

PEMBAHARUAN HUKUM AGRARIA DALAM RANGKA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Nurbaedah

**Fakultas Hukum Universitas Islam Kadiri (UNISKA)
Jalan Sersan Suharmaji No.38 Kediri, Jawa Timur, Indonesia**

ABSTRACT

Sustainable development especially in the field of agrarian law reform in Indonesia is very necessary. To mind the land issue is very urgent and is important to the rule in land regulation of law which is complete. To reduce disputes against former land leasehold, it is necessary to agrarian reform which means a continuous process, thus it requires arrangements related to the allocation, use, authorizing, possessing rights over land that was implemented in order to achieve certainty and legal protection and justice and prosperity for all the people of Indonesia, with the object of former leasehold land, HGB or Rights Management; land affected by the conversion provisions; land submitted voluntarily by its owner, the land rights of the holder violates the law; object land reform; object former land reform; land arise; the land of the former mining area; land donated by the government; exchange of land from and by the government; land purchased by the government; soil release Convertible Production Forest Area, or the land of the former forest area ever released. The purpose of renewal reorganize the inequality of control, ownership, use and exploitation of land, reduce poverty, create job fields, improve people's access to economic resources, especially land, reduce disputes and / or conflicts over land and agrarian, improve and maintain the quality of the environment, and improve food security of community.

Keywords: *Agrarian Law, Reform, Sustainable Development*

ABSTRAK

Pembangunan berkelanjutan terutama di bidang pembaharuan hukum agraria di Indonesia sangat diperlukan. Mengingat persoalan pertanahan sangat urgen dan penting untuk di tata dalam peraturan hukum pertanahan yang lengkap. Untuk mengurangi sengketa-sengketa terhadap tanah bekas Hak Guna Usaha, maka diperlukan Reforma Agraria yang berarti suatu proses yang berkesinambungan, maka diperlukan pengaturan yang terkait dengan peruntukan, penggunaan serta penguasaan dan kepemilikan hak-hak atas tanah yang dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan obyek tanah bekas Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pengelolaan; tanah yang terkena ketentuan konversi; tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya, tanah hak yang pemegangnya melanggar perundang-undangan; tanah obyek landreform; tanah bekas obyek landreform; tanah timbul; tanah bekas kawasan pertambangan; tanah yang dihibahkan oleh pemerintah; tanah tukar menukar dari dan oleh pemerintah; tanah yang dibeli oleh pemerintah; tanah pelepasan Kawasan Hutan Produksi Konversi, atau tanah bekas kawasan hutan yang pernah dilepaskan. Tujuan pembaharuan menata kembali ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, mengurangi kemiskinan, menciptakan lapangan kerja, memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah, mengurangi sengketa dan/atau konflik pertanahan dan keagrariaan, memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, dan meningkatkan ketahanan pangan masyarakat.

Kata Kunci: Pembaharuan, Hukum Agraria, Pembangunan Berkelanjutan

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Selama kurun waktu 1960 hingga 2011 permasalahan agraria berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam semakin kompleks. Perkembangan permasalahan strategis pada tataran nasional, regional dan sektoral serta perkembangan globalisasi ekonomi dan teknologi berimplikasi pada berbagai kegiatan politik, ekonomi, sosial, budaya dan hukum bahkan pertahanan keamanan, yang langsung atau tidak langsung mengkait pada masalah agraria.

UUPA, dalam rangka melaksanakan amanat Konstitusi UUD 1945 pasal 33 ayat 3 pada hakekatnya mengatur hubungan rakyat sebagai *social system* dan sumber daya alam sebagai ekosistem, merupakan dasar kebijakan mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Kedua sistem itu merupakan dwitunggal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya dengan aspek-aspek dari keduanya, begitu pula interdependensi dan interaksinya dengan berbagai dinamikanya.

Perkembangan waktu yang merupakan faktor pembawa perubahan, maka cepat atau lambat namun pasti, maka dituntut adanya perubahan mengikuti perkembangan keadaan. Masalah UUPA, adalah masalah Negara dan Bangsa, masalah rakyat, masalah generasi dan yang akan datang. Karena itu, UUPA perlu dikaji ulang dengan seksama, secara positif-obyektif, kritis, realistis, komprehensif dan integral serta kreatif untuk kepentingan Negara, Bangsa dan rakyat, masa sekarang dan masa mendatang.

Mempertahankan keadaan UUPA seperti sekarang ini tanpa ada usaha untuk melihat aneka kelemahan di dalamnya, memang lebih mudah dan aman daripada berinisiatif melakukan langkah-langkah pembaruan. Namun, akhir-akhir ini semangat memberikan keadilan kepada rakyat (*bringing justice to the people*) dirasakan amat kuat, yang menyebabkan

munculnya sikap kritis terhadap sistem normatif yang ada. Dalam era reformasi, publik diberi kesempatan luas untuk mempengaruhi kepemimpinan negara/pemerintah dalam proses pengambilan keputusan membangun negara dan mengembangkan demokrasi.

2. Rumusan Masalah

Bagaimana pembaharuan hukum agraria dalam rangka pembangunan berkelanjutan.

3. Tujuan Penelitian

Untuk mengkaji secara mendalam pembaharuan hukum agraria dalam rangka pembangunan berkelanjutan.

B. PEMBAHASAN

Terdapat delapan prinsip dasar yang dalam Undang-undang Pokok Agraria tersebut, yaitu : Pertama, dasar kenasionalan itu diletakkan dalam Pasal 1 ayat (1), yang menyatakan bahwa : “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia” dan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian, maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi (Pasal 1 ayat (3)). Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dengan demikian maka biarpun sekarang ini daerah Irian Barat, yang merupakan bagian dari bumi, air dan ruang angkasa Indonesia berada di bawah kekuasaan penjajah, atas dasar ketentuan pasal ini bagian tersebut menurut hukum tetap merupakan bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia juga.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa tersebut tidak berarti, bahwa hak milik perseorangan atas (sebagian dari) bumi tidak dimungkinkan lagi. Di atas telah dikemukakan, bahwa hubungan itu adalah semacam hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hak milik perseorangan. Kiranya dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria yang baru dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia (Pasal 4 jo Pasal 2). Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang.

Selain hak milik sebagai turun temurun, terkuat dan terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula Hak Guna Bangunan, Hak Sewa dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan undang-undang lain (Pasal 4 jo Pasal 16).

Kedua, "Asas domein", yang dipergunakan sebagai dasar daripada perundang-undangan agraria yang berasal dari pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru. Asas domein adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas daripada negara yang merdeka dan modern. Berhubung dengan ini maka asas tersebut, yang dipertegas dalam berbagai "pernyataan domein", yaitu misalnya dalam Pasal 1

Agrarisch Besluit (S.1870-118), S.1875-119a, S.1874-94f, S.1877-55 dan S.1888-58 ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan domein itu dicabut kembali.

Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam 2 ayat (1) yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi: mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya; menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (Pasal 2 ayat (2) dan (3)). Adapun, kekuasaan negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut. Adapun isi hak-hak itu serta pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal dalam bab 2.

Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4). Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah-tanah ini pun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada, hak mana akan diuraikan lebih lanjut dalam nomor 3 di bawah ini.

Ketiga, bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan negara sebagai yang disebut dalam Pasal 1 dan Pasal 2 maka di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini. Pasal 3 itu menentukan, bahwa: "Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutkan hak ulayat di dalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu,

maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan.

Misalnya, di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya Hak Guna Usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan. Sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "*recognitie*", yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu. Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian Hak Guna Usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri sering kali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua dari ketentuan dari Pasal 3 tersebut di atas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas daripada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan negara sebagai kesatuan. Sikap yang demikian terang bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 dan dalam praktiknya pun akan membawa akibat terhambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya.

Namun sebagaimana telah dijelaskan dari uraian di atas, ini tidak berarti, bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan

diperhatikan sama sekali.

Keempat, Dasar yang keempat diletakkan dalam Pasal 6, yaitu bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Ini berarti, bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat (3)).

Berhubung dengan fungsi maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambahnya kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Kelima, sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat (2)). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan Hak Pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak

dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat (2)). Adapun pertimbangan untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai Hak Milik tetapi cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai menurut Pasal 28, Pasal 35 dan Pasal 41). Dengan demikian maka dapat dicegah usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan Hak Milik (Pasal 17).

Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu “*escape-clause*” yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai Hak Milik. Dengan adanya “*escape-clause*” ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan Hak Milik bagi sesuatu atau macam badan hukum diberikan dispensasi oleh pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah (Pasal 21 ayat (2)). Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

Keenam, kemudian dalam hubungannya pula dengan asas kebangsaan tersebut di atas ditentukan dalam Pasal 9 ayat (2), bahwa: “Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan

ekonominya. Maka di dalam Pasal 26 ayat (1) ditentukan, bahwa: “Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Ketentuan inilah yang akan merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah yang dimaksudkan itu.

Dalam hubungan itu dapat ditunjuk pula pada ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Pasal 11 ayat (1), yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang; usaha agraria hal mana bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan. Segala usaha bersama dalam lapangan agraria harus didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional (Pasal 12 ayat (1)) dan pemerintah berkewajiban untuk mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta (Pasal 13 ayat (2)).

Ketujuh, bukan saja usaha swasta, tetapi juga usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Oleh karena itu, usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang (Pasal 13 ayat (3)). Dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini sedang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu di negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut “*landreform*” atau “*agrarian reform*” yaitu, bahwa “Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri”.

Agar supaya semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan ketentuan-ketentuan lainnya. Misalnya, perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh orang tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (Pasal 13 jo. Pasal 17). Pula perlu ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah

yang boleh dipunyai dengan hak milik (Pasal 17), agar dicegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini Pasal 7 memuat suatu asas yang penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Akhirnya, ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain.

Dalam pada itu mengingat akan susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini kiranya sementara waktu yang akan datang masih perlu dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, berbagi hasil, gadai dan lain sebagainya. Tetapi, segala sesuatu peraturan-peraturan lainnya, yaitu untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat (Pasal 24, Pasal 41 dan Pasal 53). Begitulah misalnya pemakaian tanah atas dasar sewa, perjanjian bagi hasil, gadai dan sebagainya itu tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar "*freefight*", akan tetapi penguasa akan memberi ketentuan-ketentuan tentang cara dan syarat-syaratnya, agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan ("*exploitation de l'homme par l'homme*").

Sebagai misal dapat dikemukakan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang No. 2 tahun 1960 tentang "Perjanjian Bagi Hasil" (L.N. 1960 - 2). Ketentuan Pasal 10 ayat (1) tersebut adalah suatu asas, yang pelaksanaannya masih memerlukan pengaturan lebih lanjut (Pasal 10 ayat (2)). Dalam keadaan susunan masyarakat kita sebagai sekarang ini maka peraturan pelaksanaan itu nanti kiranya masih perlu membuka kemungkinan diadakannya dispensasi. Misalnya, seorang pegawai negeri yang untuk persediaan hari tuanya mempunyai tanah satu-dua hektar dan berhubung

dengan pekerjaannya tidak mungkin dapat mengusahakannya sendiri kiranya harus dimungkinkan untuk terus memiliki tanah tersebut. Selama itu tanahnya boleh diserahkan kepada orang lain untuk diusahakan dengan perjanjian sewa, bagi hasil dan lain sebagainya. Tetapi, setelah ia tidak bekerja lagi, misalnya setelah pensiun, tanah itu harus diusahakannya sendiri secara aktif (Pasal 10 ayat (3)).

Kedelapan, akhirnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara tersebut di atas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (“*planning*”) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan negara: Rencana Umum (“*national planning*”) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (“*regional planning*”) dari tiap-tiap daerah (Pasal 14). Dengan adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat. Dengan demikian jelaslah bahwa pada dasarnya konsepsi Hak atas Tanah dalam Undang-undang Pokok Agraria berbeda dengan konsepsi mengenai hak kebendaan atas tanah yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, tanah, jika tidak dimiliki oleh orang perorangan atau badan kesatuan, maka tanah tersebut adalah milik dari negara. Dalam konsep Undang-undang Pokok Agraria, tanah di seluruh wilayah Indonesia bukanlah milik Negara Republik Indonesia, melainkan adalah milik seluruh Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria) dan pada tingkatan yang paling tinggi dikuasai oleh Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria). Atas dasar hak menguasai dari negara itu, ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik secara pribadi maupun bersama-sama dengan orang-orang lain, serta badan-badan hukum (Pasal 4

ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria). Hak-hak atas tanah yang diberikan tersebut memberikan wewenang kepada yang bersangkutan untuk mempergunakannya (Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria), semuanya dengan memperhatikan akan fungsi hak atas tanah yang berfungsi sosial (Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria). Penggunaan tanah tersebut harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, hingga memberikan manfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Kepentingan-kepentingan masyarakat dan perseorangan haruslah berada dalam keadaan yang seimbang (Penjelasan Umum Angka II.4 Undang-Undang Pokok Agraria).

Melalui prinsip-prinsip dasar tersebut, maka lahirlah hak-hak atas tanah yang peruntukannya dibeda-bedakan pada jenis pemanfaatannya, serta pada pribadi-pribadi hukum yang akan menjadi pemilikinya. Secara umum ketentuan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: Hak Milik, yang merupakan hak yang terpenuh dan paling kuat serta bersifat turun-temurun, yang hanya diberikan kepada warga negara Indonesia tunggal, dengan pengecualian badan-badan hukum tertentu (Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963), yang pemanfaatannya dapat disesuaikan dengan peruntukan tanahnya di wilayah di mana tanah terletak; Hak Guna Usaha, yang merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, untuk jangka waktu tertentu, yang dapat diberikan baik pada warga negara Indonesia tunggal maupun Badan Hukum Indonesia (yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia); Hak Guna Bangunan, yang merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, untuk selama jangka waktu tertentu, yang dapat dimiliki baik oleh warga negara Indonesia tunggal maupun Badan Hukum Indonesia (yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia); Hak Pakai, yang merupakan hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah milik orang lain atau yang

dikuasai langsung oleh negara, yang bukan sewa-menyewa atau pengolahan tanah, yang dapat diberikan untuk suatu jangka waktu tertentu kepada warga negara Indonesia tunggal, Badan Hukum Indonesia (yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia), orang asing yang berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Dalam hal ini perlu diperhatikan bahwa yang dimaksud dengan warga negara Indonesia tunggal adalah warga negara Indonesia yang tidak mempunyai kewarganegaraan asing di samping kewarganegaraan Indonesia. Jika diperhatikan, ketentuan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (Hak Milik), Pasal 30 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria (Hak Guna Usaha), Pasal 36 ayat (1), Undang Undang Pokok Agraria (Hak Guna Bangunan) dan Pasal 42 Undang-undang Pokok Agraria (Hak Pakai) tidak menyebut secara spesifik kewarganegaraan tunggal, namun demikian oleh karena Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia hanya mengakui prinsip kewarganegaraan tunggal, maka tentunya yang dimaksud dengan warga negara Indonesia dalam ketentuan-ketentuan tersebut haruslah warga negara Indonesia tunggal. Dalam penjelasan selanjutnya juga dapat dilihat bahwa sepanjang dimiliki warga negara Indonesia (Tunggal), Hak Pakai dan atau Hak Guna Bangunan dapat ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik.

Dalam 8 prinsip dasar Undang-undang Pokok Agraria tersebut, maka saat ini diperlukan reforma agraria. Yang dimaksud dengan Reforma Agraria atau Pembaruan Agraria Nasional (PAN) adalah suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Diharapkan Reforma Agraria menciptakan sumber-sumber kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria, menciptakan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan sistem

kemasyarakatan dan kebangsaan, dan menciptakan harmoni kemasyarakatan.

Sedangkan tujuan yang diharapkan menata kembali ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, mengurangi kemiskinan, menciptakan lapangan kerja, memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah, mengurangi sengketa dan/atau konflik pertanahan dan keagrariaan, memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, dan meningkatkan ketahanan pangan masyarakat.

Untuk itu, agar penerima manfaat diharapkan warga negara yang memenuhi syarat antara lain : setiap warga negara Indonesia yang sudah dewasa, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama sebagai penerima manfaat; penerima manfaat wajib memenuhi persyaratan antara lain : persyaratan umum yaitu perorangan, berusia paling kurang 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin, lainnya yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan; persyaratan khusus yaitu miskin, tidak memiliki tanah, memiliki tanah pertanian paling luas 0,5 hektar, lainnya yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Reforma Agraria memerlukan ketersediaan tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Ketersediaan tanah dapat diperoleh dari : tanah bekas HGU, HGB atau HP; tanah yang terkena ketentuan konversi; tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya, tanah hak yang pemegangnya melanggar peraturan perundang-undangan; tanah obyek landreform; tanah bekas obyek landreform; tanah timbul; tanah bekas kawasan pertambangan; tanah yang dihibahkan oleh pemerintah; tanah tukar menukar dari dan oleh pemerintah; tanah yang dibeli oleh pemerintah; tanah pelepasan Kawasan Hutan Produksi Konversi, atau tanah bekas kawasan hutan yang pernah dilepaskan.

Perolehan Tanah yang Berasal dari tanah Bekas HGU, HGB atau HP; Tanah bekas HGU, HGB atau HP adalah tanah negara dan yang berdasarkan penelitian Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dapat ditetapkan sebagai tanah obyek Reforma Agraria, tanah bekas hak barat yang terkena ketentuan

konversi sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria beserta peraturan pelaksanaannya, tidak didaftarkan oleh bekas pemegang haknya status tanahnya ditetapkan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tanahnya dapat ditetapkan sebagai tanah obyek Reforma Agraria. Dan juga berasal dari Penyerahan Hak Secara Sukarela oleh Pemilikinya; tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun yang sudah ada hak atas tanahnya yang telah diserahkan haknya secara sukarela oleh pemiliknya dapat ditetapkan sebagai tanah obyek Reforma Agraria. Penyerahan hak sebagaimana dimaksud ditujukan kepada negara yang pelaksanaannya dilakukan di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, serta berasal dari tanah hak yang pemegangnya melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan; Tanah yang sudah ada hak atas tanahnya yang diterlantarkan oleh pemegangnya, haknya menjadi hapus dan status tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah sebagaimana dimaksud dapat ditetapkan sebagai tanah obyek Reforma Agraria.

Tanah yang sudah ada hak atas tanahnya yang pemegang haknya melanggar kewajiban, maksud dan tujuan pemberian haknya sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Pemberian Haknya, hak atas tanahnya dibatalkan dan status tanahnya dinyatakan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah sebagaimana dimaksud dapat ditetapkan sebagai tanah obyek Reforma Agraria. Tanah yang dikuasai, dipergunakan, dimanfaatkan oleh pemegang hak melebihi luas yang ditetapkan dalam sertifikat hak atas tanah tanpa alas hak yang sah dan bukan kepunyaan pihak lain berdasarkan penelitian Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia ditetapkan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah sebagaimana dimaksud dapat ditetapkan sebagai tanah obyek Reforma Agraria.

Perolehan Tanah yang Berasal dari Tanah Obyek Landreform; Tanah bekas partikelir, tanah kelebihan maksimum tanah *absentee*, tanah swapraja

dan tanah bekas swapraja, tanah bekas hak *erfacht* dan tanah bekas gogolan sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir Jis. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian/Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian tanahnya ditetapkan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tanahnya dapat ditetapkan sebagai tanah obyek Reforma Agraria. Dan tanah yang Berasal dari Tanah Bekas Obyek Landreform; Tanah yang pernah dikeluarkan dari tanah obyek landreform dan belum diterbitkan hak atas tanahnya yang berdasarkan penelitian Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tanahnya ditetapkan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tanahnya dapat ditetapkan sebagai tanah obyek Reforma Agraria, serta berasal dari Tanah Timbul; Tanah yang berasal dari pernah tanah timbul di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau dan bekas sungai dikuasai langsung oleh negara. Tanah timbul sebagaimana dimaksud dapat ditetapkan sebagai tanah obyek Reforma Agraria.

Perolehan Tanah yang Berasal dari Tanah Bekas Kawasan Pertambangan; Tanah bekas kawasan pertambangan yang tidak dipergunakan lagi ditetapkan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tanahnya dapat ditetapkan sebagai tanah obyek Reforma Agraria. Tanah bekas kawasan pertambangan yang dapat ditetapkan sebagai tanah obyek Reforma Agraria sebagaimana dimaksud apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut : a) masih layak dipergunakan, b) belum ada hak atas tanahnya, c) tidak dibebani hak tanggungan, d) tidak dalam keadaan disita oleh lembaga yang berwenang. Dan tanah yang berasal dari tanah yang dihibahkan oleh pemerintah; Tanah yang terdaftar sebagai aset negara baik yang sudah maupun

belum ada hak atas tanahnya berdasarkan penelitian Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dapat ditetapkan sebagai Tanah Objek Reforma Agraria. Tanah aset negara yang dapat ditetapkan sebagai Tanah Objek Reforma Agraria adalah tanah yang diduduki masyarakat secara terus menerus dan turun temurun; serta bukan merupakan barang yang menguasai hajat hidup orang banyak, atau tidak digunakan lagi secara aktif oleh pemerintah.

Untuk kepentingan sosial, kemanusiaan dan penyelenggaraan pemerintahan Negara/Daerah, tanah sebagaimana dimaksud pada oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia diusulkan kepada Menteri Keuangan untuk dihibahkan kepada rakyat penerima manfaat.

Perolehan Tanah yang Berasal dari Tukar Menukar dari dan oleh Pemerintah; Tanah yang berasal dari hasil tukar menukar antara pemerintah dengan pihak ketiga yang dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini dapat ditetapkan sebagai Tanah Objek Reforma Agraria. Tanah hasil tukar menukar dari dan oleh pemerintah ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Dan tanah yang berasal dari tanah yang dibeli oleh pemerintah; Tanah yang dibeli oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini dapat ditetapkan sebagai Tanah Objek Reforma Agraria. Penetapan tanah yang dibeli oleh pemerintah ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Serta tanah yang berasal dari bekas kawasan hutan yang berasal dari bekas kawasan hutan yang pernah dilepaskan; Tanah negara yang berasal dari pelepasan kawasan hutan yang tidak dipergunakan atau dimanfaatkan sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Pelepasannya, status tanahnya dinyatakan tetap sebagai tanah negara.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Diperlukan pembaharuan Undang-undang Pokok Agraria yang berlaku sejak 24 September 1960. Terutama terkait dengan peruntukan dan penguasaan hak atas tanah. Sebab banyak sengketa terhadap tanah-tanah negara yang dikuasai dengan Hak Guna Usaha setelah berakhirnya Hak Guna Usaha tersebut menimbulkan sengketa dengan masyarakat sekitar tanah negara yang Hak Guna Usaha-nya telah berakhir. Untuk mengurangi sengketa tanah bekas Hak Guna Usaha, diperlukan Reformasi Agraria.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar
Pokok-Pokok Agraria, (*Lembaran Negara Republik. Indonesia Tahun
1960 Nomor 104*)
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, (*Lembaran
Negara Tahun 1960–2*)
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata