

MID TERM EXAM STUDYBOOK

Hukum Agraria



ALSA LOCAL CHAPTER UNIVERITAS BRAWIJAYA



ALSA
LOCAL CHAPTER
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
LEGAL DEVELOPMENT DIVISION



LAWBRARY

alsalcub.org

ALSA LAWBRARY HUKUM AGRARIA

Presented By

Legal Development Division

ALSA Local Chapter Universitas Brawijaya

1. Pendahuluan

a. Pengertian Hukum Agraria

Pengertian hukum agraria memiliki 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. 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 kepemilikannya. 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.

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:

- Hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi;
- Hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;

- Hukum pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan dalam undang-undang di bidang pertambangan;
- Hukum perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
- 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.

Beberapa ahli memberikan pendapat mengenai pengertian hukum agraria, yakni:

- **E. Utrecht**

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.

- **Subekti/Tjitrosoedibjo**

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 diatur 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 (*administratief recht*) yang mengatur hubungan-

hubungan antara orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan tersebut.”

- **J. Valkhof**

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 objek yang diaturnya ketentuan-ketentuan hukum yang bersangkutan merupakan suatu kesatuan yang sistematis. 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.

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. 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.

b. Ruang Lingkup Hukum Agraria

Ruang Lingkup Agraria menurut UUPA sama dengan Ruang Lingkup Agraria menurut Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ruang lingkup agraria atau sumber daya alam dapat dijelaskan sebagai berikut:

i. Bumi

Pengertian bumi menurut Pasal 1 Ayat (4) UUPA adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan menurut Pasal 1 ayat (4) UUPA adalah tanah.

ii. Air

Pengertian air menurut Pasal 1 Ayat (5) UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada di laut wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 Butir 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, disebutkan bahwa pengertian air meliputi air yang terdapat di dalam dan atau berasal dari sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah, tetapi tidak meliputi air yang terdapat di laut.

iii. Ruang Angkasa

Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 1 Ayat (6) UUPA adalah ruang di atas bumi wilayah Indonesia dan ruang di atas air wilayah Indonesia. Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 48 UUPA ialah 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 di dalamnya dan hal-hal yang bersangkutan dengan itu.

iv. Kekayaan Alam yang Terkandung di Dalamnya

Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi disebut bahan, yaitu unsur-unsur kimia, mineral-mineral, biji-biji, dan segala macam batuan,

termasuk batuan-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan). Kekayaan alam yang terkandung di air adalah ikan dan perairan pedalaman dan laut di wilayah Indonesia (Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan).

Dalam Penjelasan Umum Bagian II (2) UUPA, dijelaskan bahwa pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak memberikan hak pada negara untuk memiliki tanah, tetapi hanya memberikan hak menguasai atas tanah. Pasal 2 ayat (2) UUPA mendefinisikan hak menguasai negara atas tanah ini sebagai kewenangan negara untuk:

- Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Singkatnya, menurut UUPA, hak menguasai negara atas tanah berarti hak negara untuk mengatur dan mengelola tanah, bukan hak untuk memiliki tanah.

c. Makna Agraria dalam Segi Bahasa, UUPA, dan Administrasi Pertanahan

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. Dalam bahasa Latin, *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* berarti perladangan, persawahan dan pertanian. Dalam bahasa Inggris, *agrarian* berarti tanah untuk pertanian. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian. 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*).

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.

Dalam pengertian yang disebutkan dalam Pasal 48 UUPA 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. Dari uraian dalam UUPA maka yang dimaksud dengan agraria adalah pengertian agraria yang luas, tidak hanya mengenai tanah semata tetapi meliputi bumi air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Adapun pengertian bumi adalah meliputi permukaan bumi, tubuh bumi, dibawahnya, serta yang berada dibawah air. Permukaan bumi yang dimaksud, disebut juga sebagai tanah. Dapat disimpulkan bahwa pengertian tanah adalah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut.

Makna agraria dalam administrasi pertanahan di Indonesia mengacu pada pengaturan hubungan hukum antara individu atau badan hukum dengan sumber daya alam, khususnya tanah, yang diatur oleh berbagai peraturan hukum. Hukum agraria mencakup aspek-aspek yang berkaitan dengan pemilikan, penggunaan, dan pengelolaan tanah serta sumber daya terkait seperti air dan ruang angkasa.

Administrasi pertanahan adalah kebijakan pemerintah dalam mengatur hubungan hukum terkait tanah. Ini mencakup pengelolaan hak atas tanah, pendaftaran tanah, pengadaan tanah, dan penyelesaian sengketa agraria. Administrasi ini bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Jadi, pada intinya, Hukum Agraria digunakan sebagai landasan hukum untuk mengatur segala hubungan dan peraturan yang ada di dalam administrasi pertanahan, seperti pendaftaran tanah, pengadaan tanah, dll sehingga hak-hak individu dan masyarakat terlindungi.

2. Periodisasi Hukum Agraria

a. Masa VOC

Masuknya penjajah Belanda dengan sistem perkebunan barunya berciri usaha pertanian besar dan kompleks, padat modal, teknologi modern dan berorientasi komersial, membutuhkan jumlah tenaga kerja yang relatif banyak. Melalui VOC sebagai suatu serikat dagang, pemerintah Belanda menerapkan sistem monopoli dan pungutan paksa. Dalam menjalankan pemerintahan di tanah jajahan, pemerintah kolonial Belanda memberlakukan politik monopoli dan pungutan paksa melalui dua cara. Pertama, *Contingenten* yakni pajak yang harus dibayar secara innatura dengan hasil bumi. Kedua, *Verplicte leverentien* yakni hasil bumi yang disetorkan sesuai dengan kontrak yang ditetapkan oleh VOC.

Meningkatnya permintaan akan bahan rempah-rempah di pasar internasional menyebabkan pemerintah kolonial Belanda mengadakan perluasan perkebunan dan tidak hanya sebatas rempah-rempah, tetapi juga kopi di Priangan dan perkebunan tebu di Jawa Tengah serta Jawa Timur. Perluasan areal perkebunan beserta variasi tanamannya inilah yang menjadi awal pemicu lahirnya dualisme ekonomi. Kalangan petani dengan paradigma konvensionalnya (ketentuan kepemilikan tanah berdasarkan adat) di satu sisi, dengan pemerintah kolonial yang modern (model Eropa). Kubu pertama (petani) dengan ciri ekonomi subsistensinya tidak setuju dengan masuknya pihak luar (Belanda) dengan ciri

ekonomi berorientasi pasar (komersil). Kubu kedua yang berhaluan ekonomi liberal memaksakan kehendak kepada rakyat untuk menyiapkan tanahnya guna kepentingan penjajah (Damar, 2012).

Agrarisch Wet pada masa pemerintahan Kolonial Hindia Belanda setidaknya mempunyai 3 ciri seperti yang dipaparkan Nugroho, 2017 sebagai berikut:

- i. Hukum Agraria yang tetap berlaku sebagian disusun berdasarkan sendi-sendi dan tujuan pemerintahan kolonial dan sebagian masih dipengaruhi masa pemerintahan kolonial tersebut, yang mana hal ini bertentangan dengan kepentingan masyarakat pribumi dan nasional dalam menyelesaikan revolusi nasional pada masa itu serta pembangunan semesta;
- ii. Sifat dualisme juga berlangsung ada Hukum Agraria, yaitu berdampingan Hukum Agraria dari barat dengan Hukum Agraria yang bersumber dari hukum adat;
- iii. Hukum Agraria pada masa kolonial ini dirasa sangat memberatkan bagi masyarakat pribumi karena dalam prakteknya hukum tersebut tidak menjamin kepastian hukumnya.

b. Tahun 1945 - 1960

Sejak bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, maka mulai sejak saat itu merupakan titik awal bagi perkembangan politik hukum bangsa Indonesia. Dengan telah dinyatakan kemerdekaan bangsa Indonesia, maka pada tanggal 18 Agustus 1945 pemerintah negara Indonesia membentuk Undang-Undang Dasar Negara sebagai dasar konstitusional pelaksanaan pemerintahan dari pelaksanaan pembangunan bangsa dan negara di berbagai bidang kehidupan, termasuk di dalamnya titik awal pembangunan hukum nasional kita.

Pada masa ini aturan-aturan atau hukum-hukum yang berlaku didasarkan pada ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yaitu:

i. Hukum Barat yang tertuang dalam Buku II KUH Perdata, khusus mengenai tanah, *Agrarische Wet* 1870, *Agrarische Besluit* dengan S 1870-118 tentang *Domein Verklaring* (pernyataan domein negara).

ii. Hukum Adat tentang tanah.

Berlakunya dua macam aturan hukum tersebut mengakibatkan tetap munculnya persoalan antargolongan, dan persoalan antar adat. Persoalan antar golongan dan persoalan antar adat tersebut pada era kemerdekaan ini sangat menghambat pelaksanaan pembangunan, terutama pembangunan hukum pertanahan. Sehingga dengan demikian aturan-aturan hukum tersebut diupayakan disesuaikan dengan cita-cita kemerdekaan dan amanat UUD 1945. Sehubungan dengan hal tersebut, maka pemerintah Indonesia sedikit demi sedikit melakukan penyesuaian aturan-aturan hukum tersebut dengan kondisi masyarakat dan bangsa Indonesia yang merdeka dengan mempergunakan kebijakan dan tafsir baru. Beberapa aturan hukum yang disesuaikan adalah sebagai berikut:

- Hubungan antara *domein verklaring* dan hak rakyat atas tanahnya, khusus hak ulayat;
- Negara bukan sebagai pemilik akan tetapi hanya diberi wewenang untuk menguasai;
- Penghapusan hak-hak konvensi;
- Semua tanah milik raja, rakyat hanya sebagai pemakai dan wajib menyerahkan kepada raja $\frac{1}{2}$ atau $\frac{2}{3}$ hasil kepada raja.

Selain itu pemerintah membuat perangkat-perangkat hukum guna menyelesaikan persoalan-persoalan pertanahan tersebut, yaitu pemerintahan membuat Undang-Undang Nomor 8 tahun 1954 tentang Penyelesaian Soal Pemakaian tanah Perkebunan oleh Rakyat. Penyelesaiannya dilakukan dengan cara:

- i. Terlebih dahulu akan diusahakan agar agenda segala sesuatu dapat dicarikan penyelesaiannya atas dasar kata sepakat antara pemilik perkebunan dengan rakyat/penggarap;
- ii. Apabila perundingan sebagaimana dimaksud pada angka 1 (satu) tidak berhasil, maka dalam rangka penyelesaian penggarapan tanah perkebunan tersebut akan mengambil kebijakan sendiri dengan memperhatikan:
 - Kepentingan rakyat dan kepentingan penduduk, letak perkebunan yang bersangkutan;
 - Kedudukan perusahaan perkebunan di dalam susunan perekonomian negara.

Dengan dibentuknya perangkat hukum tersebut maka diupayakan sudah tidak ada lagi pendudukan tanah perkebunan oleh rakyat. Selain ketentuan tersebut di atas, dalam upaya menata kembali penguasaan pertanahan di Indonesia, pemerintah membuat kebijakan dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1956 tentang Penentuan Perusahaan Pertanian/Perkebunan Milik Belanda yang dikenakan Nasionalisasi;
- Undang-Undang Nomor 28 tahun 1956 tentang Pengawasan terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah Perkebunan;
- Undang-Undang Nomor 29 tahun 1956 tentang Peraturan Pemerintahan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah Perkebunan;
- Ketentuan lain yang menyangkut pemakaian tanah-tanah milik warga negara Belanda yang kembali ke negerinya.

Namun demikian, perangkat-perangkat hukum inipun tidak dapat menyelesaikan persoalan pertanahan yang ada di negara Indonesia merdeka ini, sehingga

pemerintahan sejak terbentuknya UUD 1945 berusaha untuk membentuk hukum agraria nasional yang berdasarkan kepada hukum nasional Indonesia (hukum asli Indonesia), dan akhirnya melahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960-104, yang selanjutnya dikenal dengan sebutan UUPA.

c. Orde Baru

Kebijakan agraria pada era orde baru ini ditandai dengan tiga kebijakan, yaitu pertama, pelaksanaan agenda *landreform* hanya berhenti pada masalah teknis administratif, kedua, pengingkaran atas keberadaan kebijakan pokok yang mengatur masalah agraria di Indonesia yang termaktub dalam UUPA dan Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), dan ketiga menghapuskan legitimasi partisipasi dari organisasi masyarakat tani dalam proses pelaksanaan agenda *landreform* di Indonesia. Kebijakan umum Orde Baru ditandai oleh sejumlah ciri, yaitu:

- stabilitas merupakan prioritas utama;
- di bidang sosial ekonomi, pembangunan menggantungkan diri pada hutang luar negeri, modal asing, dan *betting on the strong*; dan
- di bidang agraria mengambil kebijakan jalan pintas, yaitu Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria.

Ciri kebijakan reforma agraria pada era orde baru ini dapat terlahir dikarenakan pada era orde baru (sampai dengan tahun 1992) telah dilahirkan beberapa produk hukum dalam bentuk UU pada bidang pemilu dan pemda, akan tetapi tidak dalam bidang agraria. Dalam bidang keagrariaan nasional tidak dikeluarkan lagi UU tetapi ada peraturan perundang-undangan parsial atau peraturan-peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada dibawah derajat UU (Mahfud 2012, 239).

Oleh karena itu, dapat dikatakan inti program *landreform* pada era orde baru adalah kebijakan tanah untuk pembangunan yang mengacu kepada pertumbuhan ekonomi yang digunakan sebagai acuan untuk melakukan pembangunan

infrastruktur di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dengan diterbitkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian yang merupakan wujud kebijakan pembangunan yang bertujuan untuk pemerataan penduduk agar program pembangunan lainnya dapat terlaksana serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 Tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan *Landreform*, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1991 Tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek *Landreform* Secara Swadaya.

d. **Pasca Reformasi**

Produk hukum yang penting dalam konteks reformasi agraria pada era demokrasi ini yaitu dengan keluarnya hukum agraria di Indonesia mengalami dinamika penting dengan fokus pada pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, ditandai oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 dan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001:

- i. **Pembaruan Agraria sebagai Proses Berkelanjutan:** Pembaruan agraria dipahami sebagai proses berkelanjutan yang mencakup penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria.
- ii. **Tap MPR Nomor IX/MPR/2001:** Tap MPR ini menegaskan bahwa pembaruan agraria bertujuan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum, serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.
- iii. **Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960:** UUPA menjadi landasan hukum agraria yang mengatur tentang penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah.
- iv. **Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN):** Pada tahun 2007, pemerintah memperkenalkan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) dengan konsep asset reform dan access reform.

- v. **Kerangka Programatik Reforma Agraria:** Kerangka programatik Reforma Agraria terdiri dari 6 Program Prioritas, termasuk penguatan kerangka regulasi, penataan penguasaan dan pemilikan tanah, kepastian hukum, dan pemberdayaan masyarakat.
 - vi. **Asas Hukum Agraria:** UUPA 1960 mengatur asas-asas hukum agraria, seperti asas fungsi sosial, asas pemanfaatan, dan asas keadilan.
 - vii. **Peran Pasal 33 UUD 1945:** Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah milik negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dapat digunakan untuk mengatur masalah pertanahan di Indonesia.
- e. **Pasca Undang-Undang Cipta Kerja**
- i. **Pemberlakuan UU Cipta Kerja**
UU Nomor 6 Tahun 2023: UU Cipta Kerja bertujuan untuk menciptakan kemudahan berusaha dan menarik investasi, yang berdampak pada sektor pertanahan. Salah satu fokusnya adalah mempercepat proses pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan.
 - ii. **Regulasi Pengadaan Tanah**
Perubahan Prosedur: UU Cipta Kerja mengubah prosedur pengadaan tanah, memungkinkan pemerintah untuk lebih mudah mengambil alih tanah untuk kepentingan umum, yang dapat mengakibatkan konflik dengan masyarakat lokal yang merasa dirugikan.
 - iii. **Penerapan Pasal 17 UUPA**
Pembatasan Penguasaan Tanah: Meskipun UU Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 mengamanatkan pembatasan penguasaan tanah oleh badan hukum, implementasinya masih menjadi tantangan. Banyak ketentuan dalam UUPA yang belum dilaksanakan, termasuk penetapan batas maksimum luas tanah yang dapat dimiliki oleh satu keluarga atau badan hukum.
 - iv. **Ketimpangan Sosial**

Potensi Ketidakadilan: Regulasi baru berpotensi memperlebar kesenjangan sosial, karena kebijakan yang lebih berpihak pada investasi dapat mengabaikan hak-hak masyarakat lokal atas tanah mereka.

v. **Kepastian Hukum**

Reformasi Hukum Agraria: Terdapat kebutuhan mendesak untuk memperbaiki dan menyempurnakan peraturan di bidang pertanahan agar sesuai dengan prinsip-prinsip UUPA dan menjamin kepastian hukum bagi semua pihak.

3. Asas-Asas Hukum Agraria

a. **Asas Kebangsaan (Pasal 9 UUPA)**

Prinsip asas kebangsaan dalam hukum agraria dapat ditemukan cerminannya dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yakni Pasal 1 jo. Pasal 9, 21 ayat (1), pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Pasal 1 UUPA pada intinya menjelaskan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Selain itu, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan kekayaan nasional. Oleh karena itu, pasal ini menerapkan prinsip bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa merupakan hubungan yang bersifat abadi.

Prinsip kebangsaan yang terdapat dalam Pasal 1 UUPA tersebut, mencerminkan fungsinya sebagai pemersatu bangsa Indonesia dengan lingkungan (bumi, air, dan ruang angkasa) Indonesia, yang mana sesuai dengan konsepsi wawasan nusantara. Prinsip ini kemudian juga diperkuat dengan prinsip dasar dalam ketentuan pasal 9 ayat (1) jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA.

Dilihat dari ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUPA, prinsip asas kebangsaan yang diterapkan berfungsi sebagai alat perlindungan bagi golongan warga negara yang

lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya. Prinsip ini seperti yang terdapat dalam Penjelasan Umum UUPA.

Selanjutnya, prinsip asas kebangsaan juga dapat ditemukan dalam Pasal 26 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi: “Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan- perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali”.

Melalui ketentuan pasal di atas, asas kebangsaan yang terkandung di dalamnya berfungsi untuk melindungi kekayaan nasional bangsa Indonesia dari asing, serta berfungsi pula untuk mencegah kepemilikan tanah Indonesia oleh orang asing.

Dari beberapa prinsip asas kebangsaan yang tercermin dalam Undang-Undang Pokok Agraria, prinsip asas kebangsaan dapat disimpulkan bersifat *intern* dan *ekstern*:

- Sifat *intern* fungsi prinsip asas kebangsaan adalah merupakan pemersatu bangsa Indonesia dengan lingkungan sesuai dengan konsepsi wawasan nusantara. Namun di samping itu, fungsi prinsip asas kebangsaan juga merupakan sarana perlindungan bagi warga negara Indonesia yang memiliki ekonomi lemah terhadap warga Negara Indonesia ekonomi kuat.
- Sifat *ekstern* adalah prinsip asas kebangsaan berfungsi untuk mencegah kepemilikan tanah Indonesia oleh warga negara asing.

Sehingga, sesuai dengan asas kebangsaan yang terdapat dalam Pasal 1 UUPA, maka menurut Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA dalam pengaplikasiannya hanya warga negara Indonesia sajalah yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan Hak milik kepada orang asing dilarang sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Akan tetapi, orang-orang asing tetap dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas.

b. Asas Hak Menguasai Negara

Hak Menguasai Negara (HMN) adalah hak kebendaan yang secara eksplisit diberikan oleh Konstitusi kepada negara Indonesia. Hak ini termasuk hak menguasai atas bumi, air, kekayaan alam, serta cabang-cabang produksi vital yang mana harus digunakan semata-mata untuk memakmurkan rakyat Indonesia. Tugas kewajiban mengelola lingkungan tidak memungkinkan dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia. Oleh karena itu, amanat tersebut diberi kuasa kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai oleh negara ini bersumber dari kekuasaan yang melekat pada negara dan pemberian kuasa tersebut tertuang ketika Negara Republik Indonesia beserta dasar negaranya terbentuk. Sebagaimana yang tercermin dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dalam hubungannya dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam di dalamnya, maka negara selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat bertindak dalam kedudukannya sebagai Kuasa dan Petugas Bangsa Indonesia. Pernyataan yang terdapat dalam ketentuan tersebut menjelaskan, bahwa secara konstitusional Negara memiliki legitimasi yang kuat untuk menguasai bumi, air dan kekayaan didalamnya sebagai bentuk bagian dari bumi, tetapi penguasaan tersebut harus dalam kerangka untuk kemakmuran rakyat.

Konsep hak menguasai negara yang terdapat dalam Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang merinci lebih lanjut tentang hak menguasai tanah oleh negara. Pasal 2 ayat (2) UUPA mendefinisikan hak menguasai negara atas tanah ini sebagai kewenangan negara untuk:

- Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Menurut UUPA, hak menguasai negara atas tanah mengartikan bahwa negara mempunyai hak untuk mengatur dan mengelola tanah, tetapi bukan hak untuk memiliki tanah. Konsep UUPA ini ternyata juga dipengaruhi oleh konsep hukum adat yang tidak mengakui hak milik individu yang absolut/mutlak atas tanah, dan hanya mengakui hak komunal atas tanah. Selain itu, hubungan hukum yang dalam UUD NRI 1945 dirumuskan dengan istilah “dikuasai”, dengan rincian kewenangan negara yang terdapat dalam Pasal 2 UUPA, maka sifatnya kewenangan tersebut ditegaskan menjadi hubungan hukum publik semat-mata.

Kewenangan negara yang terdapat dalam Pasal 2 UUPA, meliputi kewenangan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam UUPA, negara diberikan otoritas kekuasaan atau hak menguasai serta berperan sebagai pengatur, peruntukan, penggunaan, persediaan dan hubungan hukum antar subjek. Tujuan dari asas ini adalah untuk pemenuhan kehidupan sosial Indonesia dengan

landasan untuk kemanusiaan yang adil dan beradab, serta untuk kemakmuran Indonesia sesuai dengan sila dua dan lima Pancasila.

c. Asas Pengakuan Hak Ulayat (Pasal 33 UUPA)

Hak ulayat adalah kewenangan dan kewajiban yang ada pada masyarakat hukum adat yang berkaitan dengan tanah yang berada dalam lingkungan wilayahnya. Asas pengakuan hak ulayat diatur dalam pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal satu dan dua pelaksanaan hak ulayat dan hak hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga 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”.

Lebih lanjut, asas pengakuan hak ulayat dijelaskan lebih rinci pada penjelasan umum no. II/3 yang menyatakan bahwa:

“Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara sebagai yang disebut dalam pasal 1 dan 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, sehingga 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 mengenai hak ulayat ini berasal dari apa yang melekat didalam masyarakat. Sepanjang hak ulayat tersebut menurut kenyataannya masih ada pada masyarakat hukum adat yang bersangkutan maka hak ulayat tersebut pun

masih berlaku. Hak ulayat ini terdapat dalam keputusan hakim, namun secara resmi dalam undang-undang hak tersebut belum tercantum pada zaman penjajahan. Ketika hak ulayat terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria telah membuat diakuinya hak ulayat tersebut.

d. Asas Hukum Agraria Nasional Berdasarkan Hukum Adat

Hukum asli golongan pribumi oleh Undang-undang Pokok Agraria dijadikan sebagai dasar hukum tanah nasional. Boedi Harsono menyatakan bahwa UUPA dengan hukum adat yaitu hukum aslinya golongan rakyat pribumi, merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan.

Hukum adat sebagai dasar utama pembangunan hukum agraria nasional dapat disimpulkan bahwa “berhubungan dengan apa yang disebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”. Hukum agraria nasional berdasarkan hukum adat dinyatakan dalam konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang sering kita jumpai dalam:

- Penjelasan Umum angka 3 ayat (1) yang berbunyi “Dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana

dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal”;

- Pasal 5 yang berbunyi : “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”;
- Penjelasan Pasal 5 yang berbunyi : “Penegasan, bahwa hukum adat dijadikan dasar dari hukum agraria yang baru”;
- Penjelasan Pasal 16 yang berbunyi “Pasal ini adalah pelaksanaan dari pada ketentuan dalam pasal 4. Sesuai dengan azas yang diletakkan dalam pasal 5, bahwa hukum pertanahan yang Nasional didasarkan atas hukum adat, maka penentuan hak-hak atas tanah dan air dalam pasal ini didasarkan pula atas sistematik dari hukum adat”.

e. Asas Fungsi Sosial

Asas fungsi sosial dapat diartikan bahwa hak atas tanah apa pun yang dimiliki seseorang tidak dapat dibenarkan bahwa tanah itu dipergunakan untuk kepentingan pribadi, apalagi kalau dipergunakan tanah tersebut telah menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas. Maka dengan itu, penggunaan hak tanah harus dapat disesuaikan dengan keadaan dan juga sifat dari hak tersebut supaya dapat bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi yang mempunyai tanah tersebut, masyarakat dan negara. Dengan adanya asas fungsi sosial, maka hak atas tanah dalam hukum tanah menjadi sebuah landasan fundamental untuk memastikan adanya kebermanfaatannya bagi kemakmuran rakyat di negara yang sejahtera. Namun, hal ini bukan berarti kepentingan perseorangan

menjadi terdesak dengan kepentingan umum dan masyarakat karena hak perseorangan dan kepentingannya juga telah diatur di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA).

f. Asas *Landreform*

Pengertian dari asas *landreform* dicakupi dalam arti luas menurut UUPA No.5 Tahun 1960 adalah sebagai berikut:

- Pelaksanaan Pembaharuan Hukum Agraria: Melakukan perombakan hukum agraria yang sudah tidak sesuai dan menyesuaikan dengan situasi di zaman modern dengan ketentuan hukum yang memadai perkembangan dari masyarakat;
- Penghapusan terhadap hak-hak asing dan konsepsi kolonial;
- Diakhirinya kekuasaan tuan tanah dan feodal atas tanah yang telah memeras rakyat atas penguasaan tanahnya;
- Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan terkait penguasaan tanah;
- Perencanaan persediaan: penggunaan tanah secara berencana sesuai dengan kemampuan.

Dengan itu dapat diartikan dalam arti sempit bahwa *landreform* merupakan sebuah asas yang berupa serangkaian kegiatan dalam rangka *agrarian reform* di Indonesia. Asas-asas dari *landreform* juga memuat asas-asas lainnya yaitu sebagai berikut:

- Asas penghapusan tuan-tuan tanah besar: Asas ini dimuat di dalam Pasal 7 UUPA yang menetapkan bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan agar tidak merugikan kepentingan umum;
- Asas luas maksimum dan/atau minimum tanah: Dimuat di dalam pasal 17 UUPA;

- Asas larangan pemerasan orang oleh orang lain: Dimuat di dalam pasal 11 UUPA;
- Asas kewajiban mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif atas tanah pertanian: Dimuat di dalam pasal 10 UUPA.

Landreform merupakan adanya perombakan dari pemilikan dan penguasaan tanah serta juga hubungan hukum yang berkaitan dengan penguasaan tanah, dengan itu ada beberapa tujuan yang dapat dicapai, yaitu sebagai berikut:

- Untuk mengadakan pembagian yang adil untuk sumber penghidupan rakyat tani supaya pembagian hasilnya juga menjadi adil dengan adanya perombakan struktur pertahanan;
- Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani agar tidak ada objek spekulasi dan objek pemerasan;
- Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara indonesia;
- Untuk mengakhiri sistem tuan-tuan tanah dan menghapuskan penguasaan tanah yang bersifat tak terbatas;
- Untuk mempertinggi produksi nasional dan menyelenggarakan pertanian yang lebih intensif dengan cara gotong royong.

Pelaksanaan *landreform* ada beberapa tanah yang dijadikan obyek *landreform*, yaitu sebagai berikut:

- Tanah kelebihan dan batas maksimum;
- Tanah-tanah absentee guntai;
- Tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara;
- Tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara.

Adapun, terdapat beberapa program *landreform* yang dapat diimplementasikan seperti sebagai berikut:

- Larangan menguasai tanah pertanian yang melampaui batas;
- Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*;

- Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya;
- Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
- Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
- Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian: larangan untuk melakukan perbuatan yang dapat memecahkan pemilikan tanah pertanian menjadi bagian yang kecil.

g. Asas Guna Tanah

Asas tata guna tanah dijelaskan dalam UUPA Pasal 14 dan 15. Pada pasal 14 mengatur soal perencanaan mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa dan kekayaan alam untuk kepentingan negara, keperluan keagamaan dan sosial, serta untuk kepentingan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial kebudayaan serta kesejahteraan. Kemudian atas dasar rencana umum penggunaan tanah tersebut, Pemerintah Daerah harus membuat rencana penggunaan tanah yang lebih rinci untuk daerah masing-masing. Sedangkan pasal 15 berisi bahwa tanah wajib dipelihara dengan baik, yaitu dipelihara menurut cara-cara yang lazim dikerjakan di daerah yang bersangkutan, sesuai dengan petunjuk-petunjuk dari Jawatan-Jawatan yang bersangkutan.

Definisi dari tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan untuk mengatur peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Unsur yang ada dalam tata guna tanah adalah:

- Peruntukan: lebih cenderung pada perbuatan rencana penggunaan tanahnya, yaitu proses menentukan kegiatan di suatu wilayah;

- Penggunaan: kegiatan ini sudah merupakan realisasi dimana tanah tersebut sudah mulai ditempati, diatur, dan ditata;
- Persediaan: merupakan suatu proses yang berkesinambungan untuk mengatur persediaan tanah untuk semua kegiatan.

Asas tata guna tanah dibedakan dalam dua kelompok, yaitu asas tata guna tanah untuk daerah pedesaan dan asas guna tanah untuk daerah perkotaan. Perbedaan tersebut didasarkan pada adanya perbedaan titik berat penggunaan tanah antara keduanya. Penggunaan tanah di daerah pedesaan dititikberatkan pada usaha-usaha pertanian, sedangkan di daerah perkotaan dititikberatkan pada usaha-usaha non pertanian, seperti pemukiman, perkantoran, dll.

Asas tata guna tanah untuk pedesaan adalah lestari, optimal, serasi, dan seimbang atau yang biasa disingkat LOSS yang berarti:

- Lestari: tanah harus dimanfaatkan dan digunakan untuk jangka waktu yang lama dengan tetap memelihara tatanan fisik tanah;
- Optimal: pemanfaatan tanah harus dapat mendatangkan hasil atau keuntungan ekonomis yang sebesar-besarnya dengan memperhatikan kesesuaian dengan jenis kegiatan yang akan dilaksanakan dan kemampuan fisik tanah;
- Serasi dan seimbang : suatu ruang harus dapat menampung berbagai kepentingan, baik perorangan, masyarakat maupun negara sehingga dapat dihindari adanya benturan kepentingan dan konflik dalam penggunaan tanah.

Sedangkan asas guna tanah dalam perkotaan adalah aman, tertib, lancar, dan sehat atau yang biasa disingkat ATLAS, yang berarti :

- Aman: mencakup aman dari bahaya kebakaran, tindak kejahatan, bahaya banjir, kecelakaan lalu lintas dan aman dari ketunakaryaan;
- Tertib: mencakup pengertian tertib dalam bidang pelayanan, tertib dalam penataan wilayah perkotaan, tertib lalu lintas serta tertib dalam hukum;

- Lancar: lancar dalam pelayanan kepada masyarakat, lancar berlalu lintas, lancar berkomunikasi;
- Sehat: yaitu sehat dari segi jasmani dan rohani dengan menyediakan fasilitas-fasilitas yang mendukung kebutuhan tersebut.

h. Asas kepentingan umum (Pasal 18 UUPA)

Asas kepentingan umum diatur dalam UUPA pasal 18 yang berbunyi: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.” Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, yaitu: pencabutan hak diperuntukan bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, adanya pemberian ganti kerugian yang layak dan dilaksanakan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Pencabutan hak atas tanah tidak terlepas kaitannya dengan fungsi sosial dari tanah. Bahwa pada hak-hak perorangan terdapat hak dari masyarakat, sehingga kalau di suatu masa kepentingan dari masyarakat lebih tinggi, maka kepentingan perseorangan harus mengalah.

Pasal 18 UUPA memang tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai makna kepentingan umum. Apabila dicermati isi dari ketentuan tersebut, maka dapat dipahami bahwa dalam kepentingan umum terdapat pula kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Pada akhirnya, semua hal tersebut bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan ketentuan Pasal 18 UUPA tersebut, maka pada tanggal 26 September 1961 diberlakukan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dalam perkembangannya diatur dalam

suatu pedoman umum. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Pendaftaran tanah merupakan sebuah kegiatan yang dilakukan secara berkesinambungan untuk mengumpulkan, mengolah, pembukuan, dan menyajikan data mengenai bidang tanah dan memberikan surat tanda bukti haknya bagi bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Asas pendaftaran tanah ini diatur dalam pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan:

- i. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- ii. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- iii. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria;
- iv. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut. Objek dari pendaftaran tanah dalam pasal 23 UUPA adalah:
 - Hak milik;
 - Hak guna Usaha;
 - Hak Guna Bangunan;
 - Hak Pakai;

- Hak Pengelolaan;
- Tanah Wakaf;
- Hak milik Atas Satuan Rumah Susun.

Sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh Indonesia adalah sistem publikasi sebagaimana diatur dalam PP No. 10 Tahun 1961 yang menyatakan sistem negatif yang mengandung unsur positif, sebab akan menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang mempunyai sifat yang kuat. Di Indonesia tidak menerapkan sistem publikasi negatif yang murni, melainkan sistem negatif yang mengandung unsur positif sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf C. Pendaftaran tanah bisa dilakukan secara sporadis yaitu untuk objek pendaftaran yang belum termasuk dalam PP No. 10 Tahun 1961, dan pendaftaran tanah sistematis, yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan dengan serentak yang meliputi setiap objek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 10 PP No. 24 Tahun 1997.

Latihan Soal

1. Apa yang dimaksud dengan Asas Fungsi Sosial dalam Hukum Agraria?
2. Apa saja unsur dari Tata Guna Tanah?
3. Apa itu *Landreform*!
4. Apa itu Hak Ulayat?
5. Bagaimana kedudukan Hukum adat dalam UUPA?

Kunci Jawaban

1. Asas fungsi sosial dapat diartikan bahwa hak atas tanah apa pun yang dipunyai seseorang tidak dapat dibenarkan bahwa tanah itu dipergunakan untuk kepentingan pribadi, apalagi kalau dipergunakan tanah tersebut telah menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas. Maka dengan itu, penggunaan hak tanah harus dapat disesuaikan dengan keadaan dan juga sifat dari hak tersebut supaya dapat bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi yang mempunyai tanah tersebut, masyarakat dan negara. Dengan adanya asas fungsi sosial, maka hak atas tanah dalam hukum tanah menjadi sebuah landasan fundamental untuk memastikan adanya kebermanfaatan bagi kemakmuran rakyat di negara yang sejahtera. Namun, hal ini bukan berarti kepentingan perseorangan menjadi terdesak dengan kepentingan umum dan masyarakat karena hak perseorangan dan kepentingannya juga telah diatur di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA).
2. Definisi dari tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan untuk mengatur peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Unsur yang ada dalam tata guna tanah adalah:
 - Peruntukan: lebih cenderung pada perbuatan rencana penggunaan tanahnya, yaitu proses menentukan kegiatan di suatu wilayah;
 - Penggunaan: kegiatan ini sudah merupakan realisasi dimana tanah tersebut sudah mulai ditempati, diatur, dan ditata;
 - Persediaan: merupakan suatu proses yang berkesinambungan untuk mengatur persediaan tanah untuk semua kegiatan.
3. *Landreform* merupakan dasar dari perubahan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan atas hal tersebut, dengan itu beberapa program *landreform* diimplementasikan seperti sebagai berikut:
 - Larangan menguasai tanah pertanian yang melampaui batas;
 - Larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee;

- Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya;
 - Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
 - Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
 - Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian: larangan untuk melakukan perbuatan yang dapat memecahkan pemilikan tanah pertanian menjadi bagian yang kecil.
4. Hak ulayat adalah kewenangan dan kewajiban yang ada pada masyarakat hukum adat yang berkaitan dengan tanah yang berada dalam lingkungan wilayahnya. Asas pengakuan hak ulayat diatur dalam pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa: “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal satu dan dua pelaksanaan hak ulayat dan hak hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga 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”.
5. Di dalam Ruang Lingkup Hukum Agraria terdapat beberapa unsur, yaitu:
- Bumi
Pengertian bumi menurut Pasal 1 Ayat (4) UUPA adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah tanah.
 - Air
Pengertian air menurut Pasal 1 Ayat (5) UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada di laut wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 Butir 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, disebutkan bahwa pengertian air meliputi air yang terdapat di dalam dan atau berasal dari

sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah, tetapi tidak meliputi air yang terdapat di laut

- Ruang Angkasa

Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 1 Ayat (6) UUPA adalah ruang di atas bumi wilayah Indonesia dan ruang di atas air wilayah Indonesia. Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 48 UUPA ialah ruang diatas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburuan bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal yang bersangkutan dengan itu.

- Kekayaan yang Terkandung di Dalamnya

Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi disebut bahan, yaitu unsur-unsur kimia, mineral-mineral, biji-biji, dan segala macam batuan, termasuk batuan-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan). Kekayaan alam yang terkandung di air adalah ikan dan perairan pedalaman dan laut di wilayah Indonesia (Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan).