudul *Land law*. *Land Law* dirumuskan sebagai suatu cabang hukum yang mandiri dari hukum Soviet Sosialis yang mengatur seluruh hubungan hukum yang timbul dari nasionalisasi tanah sebagai milik Negara.⁵⁹

Pengertian hukum agraria ternyata berbeda satu sama lain ketika berkaitan dengan hukum maka ada penekanan agraria akan dibawa kepada fokus tertentu sesuai dengan konteks ideologi suatu bangsa pada saat itu. Dalam lingkungan Pendidikan Tinggi Hukum, sebutan Hukum Agraria umumnya dipakai dalam arti Hukum Tanah (dalam bahasa Inggris disebut *Land Law* atau *The Law of Real Property*), yaitu suatu cabang Tata Hukum Indonesia yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah.⁶⁰ Pengertian hukum agraria dalam konteks inilah yang menjadi dasar pembahasan penulis dalam tesis ini. Penulis menyimpulkan bahwa hukum agraria merupakan suatu aturan atau kebijakan di bidang agraria yang dibuat oleh suatu bangsa atau negara dengan tujuan tertentu.

2.2 Ruang Lingkup Hukum Agraria

2.2.1 Umum

Ruang lingkup hukum agraria yang akan dipaparkan secara umum adalah lingkup hukum agraria yang berkaitan dengan pengertian hukum agraria dalam bahasa umum, pengertian agraria dalam lingkungan administrasi pemerintahan, dan pengertian agraria dalam pendidikan tinggi hukum di Indonesia. Lingkup hukum agraria dalam pengertian bahasa umum tidak selalu dipakai dalam arti yang sama. Perbedaan tersebut tentunya tergantung konteks tempat dan waktu. Sebagai perbandingan adalah definisi yang berbeda antara definisi dalam bahasa Latin dan bahasa Inggris sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya.

⁵⁸J. Valkhof, *E.N.S.I.E. (Earste Nederlandsche Sistematisch Ingerichte Encyclopedie) III*, Amsterdam: 1947

⁵⁹"Fundamentals of Soviet Law", Moscow: Foreign Languages Publishing House, tth.

⁶⁰Arie Sukanti Sumantri, *Op. Cit.*, Hal 6

Lingkup hukum agraria berkaitan dengan pengertian hukum agraria dalam administrasi pemerintahan di Indonesia. Sebutan agraria dilingkungan administrasi pemerintahan dipakai dalam arti tanah, baik tanah pertanian maupun non pertanian. Hukum agraria dalam lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi para penguasa dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanahan.⁶¹

Lingkup pengertian agraria dan hukum agraria dalam UUPA meliputi, bumi air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, bahkan meliputi ruang angkasa, yaitu ruang diatas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu.⁶² Bumi memiliki pengertian permukaan bumi yang disebut tanah atau tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air.⁶³ Dengan demikian pengertian tanah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang ada di bawah air termasuk air laut.⁶⁴ Dari kesimpulan tersebut dapat diuraikan lingkup agraria sebagai berikut:

- a. bumi meliputi juga landas kontinen Indonesia. Landas kontinen adalah dasar laut dan tanah dibawahnya diluar perairan wilayah Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Prp. Tahun 1960 sampai kedalaman 200 meter atau lebih, dimana masih mungkin diselenggarakan eksplorasi dan eksploitasi kekayaan alam.⁶⁵
- b. Pengertian air adalah Air adalah semua air yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah, Termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat.⁶⁶

⁶¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria...Op., Cit*, Hal 6

⁶²Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Op. Cit.*, Pasal 48

⁶³Ibid., Pasal 1 ayat 4 jo Pasal 4 ayat 1.

⁶⁴Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria...Op., Cit*, Hal., 7

⁶⁵Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Landas Kontinen Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973, LN No.1 Tahun 1973 TLN No. 2994* , Pasal 1 huruf a.

⁶⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Sumber Daya Air. Undang-Undang*

- c. Kekayaan alam yang terkandung didalam bumi termasuk minyak bumi, gas alam, mineral, dan batubara. Minyak bumi adalah adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau *ozokerit*, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi. Sedangkan gas bumi adalah adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi.⁶⁷

Mineral adalah senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu. Sedangkan batubara adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan.⁶⁸

- d. Kekayaan yang terkandung di dalam air adalah ikan beserta lingkungan sumber dayanya. Ikan adalah segala jenis organisme yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di dalam lingkungan perairan. Sedangkan Lingkungan sumber daya ikan adalah perairan tempat kehidupan sumber daya ikan, termasuk biota dan faktor alamiah sekitarnya.⁶⁹
- e. Dalam kaitanya dengan kekayaan alam di dalam tubuh bumi dan air terdapat suatu wilayah yang dikenal dengan Zona Ekonomi Eksklusif yaitu, Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia adalah jalur di luar dan berbatasan dengan laut wilayah Indonesia sebagaimana ditetapkan berdasarkan undang-undang yang berlaku tentang perairan Indonesia yang

Nomor 7 Tahun 2004, LN No.32 Tahun 2004 TLN No. 4377, Pasal 1 angka 1.

⁶⁷Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi* . Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, LN No.136 Tahun 2001 TLN No. 3260, Pasal 1 angka 1 dan angka 2

⁶⁸Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Mineral dan Batubara* . Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, LN No.4 Tahun 2009 TLN No. 4959 , Pasal 1 angka 2 dan angka 3

⁶⁹Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan*. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009, LN No.154 Tahun 2009 TLN No. 5073, Pasal 1 angka 3 dan angka 4.

meliputi dasar laut, tanah di bawahnya dan air di atasnya dengan batas terluar 200 (dua ratus) mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia.⁷⁰

- f. Pengertian agraria dalam UUPA pada hakikatnya sama dengan pengertian ruang⁷¹ pengertian ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.⁷²

Dalam pendidikan tinggi hukum di Indonesia, hukum agraria disajikan sebagai mata kuliah yang mempelajari hukum tanah baik yang meliputi aspek hukum publik maupun perdata. Mata kuliah hukum Agraria yang mempelajari hukum tanah sebagai suatu bidang yang mandiri. Sebagai suatu bidang mata kuliah yang mandiri karena tidak terlepas dari kelahiran UUPA yang mengakhiri kebhinekaan hukum yang mengatur bidang pertanahan dan menciptakan perangkat hukum yang berstruktur tunggal. Lahirnya UUPA mewujudkan kesatuan di bidang hukum tanah bukan saja hukumnya yang diunifikasi tetapi juga hak-hak atas tanah dan hak-hak jaminan atas tanah yang ada yang bersumber pada hukum sebelumnya. Hak-hak tersebut hampir semuanya diubah menjadi hak yang baru yang diatur dalam UUPA. Dengan diciptakannya hukum tanah yang tunggal oleh UUPA merupakan perubahan yang mendasar. UUPA membawa perubahan-perubahan pada tatanan konsep, isi dan struktur susunan hukum tanah nasional. Hal tersebut telah membawa bangsa Indonesia menghadapi hal-hal yang baru pada bidang pertanahan baik persoalan hukum maupun persoalan politik. Hal-hal dan persoalan tersebut tentunya perlu dipelajari, diteliti, dikaji, dan ditemukan pemecahannya, maka mata kuliah agraria sangat berperan melaksanakan hal tersebut.

Mata kuliah hukum agraria sejak awal dikelola dan dikembangkan menjadi mata kuliah baru yang mempelajari ketentuan-ketentuan hukum tanah

⁷⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia*. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983, LN No.44 Tahun 1983 TLN No. 2152, Pasal 2.

⁷¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria...*, Op., Cit, Hal 8.

⁷² Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penataan Ruang*. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, LN No.68 Tahun 2007 TLN No. 4725, Pasal 1 angka 1

sebagai satu kesatuan sistem dalam tata hukum Indonesia.⁷³ Di fakultas hukum sebelumnya telah diselenggarakan studi yang mengatur pertanahan, tetapi studi dan pemberian materi perkuliahan dilaksanakan sebagai bagian dari studi perkuliahan mengenai berbagai bidang hukum yang tidak hanya mengatur pertanahan. Sebelum berlakunya UUPA peraturan perundang-undang di bidang pertanahan tidak merupakan satu kesatuan dalam satu tata susunan hukum Indonesia. Peraturan tentang hukum tanah tersebar diberbagai bidang hukum yaitu:⁷⁴

- a. Hukum Adat yang memberikan pengaturan bagi sebagian besar tanah di negara kita selanjutnya dikenal dengan Hukum Tanah Adat.
- b. Hukum Perdata Barat mengatur mengenai sebagian kecil tanah, tetapi bernilai tinggi yang selanjutnya di kenal dengan Hukum Tanah Barat.
- c. Hukum Administrasi Negara mengatur mengenai pemberian landasan hukum kepada para penguasa dalam melaksanakan politik pertanahan/agraria yang selanjutnya dikenal dengan Hukum Tanah Administratif.
- d. Hukum Tata Negara berbagai bekas Swapraja yang mengatur mengenai tanah-tanah di wilayah bekas swapraja yang bersangkutan atau yang lebih di kenal dengan Hukum Tanah Swapraja.
- e. Hukum Antar golongan yang mengatur mengenai Pedoman dalam penyelesaian masalah-masalah hukum antar golongan mengenai masalah pertanahan atau yang dikenal dengan Hukum Tanah Antar Golongan.

Dalam ruang lingkup hukum agraria dapat juga dipaparkan mengenai pengertian hukum tanah. Tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud bukan mengatur tanah dalam segala sapek, melainkan hanya mengatur salah satu aspek, yaitu tanah dalam pengertian yang disebutkan dalam Pasal 4 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

⁷³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria...*, Op., Cit., Hal 11

⁷⁴ *Ibid.*, Hal 11-12

bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.”

Dengan demikian bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas dimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Sedangkan ruang dalam pengertian yuridis, yang berbatas berdimensi tiga, yaitu panjang, lebar, dan tinggi.

Yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk mempergunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA pemegang hak atas tanah diberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan perundang-undangan hukum lain yang lebih tinggi.

Adapun Hukum tanah sendiri adalah:

Keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis ada pula yang tidak tertulis, yang semuanya mempunyai obyek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum konkret, beraspek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.⁷⁵

Obyek hukum tanah adalah penguasaan atas tanah. Yang dimaksud hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.⁷⁶ Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, adalah:

- a. Hak Bangsa Indonesia, terdapat dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik.

⁷⁵ *Ibid.*, hal 31

⁷⁶ *Ibid.*, hal 24

- b. Hak Menguasai Negara yang disebut dalam Pasal 2 hanya beraspek publik.
- c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum adat, terdapat dalam Pasal 3, beraspek publik dan perdata.
- d. Hak-Hak Perorangan/Individual, Yang hanya beraspek perdata, terdiri dari:
 - 1. Hak-hak atas tanah, sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang terdapat dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA.
 - 2. Wakaf yaitu hak milik yang sudah diwakafkan Pasal 49 UUPA.
 - 3. Hak jaminan atas tanah yang disebut Hak Tanggungan dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39, dan Pasal 51 UUPA.

2.2.2 Ruang lingkup UUPA

Ruang Lingkup UUPA yang dimaksud adalah struktur materi yang diatur dalam UUPA itu sendiri. UUPA terdiri dari lima pengelompokan, empat bab, 58 Pasal dan 9 Pasal besar. Dari struktur tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Kelompok Pertama
 - 1). Bab I mengenai Dasar-Dasar dan Ketentuan- Ketentuan Pokok. Dalam bab ini diatur mengenai:
 - a) Obyek pengaturan agraria dalam wilayah Indonesia. Obyek yang dimaksud adalah seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya.
 - b) Penguasaan negara terhadap kekayaan alam sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
 - c) Pengakuan terhadap hak-hak ulayat dan yang serupa dengan hal itu dalam masyarakat hukum adat sepanjang masih ada eksistensinya serta harus mengindahkan unsure-unsur hukum agama. Hak-hak tersebut harus berdasarkan kepentingan persatuan bangsa dan demi kepentingan nasional dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

- d) Penentuan macam-macam hak menguasai atas tanah oleh negara.
 - e) Fungsi sosial hak atas tanah
 - f) Pembatasan kepemilikan atas tanah
 - g) Hak warga negara Indonesia yang mempunyai kesempatan memperoleh sesuatu hak atas tanah.
 - h) Pengusahaan dibidang agraria yang bwerdasarkan atas kepentingan bersama untuk kepentingan nasional.
- 2). Bab II mengenai Hak-Hak Atas Tanah, Air dan Ruang Angkasa serta Pendaftaran Tanah. Dalam bab ini terbagi dalam beberapa bagian, yakni:
- a). Bagian I Ketentuan-ketentuan umum, yang berisi:
 - i. Jenis hak atas tanah.
 - ii. Jenis haka atas air dan ruang angkasa.
 - iii. Pemabatasan luas tanah maksimum yang boleh dimiliki.
 - b). Bagian II Pendaftaran Tanah, yang berisi:
 - i. Pendaftaran tanah dilakukan oleh pemerintah. Hal ini dilakukan untuk menjamain kepastian hukum.
 - ii. Cakupan pendaftaran tanah.
 - c). Bagian III Hak Milik, yang berisi:
 - i. Kedudukan
 - ii. Subyek hukum.
 - iii. Cara perolehan, peralihan, dan hapusnya penguasaan.
 - iv. Jaminan hutang
 - d). Bagian IV Hak Guna Usaha, yang berisi:
 - i. Kedudukan
 - ii. Subyek hukum.
 - iii. Cara perolehan, peralihan, dan hapusnya penguasaan.
 - iv. Jangka waktu
 - v. Jaminan hutang.
 - e). Bagian V Hak Guna Bangunan, yang berisi:
 - i. Kedudukan.
 - ii. Subyek hukum.

- iii. Cara perolehan, peralihan, dan hapusnya penguasaan.
 - iv. Jangka waktu.
 - v. Jaminan hutang
- f). Bagian VI Hak Pakai, yang berisi
- i. Kedudukan.
 - ii. Subyek hukum.
 - iii. Cara perolehan dan peralihan penguasaan.
 - iv. Jangka waktu.
- g). Bagian VII Hak Sewa Bangunan
- i. Kedudukan.
 - ii. Subyek hukum.
 - iii. Cara perjanjian dan pembayaran
- h). Bagian VIII Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan
- i). Bagian IX Hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan
- j). Bagian X Hak guna ruang angkasa
- k). Bagian XI hak-hak tanah untuk keperluan suci
- l). Ketentuan lain-lain, Berisi pengaturan lebih lanjut kepada peraturan pelaksana mengenai penguasaan hak-hak atas tanah dan pembebanan hak tanggungan terhadap penguasaan hak atas tanah yang diatur dengan undang-undang.
- 3). Bab III mengenai Ketentuan Pidana, tindak pidana dalam UUPA adalah pelanggaran
- 4). Bab IV Ketentuan-Ketentuan Peralihan, berisi:
- a). pengaturan peralihan yakni selama peraturan pelaksanaan UUPA belum terbentuk maka peraturan-peraturan yang menyangkut bumi,air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hak-hak atas tanah yang ada, baik yang tertulis maupun tidak tertulis pada saat UUPA berlaku masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA.
 - b). Pengaturan peralihan mengenai hak milik yakni selama undang-undang mengenai Hak Milik belum terbentuk maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan

- peraturan-peraturan yang lainnya mengenai hak atas tanah sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA
- c). Pengaturan peralihan mengenai masih berlakunya ketentuan Hypotheek dan Credietverband sebagai pelengkap ketentuan mengenai hak tanggungan.
- b. Kelompok Kedua mengenai ketentuan-ketentuan konversi
- i. Pasal I mengenai konversi hak eigendom
 - ii. Pasal II mengenai hak-hak atas tanah atau yang mirip dengan hak milik yang ada sebelum UUPA akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria.
 - iii. Pasal III mengenai konversi hak erfpacht
 - iv. Pasal IV mengenai konversi concessive.
 - v. Pasal V mengenai konversi hak postal dan hak erfpacht untuk perumahan
 - vi. Pasal VI mengenai hak-hak atas tanah atau yang mirip dengan hak pakai yang ada sebelum UUPA akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria.
 - vii. Pasal VII mengenai konversi hak gogolan.
 - viii. Pasal VIII konversi terhadap hak guna bangunan pada hak eigendom, hak yang mirip dengan hak milik, hak opstal, dan hak erfpacht berlaku ketentuan hak guna bangunan dalam UUPA; Konversi terhadap hak guna usaha pada hak yang mirip dengan hak milik, hak erfpacht, dan hak concessive berlaku ketentuan hak guna usaha dalam UUPA
 - ix. Pasal IX hal-hal yang perlu diatur lebih lanjut dalam ketentuan konversi diatur oleh Menteri agraria
- b. Kelompok Ketiga mengatur perubahan susunan pemerintahan desa untuk menyelenggarakan UUPA diatur dengan undang-undang.
- c. Kelompok Keempat mengatur hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada beralih kepada negara dan diatur dengan peraturan pemerintah
- d. Kelompok Kelima menyatakan berlakunya UUPA.

2.3 Kedudukan Undang-Undang Pokok Agraria

2.3.1 Umum

Sebelum berlakunya UUPA, berlaku berbagai ketentuan hukum agraria yang bersumber pada hukum adat dengan konsepsi kebersamaan dan religius, hukum perdata barat dengan menganut konsep kebebasan dan individualis, dan pengaturan yang berasal dari berbagai bekas pemerintahan swapraja yang menganut konsep feodal.

Dengan diundangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960⁷⁷ maka telah dimulailah babak baru dalam sistem hukum tanah di Indonesia. UUPA menjadi landasan hukum bagi pengaturan tanah nasional yang sebelumnya tersebar pengaturannya dalam berbagai bidang hukum. Dengan demikian terjadi perubahan yang mendasar karena perubahan tersebut menyangkut mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi dasar, dan isi. Dapat dikatakan secara umum bahwa tujuan UUPA adalah melaksanakan atau mewujudkan ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

UUPA menciptakan Hukum Agraria Nasional yang mempunyai struktur tunggal yaitu UUPA berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, sebagai hukum yang bersumber dari sebagian besar rakyat Indonesia. Ketentuan tersebut terdapat dalam bagian berpendapat serta penjelasan umum UUPA. Perubahan dalam hukum tanah nasional dilakukan dengan cepat, mendasar dan menyeluruh yang bertujuan pada saat itu sebagai “menyelesaikan Revolusi Nasional kita yang menghendaki penyelesaian segenap persolannya secara revolusioner” dengan semboyan *Pull down yesterday. Construct for tomorrow*. Dalam rangka *retooling* alat-alat untuk

⁷⁷Disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

menyelesaikan revolusi.⁷⁸Perubahan tersebut dalam arti untuk melaksanakan pembangunan nasional, mengisi kemerdekaan, dan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

UUPA memuat juga penyelesaian terhadap masalah hukum tanah nasional pada saat itu yang merupakan program revolusi di bidang agraria yang disebut Agraria Reform Indonesia. Agraria Reform Indonesia pada saat itu meliputi 5 program, yaitu:⁷⁹

- a. pembaharuan hukum agraria melalui unifikasi hukum dengan konsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
- b. penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
- c. mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusaha tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
- e. perencanaan persediaan dan peruntukan bumi air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Berkaitan dengan kedudukan UUPA selanjutnya dipaparkan mengenai UUPA sebagai hukum tanah nasional dan UUPA yang berfungsi sebagai undang-undang pokok.

2.3.2 Hukum Tanah Nasional

Sebagai hukum tanah nasional yang baru dalam materi muatan yang terdapat dalam UUPA mengandung tujuan, konsepsi, asas, sistem dan isi. Materi muatan tersebut dimaksudkan agar hukum tanah nasional harus:⁸⁰

- a. berdasarkan hukum adat tentang tanah;

Hukum adat adalah sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia karena hukum adat merupakan hukum asli bangsa Indonesia. Walaupun

⁷⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria...*, Op. Cit, Hal 3

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ *Ibid.*, Hal 162-163

demikian hukum adat tersebut harus disempurnakan dari kekurangan yang ada sehingga dapat memenuhi perkembangan zaman.

b. sederhana;

Yang dimaksud dengan sederhana adalah sesuai dengan tingkat pengetahuan bangsa Indonesia yakni dengan memilih hukum adat sebagai dasar hukum yang baru

c. menjamin kepastian hukum;

Kepastian hukum ini dibutuhkan karena masalah agraria berkaitan dengan kegiatan ekonomi yang memerlukan pembuktian yang jelas dan pasti dalam kegiatan-kegiatannya.

d. sesuai dengan nilai-nilai agama;

Tidak boleh bertentangan dengan norma-norma agama yang telah lama tertanam dalam masyarakat Indonesia.

e. memberi kemungkinan agar bumi, air, dan ruang angkasa dapat mencapai fungsinya dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur;

Pembangunan nasional tentu membutuhkan tanah sebagai faktor produksi, untuk memenuhi kebutuhan akan tanah bagi keperluan pembangunan maka perlu digunakan secara efisien dan diperlukan pengaturan, pengendalian, dan pembinaan oleh pemerintah. Hal-hal tersebut memerlukan landasan hukum yang harus dituangkan dalam hukum tanah yang efisien dan efektif.

f. sesuai dengan kepentingan masyarakat Indonesia;

UUPA harus sesuai dengan kepentingan seluruh rakyat Indonesia bukan kepentingan sebagian kelompok atau golongan.

g. sesuai dengan kebutuhan perkembangan zaman dalam bidang agraria;

UUPA harus memberikan kemungkinan untuk dapat menyelesaikan persoalan-persoalan dimasa depan

h. mewujudkan Pancasila

- i. pelaksanaan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dan Manifesto Politik Republik Indonesia sesuai dengan pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960;

Yang dimaksud adalah UUPA mengembalikan bangsa Indonesia ke jalur yang benar dalam revolusi nasional, dalam bidang agraria kebijaksanaannya adalah persoalan tanah yang diwariskan oleh zaman Belanda harus segera diakhiri terutama mengenai hak eigendom

- j. melaksanakan ketentuan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

UUPA merupakan pelaksanaan dari pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, oleh karenanya didalam UUPA harus dijiwai konsepsi yang tertuang dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945

2.3.3 Undang-Undang Pokok Agraria sebagai Undang-Undang Pokok

UUPA hanya memuat konsepsi, asas-asas dan ketentuan-ketentuan pokok sehingga UUPA merupakan dasar bagi penyusunan peraturan peraturan yang lain.

2.4 Kelembagaan Pertanahan

2.4.1 Umum

Kelembagaan pertanahan yang dimaksud adalah institusi yang melaksanakan sebagai regulator terhadap ketentuan-ketentuan hukum tanah nasional (*Implementing Agent*). Baik pada masa penjajahan maupun pada masa kemerdekaan sampai diterbitkannya atau diberlakukannya UUPA pada tanggal 24 September 1960 urusan pertanahan diselenggarakan mengikuti sistem yang diterapkan pada jaman penjajahan/kolonial Belanda yang menganut sistem dualisme, yaitu dua sistem yang berbeda dilaksanakan pada waktu yang bersamaan dalam penyelenggaraan urusan pertanahan, yaitu sistem untuk orang Belanda dan Timur asing, yang berbeda dengan sistem untuk pribumi. UUPA yang salah satu tujuannya adalah menerapkan unifikasi hukum pertanahan di

Republik Indonesia, telah mengakhiri dualisme tersebut.

Namun kedudukan organisasi yang menangani pertanahan/agraria dalam susunan kabinet/pemerintahan, berbeda-beda, mengalami pasang surut sesuai dengan nuansa politik yang mempengaruhi pengambil kebijakan nasional di zamannya, walaupun tingkat kepentingan pertanahan atau agraria dalam masyarakat sepanjang sejarah kemerdekaan selalu meningkat⁸¹, selalu semakin strategis.

2.4.2 Zaman penjajahan⁸²

Masa kolonial Belanda (1870-1942), sejak berlakunya *Agrarische Wet* (1870) pemerintah kolonial Belanda menerbitkan ordonansi (Staatblad 1823 No. 164) yang menetapkan penyelenggaraan kadastral ditugaskan kepada Kadastral Dienst yang pejabatnya diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur Jenderal. Pada masa ini bagi orang Belanda dan timur asing urusan pertanahannya yang meliputi surat keputusan hak atas tanah diterbitkan oleh Bupati, Residen, dan/atau Gubernur, dan kadaster yang bersifat peta dan informasi dikerjakan oleh Kehakiman, serta balik nama oleh pengadilan, sedangkan bagi pribumi urusan pertanahannya cukup dilaksanakan oleh administrasi desa/ kelurahan.

Masa Penjajahan Jepang (1942-1945). Kadastral Dienst diganti namanya menjadi Jawatan Pendaftaran Tanah dan tetap di bawah Departemen Kehakiman. Pada masa ini berlaku pelarangan pemindahan hak atas benda tetap/tanah (*Osamu Sierei* No. 2 Tahun 1942), dan penguasaan tanah-tanah partikelir oleh Pemerintahan Dai Nippon dihapus⁸³. Pada prinsipnya, urusan pertanahan dilaksanakan seperti zaman kolonial Belanda.

⁸¹ Peningkatan kepentingan masalah tanah terutama dipengaruhi oleh pembangunan nasional dan faktor kegiatan ekonomi dimana tanah sebagai faktor produksi jumlahnya tetap tetapi kebutuhan akan tanah terus meningkat.

⁸² Badan Pertanahan Nasional, *Dasawarsa Bhumi bhakti Adhiguna*, Jakarta, 29 Februari 1998

⁸³ Baru pada masa kemerdekaan, berdasarkan Keputusan Presiden nomor 190 tahun 1957 Jawatan Pendaftaran tanah ini dialihkan ke dalam tugas Kementerian Agraria

2.4.3 Masa kemerdekaan

Selama masa Kemerdekaan (1945-sekarang) urusan pertanahan/agraria diselenggarakan oleh Kementerian/Departemen Dalam Negeri selama 25 tahun, dan diselenggarakan oleh lembaga pertanahan/agraria tersendiri selama 40 tahun yang meliputi Kementerian/Kantor Menteri Negara Agraria selama 22 tahun, dan BPN (LPND) selama 18 tahun.

Baik pemerintahan Presiden Soekarno maupun pemerintahan Presiden Suharto pada awalnya menganggap bahwa urusan pertanahan atau agraria belum merupakan urusan strategis sehingga cukup diselenggarakan oleh suatu lembaga di bawah Kementerian/Departemen, namun pada akhirnya kedua pemerintahan tersebut sama-sama menyadari bahwa pertanahan atau agraria merupakan urusan strategis sehingga ditangani oleh satu Kementerian/Departemen, bahkan pada akhir pemerintahan Presiden Suharto pertanahan/agraria ditangani oleh dua unit organisasi yang kuat yaitu BPN untuk urusan pelayanan kepada masyarakat dan Kantor Menteri Negara Agraria untuk urusan yang bersifat arahan kebijakan .

Meskipun urusan pertanahan atau agraria semakin hari semakin strategis dan selalu meningkat kompleksitasnya, pemerintahan masa reformasi menganggap urusan pertanahan/agraria cukup ditangani oleh LPND cq BPN, semacam organisasi pertanahan/agraria pada Kabinet Pembangunan IV dan Kabinet Pembangunan IV pada pemerintahan Presiden Suharto.

Dengan dibentuknya Kabinet Presiden Abdurrachman Wahid pada tahun 1999, maka dengan serta merta Lembaga Menteri Negara Agraria dibubarkan yang dapat diartikan sebagai memperlemah kemampuan institusi pertanahan/agraria, dan yang kemudian dilanjutkan pada masa pemerintahan Presiden Megawati, dengan menerbitkan berbagai Keputusan Presiden (Keppres) dan keputusan lainnya mengenai dan/atau yang berpengaruh pada penyelenggaraan pertanahan/agraria, yang

tujuannya untuk penyempurnaan melalui perubahan tugas pokok dan misi, serta susunan organisasi LPND dan/atau BPN.

Selain itu, dengan diberlakukannya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah mengakibatkan timbulnya friksi antara kekuatan politik yang menghendaki penerapan otonomi daerah sekaligus (drastis) dengan kekuatan politik yang menghendaki penerapan otonomi daerah secara bertahap. Hal ini berdampak pada tarik ulurnya pembagian wewenang dan tanggung jawab antara pemerintah dan pemerintah daerah, terutama pemerintah daerah kabupaten dan kota, dan berdampak pada perdebatan bentuk organisasi pemerintah terutama LPND, termasuk BPN. Hal tersebut mengakibatkan, pada tahun-tahun tersebut, BPN kurang dapat mengembangkan kreativitasnya secara maksimal dalam mencapai visi dan melaksanakan misi yang diembannya.

2.5 Hukum Agraria dalam Pembangunan Hukum Nasional

Konsep dan pokok aturan hukum agraria yang termuat dalam UUPA merupakan produk hukum dan cerminan kebijakan pemerintahan saat itu, yakni orde lama. UUPA ditujukan guna pembaruan hukum agraria saat itu, namun belum cukup waktu dan terlaksana apa yang diprogramkan, kepemimpinan negara berpindah pada rezim orde baru yang memiliki pola kepemimpinan yang berbeda. Sebagaimana diketahui masa orde baru adalah masa pertumbuhan sehingga seluruh kebijakan sangat propertumbuhan. Meskipun banyak kebijakan pembangunan dan pelaksanaannya yang berbeda dengan semangat UUPA namun dengan berbagai tafsiran disediakan perangkat peraturan pelaksana UUPA yang memungkinkan pemerintah orde baru menjalankan kebijakannya di bidang pertanahan, yang sangat pro pemodal dengan segala akibatnya terhadap masyarakat banyak.⁸⁴

Hukum agraria nasional kemudian mengalami perubahan seiring peralihan kepemimpinan negara pada orde reformasi. Tampak ada tekad untuk mengadakan perombakan yang mendasar pada kebijakan nasional di bidang ekonomi. Selain UUPA dan berbagai peraturan perundang-undangan baik yang

⁸⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan...*, Op. Cit, Hal 243-244

setingkat (undang-undang) maupun peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (peraturan pemerintah, keputusan/peraturan presiden, keputusan/peraturan menteri), pengaturan dan kebijakan di bidang agraria juga didukung oleh beberapa Ketetapan MPR, seperti TAP MPR No.XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan TAP MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Konsepsi Hukum Tanah Nasional dan ketentuan-ketentuan dalam UUPA telah menjadi dasar pijak pembangunan Nasional selama kurun waktu hampir setengah abad. Berbagai peraturan perundang-undangan baik berbentuk undang-undang, maupun peraturan pelaksanaannya dalam pertimbangan hukumnya merujuk kepada UUPA sebagai dasar hukum tanah nasional. Undang-undang terkait agraria seperti kehutanan, pertambangan, sumber daya alam, sumber daya air, dan penataan ruang menjadikan dasar-dasar hukum dalam UUPA sebagai suatu pertimbangan hukum di dalam aturan-aturan undang-undang tersebut.

Hal ini menunjukkan bahwa posisi hukum tanah nasional sangat signifikan dan terkait dengan kepentingan antar dan berbagai sektor dan bidang hukum lainnya. Namun demikian fakta menunjukkan bahwa ada ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan dalam berbagai peraturan perundangan di bidang hukum agraria khususnya dan yang terkait dengan agraria lainnya. Harmonisasi terkait dengan harmonis dan selarasnya (tidak bertentangnya) suatu peraturan perundang-undangan yang secara horizontal memiliki tingkat hirarkhi yang sama, sementara sinkronisasi mengarah pada hubungan vertikal antara satu peraturan perundangan dengan peraturan perundangan yang lain yang lebih tinggi atau lebih rendah tingkatannya dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan.

Selain perangkat peraturan perundang-undangan di bidang hukum agraria yang saling bertentangan dan tumpang tindih, berbagai persoalan terkait tanah dalam pengelolaan berbagai sumber daya agraria yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur

penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Persoalan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum menjadi suatu unsur yang tidak tercapai dalam berbagai kebijakan pertanahan, sehingga menimbulkan berbagai konflik dan menjauhkan masyarakat dari rasa keadilan.

Kondisi ini kemudian memunculkan suatu komitmen politik dari para wakil rakyat sehingga setelah melalui tahapan yang panjang, berliku dan beragam ditetapkan suatu ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Kebijakan nasional yang dikeluarkan oleh MPR dengan TAP MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam inilah kemudian menjadi tonggak awal adanya pembaruan hukum agraria sebagai bagian dari pembaruan agraria secara keseluruhan.

Beberapa catatan penting dalam TAP MPR No.IX/MPR/2001 terkait dengan pembangunan hukum agraria nasional yakni:

- a. Adanya fakta bahwa yuridis bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan.⁸⁵
- b. TAP MPR No.IX/MPR/2001 ini ditujukan sebagai landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.⁸⁶
- c. Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.⁸⁷
- d. Dalam operasionalisasi pembaruan agraria terutama dalam kaitannya dengan perundang-undangan, terdapat prinsip-prinsip yang harus dijadikan dasar yakni:⁸⁸

⁸⁵Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Konsideran Menimbang Huruf d.

⁸⁶*Ibid.*, Pasal 1.

⁸⁷*Ibid.*, Pasal 2.

⁸⁸*Ibid.*, Pasal 4.

- 1) prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - 2) prinsip penghormatan kepada hak asasi manusia;
 - 3) prinsip penghormatan supremasi hukum dan pengakomodasian pluralisme hukum dalam unifikasi hukum;
 - 4) prinsip kesejahteraan rakyat;
 - 5) prinsip keadilan;
 - 6) prinsip keberlanjutan;
 - 7) prinsip pelaksanaan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis;
 - 8) prinsip keterpaduan dan koordinasi antarsektor;
 - 9) prinsip pengakuan dan penghormatan hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa;
 - 10) prinsip keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
 - 11) prinsip desentralisasi.
- e. Bahwa dalam rangka pelaksanaan prinsip-prinsip di atas, salah satu arah kebijakan utama yang harus dilakukan dalam pembaruan agraria adalah melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip di atas.⁸⁹
- f. MPR menugaskan DPR RI bersama Presiden RI untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dengan menjadikan Ketetapan ini sebagai landasan dalam setiap pembuatan kebijakan; dan semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini harus segera dicabut, diubah, dan/atau diganti.⁹⁰

Sebelum dikeluarkannya TAP MPR tentang Pembaruan Agraria pada tahun 2001, salah satu arahan kebijakan pembangunan di bidang ekonomi dalam GBHN 1999-2004 adalah mengembangkan kebijakan pertanahan untuk

⁸⁹ *Ibid.*, Pasal 5.

⁹⁰ *Ibid.*, Pasal 6.

meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang.⁹¹ Ditegaskan pula bahwa salah satu ciri sistem ekonomi kerakyatan adalah pemanfaatan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya, seperti hutan, laut, air, udara, dan mineral secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat masyarakat adat dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.⁹²

Terkait dengan dimulainya era desentralisasi, maka dalam rangka pembangunan daerah, di samping aspek ruang, maka sebagian besar kegiatan masyarakat berkaitan dengan tanah yang merupakan aset bagi perorangan, badan usaha, dan publik yang wajib diakui. Pada saat ini masalah pengelolaan atau administrasi pertanahan dilakukan oleh pemerintah untuk menjamin ketertiban proses sertifikasi status tanah, penguasaan penggunaan, dan pengalihan pemilikan tanah, penguasaan penggunaan, dan pengalihan pemilikan tanah. Peran pemerintah sangat penting untuk menjamin kepastian hukum, kelancaran penggunaan tanah oleh semua anggota masyarakat untuk berbagai kepentingan. Hal ini dilakukan dengan mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktifitas dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang.

Untuk melaksanakan amanat GBHN 1999-2004, program pembangunan prioritas untuk mempercepat pengembangan wilayah di bidang pertanahan adalah dengan “Program Pengelolaan Pertanahan”. Tujuan dari program ini adalah mengembangkan administrasi pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penguasaan tanah secara adil dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat termasuk hak ulayat masyarakat hukum adat dan meningkatkan kapasitas

⁹¹Republik Indonesia, *Undang-Undang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000, LN Nomor 206 Tahun 2000)

⁹² *Ibid*

kelembagaan pengelolaan pertanahan di pusat dan daerah. Sasaran yang ingin dicapai adalah adanya kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah; dan terselenggaranya pelayanan pertanahan bagi masyarakat secara efektif oleh setiap pemerintah daerah dan berdasarkan pada peraturan dan kebijakan pertanahan yang berlaku secara nasional.⁹³

Kegiatan pokok yang dilakukan adalah (1) peningkatan pelayanan pertanahan di daerah yang didukung sistem informasi pertanahan yang andal; (2) penegakan hukum pertanahan secara konsisten; (3) penataan penguasaan tanah agar sesuai dengan rasa keadilan; (4) pengendalian penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah termasuk pemantapan sistem perizinan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang atau penggunaan tanah didaerah; dan (5) pengembangan kapasitas kelembagaan pertanahan di pusat dan daerah.⁹⁴

Terlihat bahwa agenda pembangunan di bidang agraria dalam program pembangunan nasional (Propenas 2000-2004) belum menyentuh ranah pembangunan di bidang hukum agraria, sehingga tetap kiranya kehadiran TAP MPR No.IX/MPR/2001 sebagai awal pembaruan hukum di bidang agraria. Namun disayangkan amanat pembaruan hukum sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR tersebut tidak mendapat respon dari pihak pemerintah maupun DPR. Hal ini dapat dilihat dari tidak terwujudnya satu undang-undangpun sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR tersebut.

Politik hukum pemerintahan pasca 2001 belum memberi dukungan yang real terhadap ide pembaruan hukum agraria. Baru dalam program perencanaan di bidang perundang-undangan secara nasional yang dilakukan dengan instrumen yang disebut Pengertian Program Legislasi Nasional (Prolegnas) pada periode 2005-2009, terdapat beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) yang disinyalir merupakan RUU yang akan dibentuk dalam rangka pelaksanaan pembaruan hukum agraria sebagaimana dimaksud. Prolegnas menurut UU Nomor 10 tahun 2004 adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ *Ibid*

disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.⁹⁵ Pengertian ini menunjukkan bahwa prolegnas merupakan instrumen mekanisme perencanaan hukum, yakni para pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) merencanakan pembangunan materi hukum melalui perundang-undangan melalui suatu program yang terencana, terpadu dan tersistematis.

Beberapa RUU terkait dengan pembaruan hukum agraria dalam daftar Prolegnas 2005-2009 antara lain:⁹⁶

- a. RUU Hak Milik atas Tanah (nomor urut 67).
- b. RUU tentang Pengambilalihan Lahan untuk Kepentingan Umum (nomor urut 68).
- c. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria ((nomor urut 69).

Bahkan RUU tentang Perubahan atas UUPA masuk dalam daftar prioritas tahunan Prolegnas 2005. Walaupun ternyata target ini tidak tercapai sehingga pada tahun 2006, RUU tentang Perubahan atas UUPA kembali diagendakan untuk diselesaikan melalui prolegnas prioritas tahun 2006. Agenda perubahan pada tahun 2006 inipun tidak terlaksana. Pada tahun 2007, pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono justru menarik rencana perubahan atas UUPA dan secara resmi disepakati oleh pemerintah (diwakili oleh BPN) dan DPR (Komisi II) dalam rapat kerja di DPR pada tanggal 29 Januari 2007.⁹⁷

Dengan ditariknya RUU Perubahan atas UUPA, kemudian Pemerintah mengusulkan beberapa RUU sebagai tindak lanjut pembaruan hukum agraria yakni RUU tentang Pertanahan, RUU Reforma Agraria, RUU tentang Pengadaan Tanah guna Pelaksanaan Pembangunan bagi Kepentingan Umum dalam Usulan

⁹⁵Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Op. Cit.*, Pasal 1 angka 9.

⁹⁶ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Keputusan DPR RI Nomor.01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009, Lampiran I*

⁹⁷“Usulan KPA kepada Presiden SBY, Reforma Agraria: Jembatan Kemakmuran Bangsa”, dalam Iwan Nurdin, *PPAN: Layu Sebelum Berkembang*, Jakarta:KPA, 2008, Hal 35

Prolegnas 2010-2014 kepada DPR.⁹⁸ Namun berdasarkan hasil pembahasan bersama Pemerintah (Kementerian Hukum dan HAM, c.q. Kepala BPHN) dan DPR (Badan Legislasi), disepakati beberapa RUU di bidang hukum agraria dalam Prolegnas jangka menengah 2010-2014 antara lain sebagai berikut:⁹⁹

1. RUU Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan (nomor urut 30).
2. RUU Pertanahan (nomor urut 65).
3. RUU Pengadilan Keagrarian (nomor urut 160).
4. RUU Perubahan Hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah (nomor urut 193).
5. RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 56/Prp/ Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (nomor urut 197).

Memasuki periode kedua (tahun 2011), tidak satupun dari kelima RUU tersebut yang masuk dalam prioritas tahunan baik pada Prolegnas 2010, maupun 2011. Hal ini menunjukkan bagaimana sikap politik hukum pemerintahan saat ini terhadap isu pembaruan hukum agraria. Dalam dua masa jabatan ini, pembaruan hukum agraria belum menjadi prioritas meskipun untuk potret politik hukum dan agenda pembangunan materi hukum jangka menengah 2010-2014 beberapa RUU di bidang hukum agraria tersebut telah diagendakan.

⁹⁸Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Daftar Usulan RUU Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2010-2104 di Lingkungan Pemerintah*, 17 November 2009.

⁹⁹Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Keputusan DPR RI Nomor.41A/DPR-RI/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014*, *Loc. Cit.*