

HUKUM DAN KEBIJAKAN HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

Oleh: Asri Agustiwi, S.H., M.H
Dosen Fakultas Hukum Universitas Surakarta
Email: asriagustiwi@yahoo.co.id

ABSTRAK

Dualisme aturan yang mengatur sebelum terbentuknya Undang-undang pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Hukum Agraria, dimana perbedaan aturan hukum bagi orang Indonesia dan bukan orang Indonesia terkait dengan hak tanah menjadikan dasar penggagas yang mendasar sebagai negara hukum untuk dibentuk suatu aturan hukum yang pasti yang berkaitan dengan pertanahan di Negara Indonesia.

Alasan dari pengambilan judul ini untuk mengkaji dan memberikan wawasan dibidang agraria dalam hukum dan kebijakan hukum agraria di Indonesia kepada masyarakat luas.

Metodelogi dari penelitian ini menggunakan studi normatis atau studi kepustakaan, karena kajian yang diperoleh berdasarkan referensi dari buku-buku, artikel, maupun peraturan-peraturan yang berkaitan dengan hukum agraria atau kebijakan pertanahan.

Hasil penelitian dapat disimpulkan kebijakan hukum agraria yang terbentuk melalui UUPA No.5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Hukum Agraria itu dibentuk dengan tujuan Meletakkan dasar-dasar bagi penyusun Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur, Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan, Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Kata Kunci : Hukum, Kebijakan Hukum Agraria

A. Latar Belakang

Sebelum diterbitkannya UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) No. 5 Tahun 1960, yang membuka hak atas tanah yaitu terdapat pada pasal 51 ayat 7 IS, pada Stb 1872 No. 117 tentang *Agraris Eigendom Recht* yaitu memberi hak *eigendem* (hak milik) pada orang Indonesia. Hal tersebut juga disamakan dengan *hak eigendom* yang terdapat pada buku II BW, tetapi hak tersebut diberikan bukan untuk orang Indonesia. Maka dengan adanya dualisme aturan yang mengatur tentang hak-hak tanah untuk menyeragamkannya pada tanggal 24 september 1960 diterbitkan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 pada lembar Negara No. 104/1960.

Undang-undang No.5 tahun 1960 tersebut bersifat nasionalis, yaitu diberlakukan secara nasional dimana seluruh warga negara indonesia menggunakan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 tersebut. Dasar kenasionalan hukum agraria yang telah dirumuskan dalam UUPA, adalah:

1. Wilayah indonesia yang terdiri dari bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan satu kesatuan tanah air dari rakyat indonesia yang bersatu sebagai bangsa indonesia (pasal 1 UUPA).
2. Bumi air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan karunia tuhan yang maha esa kepada bangsa indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Untuk itu kekayaan tersebut harus dipelihara dan digunakan untuksebesar-besarnya kemakmuran rakyat (pasal1,2,14, dan 15 UUPA).
3. Hubungan antara bangsa indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya bersifat abadi, sehingga tidak dapat diputuskan oleh siapa pun (pasal 1 UUPA).
4. Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa dan rakyat indonesia diberi wewenang untuk menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran, rakyat (pasal 2 UUPA).
5. Hak ulayat sebagi hak masyarakat hukum adat diakui keberadaanya. Pengakuan tersebut disertai syarat bahwa hak ulayat tersebut masih ada, tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-uandangan yang lebih tinggi (pasal 3 UUPA).
6. Subjek hak yang mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah warga negara indonesia tanpa dibedakan asli dan tidak asli. Badan hukum pada perinsipnya tidak mempunyai hubungan sepenuhnya alam yang terkandung didalamnya (pasal 9, 21,dan 49 UUPA)
7. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.

B. Rumusan Masalah

Yang menjadi rumusan masalah dalam tulisan ini yaitu bagaimana hukum dan hukum Agraria Di Indonesia.

C. Batasan Masalah

Agar penelitian ini tidak melebar dari permasalahan yang peneliti ambil, maka peneliti membatasi permasalahan hanya kepada hukum dan hukum Agraria Di Indonesia yang menggunakan konsep penelitian studi pustaka.

D. Tujuan

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan kepada masyarakat umum dan kepada dunia pendidikan.
2. Sebagai tutuan didalam penulis mengembangkan tridarma perguruan tinggi khususnya di Fakultas Hukum Universitas Surakarta.
3. Untuk menambah wawasan dan bahan pembelajaran penulis dalam mata kuliah Hukum Agraria yang kaitanya Hukum Agraria Di Indonesia.

E. Manfaat Penelitian

1. Mengetahui secara jelas dan mengalami sendiri Hukum Agraria Di Indonesia, dengan mengkajinya dari sumber-sumber pustaka.
2. Dapat memberikan pengetahuan secara lebih dalam meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dibidang ilmu hukum khususnya Agraria sebagai bekal untuk bahan penulis dan mengajar khususnya di Fakultas Hukum Universitas Surakarta baik secara teori maupun praktek dilapangan.

F. Metode Penelitian

1. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam jurnal ini adalah normatif. Peter Mahmud Marzuki menjelaskan penelitian hukum normatif adalah ".....suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan yang dihadapi...penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi."¹

2. Teknik Pengumpulan Data.

Untuk mendapatkan data yang akurat dan mendalam sesuai yang diinginkan dengan mengacu pada sifat pengkajian yang dikembangkan dalam penelitian ini, maka digunakan teknik pengumpulan data melalui studi pustaka dimana data yang dikumpulkan lewat buku-buku, jurnal maupun tulisan-tulisan/artikel-artikel ilmiah.

3. Jenis Penelitian

Menurut Suharsimi Arikunto Data adalah hasil penelitian baik berupa fakta-fakta atau angka yang menjadi sumber informasi, sedangkan yang dikatakan informasi adalah hasil pengolahan data yang dipakai untuk suatu keperluan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah²:

a. Data Primer

Yaitu data yang langsung diperoleh dari studi kepustakaan.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari sejumlah keterangan dan fakta berupa dokumen, literatur, buku-buku, laporan disertasi, serta hasil penelitian yang berupa laporan.

G. Pembahasan

1. Sejarah Hukum Agraria

Hukum dan kebijakan pertanahan yang ditetapkan oleh penjajah senantiasa diorientasikan pada kepentingan dan keuntungan mereka penjajah, yang pada awalnya melalui politik dagang. Mereka sebagai penguasa sekaligus merangkap sebagai pengusaha menciptakan kepentingan-kepentingan atas segala sumber-sumber kehidupan di bumi Indonesia yang menguntungkan mereka sendiri sesuai dengan tujuan mereka dengan mengorbankan banyak kepentingan rakyat Indonesia.³

Hukum agraria kolonial memiliki sifat dualisme hukum, yaitu dengan berlakunya Hukum Agraria yang berdasarkan atas hukum adat, disamping peraturan-peraturan dari dan berdasarkan atas hukum barat.

Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia (RI) dinyatakan pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh soekarno dan Mohamad Hatta atas nama bangsa

¹ Dr. Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, M.H, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, Hal.34

² Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta, Bina Aksara, 1989, Hal 24

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, PT Fajar Interpratama Offset, Jakarta, 2009, Hal 24

Indonesia sebagai tanda terbentuknya negara kesatuan RI sebagai suatu bangsa yang merdeka. Dari segi yuridis, proklamasi kemerdekaan merupakan saat tidak berlakunya hukum kolonial dan saat mulai berlakunya hukum nasional, sedangkan dari segi politis, proklamasi kemerdekaan mengandung arti bahwa bangsa Indonesia terbebas dari penjajahan bangsa asing dan memiliki kedaulatan untuk menentukan nasibnya sendiri.

Proklamasi kemerdekaan RI mempunyai 2 arti penting bagi penyusunan hukum agraria nasional, yaitu pertama, bangsa Indonesia memutuskan hubungannya dengan hukum agraria kolonial, dan kedua, bangsa Indonesia sekaligus menyusun hukum agraria nasional.

Pada tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang dipimpin oleh Soekarno mengadakan sidang, menghasilkan keputusan antara lain ditetapkannya Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebagai hukum dasar (konstitusi) negara RI.

UUD 1945 meletakkan dasar politik agraria nasional yang dimuat dalam pasal 33 ayat 3, yaitu "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Ketentuan ini bersifat imperatif, yaitu mengandung perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang diletakkan dalam penguasaan negara itu dipergunakan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, tujuan dari penguasaan oleh negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk menyesuaikan hukum agraria kolonial dengan keadaan dan kebutuhan setelah Indonesia merdeka, yaitu :

- a. Menggunakan kebijaksanaan dan tafsir baru.
- b. Penghapusan hak-hak kolonisasi.
- c. Penghapusan tanah pertikelir.
- d. Perubahan peraturan persewaan tanah rakyat.
- e. Peraturan tambahan untuk mengawasi pemindahan hak atas tanah.
- f. Peraturan dan tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan.
- g. Kenaikan canon dan caji.
- h. Larangan dan penyelesaian soal pemakaian tanah tanpa izin.
- i. Peraturan perjanjian bagi hasil (tanah pertanian).
- j. Peralihan tugas dan wewenang.

2. Undang-undang Pokok Agraria Hukum Agraria Nasional.

UUPA merupakan pelaksanaan pasal 33 ayat (3) UU 1945 sebagaimana yang dinyatakan 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 tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial, dan kedua membangun hukum agraria nasional. Menurut Boedi Harsono⁴, 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 hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya.

⁴ Soeprapto, *Undang-undang pokok Agraria dalam peraktek*, Universitas Indonesia, perss, Jakarta 1986

UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaruan agraria karena didalamnya memuat program yang dikenal dengan panca program agraria reform indonesia, yang meliputi :

- a. Pembaruan hukum agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi 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 atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan pengusahaan tanah mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai program landreform.
- e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi,air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

3. Peraturan dan Keputusan yang Dicaput oleh Undang-undang Pokok Agraria

Dalam pembentukan UUPA disertai dengan pencabutan terhadap peraturan dan keputusan yang dibuat pada masa pemerintahan hindia belanda sebagaimana yang tersebut dalam dictum memutuskan UUPA dibawah perkataan “dengan mencabut” adapun peraturan yang dicabut oleh UUPA yaitu :

- a. *Agrarische wet* stb. 1870 no.55 sebagai yang termuat dalam pasal 51 IS stb. 1925 no.447.
- b. Peraturan-peraturan tentang *domein verklaring* baik yang bersifat umum maupun khusus, yaitu:
 - 1) *Domein verklaring* tersebut dalam pasal 1 *Agrarische besluit* stb.1870 No.118.
 - 2) *Algemene domein verklaring* tersebut dalam stb.1875 No. 119a.
 - 3) *Domein verklaring* untuk sumatera tersebut dalam pasal 1 dari stb.1874 No 94f.
 - 4) *Domein verklaring* untuk karesidenan manado tersebut dalam pasal 1 dari stb.1877 No 55.
 - 5) *Domein verklaring* untuk *residentie zuder en Osterafdeling van borneo* tersebut dalam pasal 1 dari stb.1888. No.58.
- c. *Koninklijk besluit* (keputusan raja) tanggal 16 april 1872 No 29 (stb 1872 No. 29 (stb.1872 No,117) dan peraturan pelaksanaannya.
- d. Buku II KUHperdata indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya,kecuali ketentuan-ketentuan tentang *Hypotheek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya UUPA.

4. Asas – asas dalam Undang-undang Pokok Agraria

Dalam UUPA dimuat 8 asas dari hukum agraria nasional. Asas – asas ini kerana sebagai dasar dengan sendirinya harus menjwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya. Delapan asas tersebut, adalah sebagai berikut

- a. Asas kenasionalan,
- b. Asas pada tingkat tertinggi,bumi,air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara,
- c. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dari pada kepentingan perseorangan atau golongan,
- d. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial,
- e. Asas hanya negara indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah,
- f. Asas persamaan bagi setiap warga negara indonesia,
- g. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan,
- h. Asas tata guna tanah/pengunaan tanah secara berencana.

5. Tujuan Terbentuknya Undang-undang Pokok Agraria

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusun Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Jika hukum pertanahan difahami sebagai suatu sistem norma, maka setiap peraturan perundang-undangan yang paling tinggi sampai pada peraturan yang rendah (terkait dengan peraturan sistem pendaftaran tanah) harus merupakan suatu jalinan sistem yang tidak boleh saling bertentangan satu sama lain. Proses pembentukan norma-norma itu dimulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah disebut sebagai proses konkretisasi.⁵

Kebijakan hukum pertanahan adalah bagian dari kebijakan-kebijakan negara, sebagai sistem norma kebijakan hukum pertanahan tidak hanya dipergunakan untuk mengatur dan mempertahankan pola tingkah laku yang sudah ada, melainkan lebih sekedar itu. Hukum pertanahan seharusnya juga diperlakukan sebagai sarana pengarah dalam merealisasikan kebijakan negara dalam bidang sosial, budaya, ekonomi, kebijakan, pertanahan dan keamanan nasional.⁶

Reaktualisasi nilai-nilai Pancasila dalam reforma sangat diperlukan. Nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat harus dapat terintegasi dalam pembentukan atau pembangunan hukum. Kebijakan hukum pertanahan yang diterapkan ditengah-tengah masyarakat harus lebih menjiwai dan dijiwai oleh masyarakat itu sendiri, sehingga hukum bukanlah sesuatu yang asing ditengah-tengah masyarakat.⁷

H. Penutup

Negara Indonesia adalah Negara hukum, dimana salah satu ciri dari Negara hukum adalah adanya kepastian terhadap hukum, untuk itu hukum yang mengatur tentang bumi, air, tanah maupun ruang angkasa beserta seluk-beluknya juga harus diatur. Ketidakpastian terhadap hukum juga memiliki dampak yang buruk bagi perkembangan hukum dinegara Indonesia.

Dengan demikian diperlukannya aturan yang mengatur tentang hal tersebut, dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok-pokok Agraria yang bersifat nasional maka menggugurkan aturan-aturan yang sebelumnya mengatur tentang tanah.

Hukum dan kebijakan Agraria merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat maupun masyarakat luas dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur, juga untuk meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan serta meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

⁵ Widhi Handoko, **Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif**, Thafa Media, Jogjakarta, 2014, hal 37

⁶ Ibid, hal 75

⁷ Ibid, hal 75

DAFTAR PUSTAKA

- Bernhard Limbong, **Politik Pertanian**, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2014.
- Hadi Setia Tunggal, **Peraturan Perumahan dan Pertanian**, Harvarindo, Jakarta, 2011.
- Dr. Mukti fajar ND, Yulianto Achmad, M.H, **Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Pustaka Pelajar**, Yogyakarta, 2013.
- Muchsin, **Konflik Sumber Daya Agraria dan Upaya Penegakan Hukumnya**, Makalah, Seminar Pertahanan Nasional 2002, Pembaruan Agraria STPN, Yogyakarta 2002
- Notonagoro, **Politik Hukum dan Pembangunan Agraria Di Indonesia**, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Urip Santoso, **Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah**, PT Fajar Interpratama Offset, Jakarta, 2009.
- Suharsimi Arikunto, **Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik**, Jakarta, Bina Aksara, 1989.
- Soeprapto, **Undang-undang pokok Agraria Dalam Praktek**, Universitas indonesia Perss, Jakarta 1986.
- Widhi Handoko, **Kebijakan Hukum Pertanian Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif**, Thafa Media, Jogjakarta, 2014.