

PEMBATASAN PEMILIKAN DAN PENGUASAAN HAK ATAS TANAH DALAM PERSPEKTIF REFORMA AGRARIA

Natanael Dwi Reki

Magister Hukum Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
raidersemesta17@gmail.com

Abstract

The urgency of proprietary restriction and domination over the land more emphasized on the society's interests at large. This view rely on philosophy of Pancasila related to the social justice meaning for whole Indonesia citizen. Then this restriction implementation intended State endowed a justice for land owner particularly the investors. State warrant the restriction by over taking and revoke land title right and either individually or business entity whenever it against the general accepted. It remind the spirit of Article 33 paragraph (3) said : "earth and water and the richness contained inside them powered by State and utilized as much as possible for the people's prosperity". This provision confirmed by restriction guarantee through Article 7, 8, 9 and 10 which relevance with land domination restriction. Therefore in this case it is necessary to be organized and improvement in land restriction implementation systematically connected with agraria reform. Government enact the policies over attribution authority by laws to perform the restriction on domination and land proprietary for the sake of justice for whole Indonesia citizen. These authority can be run through concrete methods that is doing an action take over and revoke the land title permit as regulated Article 18 UUPA (Agraria Law).

Keywords: land proprietary, land domination, restriction guarantee, article 33 paragraph (3)

A. Pendahuluan

Sejak proklamasi kemerdekaan Bangsa Indonesia 17 Agustus 1945 Pemerintahan Republik Indonesia mengambil langkah-langkah untuk mengakhiri Hukum Agraria Kolonial dan segera membentuk Hukum Agraria Nasional. Dalam hukum tanah nasional tersebut memuat asas-asas dan ketentuan-ketentuan pokok yang disusun dalam bentuk undang-undang, dan merupakan dasar bagi penyusun peraturan-peraturan lainnya. Oleh karena Undang-Undang Pokok Agraria memiliki tujuan pokok yaitu:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusun Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dala rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya¹.

Jadi Undang-Undang Pokok Agraria adalah hukum dalam keadaan tidak bergerak, artinya hanya memuat pokok-pokoknya saja dari hukum agraria baru. Dan yang dapat menggerakkan Undang-Undang Pokok Agraria adalah peraturan-peraturan pelaksanaannya. Tanah merupakan hak dasar setiap orang, keberadaannya dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena sifatnya yang multidimensi dan sarat dengan persoalan keadilan, maka permasalahan tentang tanah seakan tidak pernah surut. Seiring dengan hal tersebut, gagasan atau pemikiran tentang pertahanan juga terus berkembang sesuai dinamika perkembangan masyarakat sebagai dampak dari perkembangan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya.

¹ Boedi Harsono, 1997, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Jakarta, Djambatan, hlm. 501.

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, Yaitu *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, dan tanah sebagai *capital asset* yaitu sebagai faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi².

Tanah merupakan rintisan peradaban setiap masyarakat karena memiliki aspek filosofis dan historis di setiap daerah. Seperti di Jawa yang memiliki semangat agraris yang tertuang dalam semboyan “sanyari bumi sadumuk bathuk, totohane wutahing ludiro, pecahing dhodho”, yang artinya sejengkal tanah, njendhul bathuk taruhannya tumpahnya darah.

Sebagai karunia tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat. Tanah menjadi saran untuk mencapai kesejahteraan sosial bagi bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara untuk mengaturnya. Hal ini sesuai amanat konstitusional dan sebagai dasar politik hukum agraria nasional sebagaimana tercantum pada pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, di kuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

B. Pembahasan

1. Urgensi Pembatasan Pemilikan Dan Penguasaan Tanah Dalam Reforma Agraria

Hakekat Reforma Agraria sebenarnya telah dilaksanakan oleh pemerintah sejak dahulu melalui kebijakan landreform, dan pelaksanaannya berupa redistribusi tanah (pembagian tanah). Tanah redistribusi adalah tanah kelebihan maksimum dan atau tanah absentee yang dikuasai negara dan dibagikan kepada penggarapnya sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961. Dasar hukum bahwa pemerintah dapat mengambil alih tanah milik seseorang adalah Pasal 17 jo. Hukum pertanahan adalah bidang hukum yang mengatur Hak-Hak Penguasaan atas tanah. Hak penguasaan adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang hak untuk berbuat dengan tanah yang dikuasainya. Sumber hukum yang mengatur hukum pertanahan dalam perjalanan panjang sejarah hukum tanah di Indonesia terbagi menjadi 2 (dua):³

- I. Pada zaman Hindia Belanda/Kolonial yang menganut dualisme/pluralisme hukum tanah yang terbagi lagi dan terdiri atas (1) hukum agraria barat (tanah-tanah hak barat); (2) hukum agraria adat (tanah-tanah dengan hak adat); (3) hukum antar golongan (penyelesaian masalah tanah antar golongan); (4) hukum tanah administrasi (buatan Pemerintah Hindia Belanda); (5) hukum tanah swapraja (tanah daerah raja-raja).
- II. Pada zaman Republik Indonesia aturan hukum yang mengatur hukum pertanahan juga terbagi 2 (dua) yaitu yang tertulis dan tidak tertulis. Yang tertulis adalah:
 1. Undang-Undang Dasar 1945; dalam Pasal 33 ayat (3): “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”
 2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria; yang tujuannya adalah : (a) untuk mengakhiri dualisme/pluralisme hukum tanah zaman Hindia Belanda/Kolonial; (b) unifikasi hukum tanah Indonesia.

² Achmad Robbie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang, Bayumedia, hlm. 1.

³ Rusmidi Murad, 2007, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Bandung, Mandar Maju.

3. Peraturan-peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Sedangkan aturan hukum pertanahan pada zaman Republik Indonesia yang tidak tertulis adalah hukum adat. Hukum pertanahan adalah bagian atau salah satu komponen dari Hukum Agraria, dapat dikatakan bahwa hukum agraria dalam arti sempit adalah hukum pertanahan. Sedangkan hukum agraria dalam arti luas ditentukan dalam Pasal 1 ayat 2 yaitu Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (sumber-sumber alam), aturan hukumnya terdiri atas:

1. Hukum Pertanahan adalah bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah. Landasan hukumnya adalah Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Hukum Pengairan adalah bidang hukum yang mengatur hak-hak atas air, landasan hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 11 tahun 1974.
3. Hukum Pertambangan adalah bidang hukum yang mengatur Hak Penguasaan atas bahan galian, landasan hukumnya adalah Undang-Undang 15 tahun 1967.
4. Hukum Kehutanan adalah bidang hukum yang mengatur Hak-Hak Penguasaan atas hutan dan hasil hutan, landasan hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967.
5. Hukum Perikanan adalah bidang hukum yang mengatur Hak-Hak Penguasaan atas ikan dan perairan darat.

Hak-hak tanah yang diberikan kepada investor diantaranya seperti Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai. Dalam hal pemberian hak atas tanah yang merupakan kewenangan negara muncul tuntutan adanya penyesuaian substansinya. Kondisi ini menciptakan kesenjangan antara amanat dan cita-cita UUPA dengan pelaksanaan atau realita yang berlangsung. Kesenjangan ini ditandai oleh ketidakkonsistenan antara amanat dan semangat prinsip-prinsip UUPA dengan penjabarannya dalam peraturan pelaksanaannya. Sejumlah peraturan pelaksanaan mencerminkan insinkronisasi adalah:

- a. pemberian tanah yang luas kepada pengusaha di sector perkebunan, kehutanan dan property sehingga menimbulkan akumulasi penguasaan tanah;
- b. ketentuan yang mendorong pemahaman bahwa tanah itu merupakan komoditi dan mengabaikan hak lainnya seperti fungsi sosial dan nilai religius;
- c. ketentuan yang mendorong tentang pengabaian terhadap hak-hak tradisional atas tanah masyarakat adat;
- d. peraturan yang member peluang terjadinya pengabaian dan kemerosotan kesejahteraan pemegang hak atas tanah yang terkena pengambilalihan untuk kepentingan pembangunan.

Dengan mempertimbangkan batasan-batasan hak atas tanah tentu akan sulit bagi masyarakat khususnya masyarakat menengah untuk ikut serta menikmati hak atas tanah. Hal ini dikarenakan negara memberikan peluang selebar-lebarnya untuk memiliki ataupun menguasai hak atas tanah untuk kepentingan tertentu. Apabila hal ini tidak diatasi maka akan terjadi kesenjangan dan rasa ketidakadilan bagi masyarakat. Mereka yang memiliki modal besar akan berkuasa sementara masyarakat yang memiliki keterbatasan akan merasa dirugikan. Sementara negara selama ini terkesan lebih pragmatis melakukan pembiaran dengan dalil tidak melanggar ketentuan yang berlaku.

Apabila menelaah ketentuan UUPA maka akan diketahui kelemahan-kelemahan hukum karena semangat UUPA sudah tidak sejalan dengan nilai moral masyarakat saat ini. UUPA mengakomodir segala ketentuan yang berlaku termasuk di dalamnya sistem hukum adat dan sistem hukum kolonial. UUPA dapat dikatakan mengandung unsur plural yang menampung kepentingan dari badan ataupun peraturan yang berlaku dari masing-masing daerah. Dalam pengertian ini, pluralisme dikonstruksikan sebagai suatu keadaan dimana dua atau lebih norma hukum berlaku dalam kehidupan sosial dan dapat dirundingkan untuk menghasilkan dua jenis sistem hukum.

Berlakunya dua sistem hukum yang hidup secara berdampingan dan berkembang dalam kehidupan sosial kemasyarakatan berpotensi menimbulkan kesenjangan dan ketidakadilan. Hal ini dikarenakan antara daerah satu dengan daerah yang lain memiliki perbedaan tentang pembatasan atas tanah. Sementara semangat dari reforma agraria adalah melakukan unifikasi hukum yang mampu menakomodir kepentingan-kepentingan masyarakat di berbagai daerah menjadi ketentuan baru yang sejalan dengan cita-cita bangsa. Masalah yang muncul berikutnya dikemudian hari adalah terjadinya ketidakadilan. Maka negara dalam hal ini harus mampu memberikan rasa nyaman dan adil bagi semua pihak. Tentunya akan sulit membuat suatu keputusan yang berkeadilan. Namun bangsa Indonesia memiliki batasan keadilan tersebut dengan berpedoman pada Pancasila dan UUD NRI 1945 yang mencakup nilai-nilai perjuangan bangsa Indonesia.

Konsep keadilan sebagaimana yang dikemukakan oleh Teguh Prasetyo tentang keadilan bermartabat adalah “keadilan bermartabat memandang pembangunan sistem hukum yang khas Indonesia. Bagaimana sistem hukum positif memberi identitas dirinya, ditengah-tengah pengaruh yang sangat kuat dari sistem-sistem hukum dunia yang ada saat ini dan dengan sangat keras seolah-olah melakukan kedalam cara ber hukum bangsa Indonesia⁴. Teori keadilan bermartabat mencatat suatu sikap dalam pembangunan sistem hukum berdasarkan Pancasila. Dikemukakan, bahwa sistem hukum Indonesia tidak menganut sistem hukum secara mutlak *statute law*, dan juga tidak mutlak menganut sistem *common law*, sekalipun banyak yang mendukung pendapat bahwa sistem *judge made law* itu menjunjung tinggi harkat dan martabat hakim sebagai lembaga atau institusi pencipta hukum. Namun suatu ciri yang menonjol dari teori keadilan bermartabat adalah bahwa dalam melakukan penyelidikan untuk menemukan kaidah dan asas-asas hukum dalam melalui lapisan-lapisan ilmu hukum sebagaimana telah dinyatakan di atas, teori keadilan bermartabat menjaga keseimbangan pandangan yang berbeda pada lapisan-lapisan ilmu hukum itu sebagai suatu konflik. Teori keadilan bermartabat menjauhkan sedini mungkin konflik dalam⁵.

Munculnya pluralisme pada sistem hukum pertanahan menyebabkan tumpang tindih penerapan aturan hukum. UUPA sekarang ini sangat berseberangan dengan semangat kebangsaan Indonesia mengingat UUPA di bertumpu pada sistem hukum kolonial. Sehingga banyak sekali aturan-aturan dalam sistem hukum pertanahan yang lebih memihak pada orang-orang kapitalis.

Jadi dapat dipastikan bahwa pengaturan pembatasan tanah harus sejalan dengan rasa keadilan dengan berpedoman pada falsafah Pancasila dan UUD NRI 1945 sehingga terbangun keharmonisan hukum yang berkeadilan sosial. Sudah saatnya sistem hukum

⁴ Teguh Prasetyo, 2015, *Keadilan Bermartabat*, Bandung, Nusa Media, hlm. 17.

⁵ *Ibid*, hlm. 18.

pertanahan harus diperbaharui mengingat kondisi sosial masyarakat yang dinamis menuntut perataan dan persamaan hak berdasarkan aturan yang ada.

Keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Hukum diciptakan agar agar setiap individu anggota masyarakat dan penyelenggara negara melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan suatu tindakan yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, tatanan sosial akan terganggu karena terciderainya keadilan. Untuk mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri⁶.

2. Kepastian Hukum Pembatasan Pemilikan Hak Atas Tanah

Dengan keluarnya UUPA maka dualisme hak atas tanah dihapuskan dalam memori penjelasan UUPA dinyatakan bahwa untuk pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud Pasal 19 UUPA yang ditunjukkan pemerintah akan melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bertujuan untuk menjamin hukum yang bersifat *rechtkadaster* untuk menuju ke arah pemberian kepastian hak atas tanah telah di atur dalam Pasal 19 UUPA nomor 5 Tahun 1960 yang menyebutkan:

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang di atur dengan peraturan pemerintah;
- b. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) meliputi :
 1. Pengukuran pemetaan tanah dan pembukuan tanah;
 2. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 3. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi, serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan menteri agraria;
- d. Dalam peraturan pemerintah di atas biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) di atas dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Sifat yang melekat pada kekuasaan negara dalam penguasaan tanah tercermin dari berbagai rumusan Undang-undang yang mengatur penggunaan, pemanfaatan dan pengalih fungsian tanah. Pada pasal 18 UUPA dinyatakan bahwa 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. Pada pasal 18 UUPA dinyatakan bahwa 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. Unsur-unsur yang harus dipenuhi menurut pasal 18 UUPA adalah:

⁶ Moh. Mahfud MD, Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.

- a. Dasar atau alasan atau *reason de'tree* untuk pencabutan hak atas tanah adalah adanya kepentingan umum, kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat
- b. Mekanisme atau cara mencabut hak atas tanah harus dengan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang

UUPA tidak menjelaskan siapa atau lembaga mana yang dapat menguji dan menetapkan terpenuhinya unsur-unsur pada pasal 18 untuk dapat dicabut hak atas tanah. Berdasarkan logika hukum, bahwa yang boleh mencabut hak adalah pihak yang memberikan hak tersebut sebelumnya, dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa hanya negara melalui Pemerintahlah yang dapat memaksakan pencabutan hak atas tanah. Pemaksaan atau upaya yang dilakukan oleh pihak diluar Pemerintah, seyogianya harus dianggap sebagai inkonstitusional yang bertentangan dengan jaminan perlindungan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

C. Penutup

Berdasarkan analisa terhadap permasalahan pembatasan pemilikan dan penguasaan atas tanah maka dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa urgensi pembatasan pemilikan dan penguasaan atas tanah lebih ditekankan pada kepentingan masyarakat luas. Pandangan ini berpedoman pada falsafah Pancasila terkait makna keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Jadi penerapan pembatasan ini bermaksud bahwa negara memberikan suatu keadilan bagi pemilik tanah khususnya bagi para investor.
2. Bahwa pemerintah melakukan kebijakan melalui kewenangan atribusi yang di berikan undang-undang untuk melakukan pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah demi terselenggaranya keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Kewenangan tersebut dapat diambil melalui langkah konkret yaitu dengan melakukan tindakan pengambilalihan dan pencabutan ijin hak atas tanah sebagaimana diatur melalui Pasal 18 UUPA.

Dengan membaca dan menganalisa dalam prinsip hukum pertanahan masih memerlukan serta penajaman dalam pengembangan orientasi agar lebih akomodatif terhadap perkembangan masyarakat, bahwa permasalahan pertanahan tidak dapat dilepaskan dari pandangan bahwa tanah merupakan sumber daya alam sehingga kebijakan tentang pengelolaan agar tidak salah sasaran. Dengan membaca dan menganalisa ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA maka dapat dikatakan UUPA memiliki asas pluralis atau dalam hal ini mengacu pada sistem hukum kolonial dan hukum adat. Dengan demikian maka perlu disusun unifikasi hukum berdasarkan pandangan dan cita-cita masyarakat Indonesia sehingga nantinya tercipta keharmonisan peraturan perundang-undangan khususnya dalam bidang pertanahan.

Daftar Pustaka

- Harsono Boedi, 1997, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Jakarta, Djambatan.
- Robbie Achmad, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang, Bayu-media.
- Mahmud Marzuki Peter, *Penelitian Hukum*, Yuridika, Volume No. 2 Maret 2001.
- Yudha Hernoko Agus, 2011, *Hukum Perjanjian, Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Jakarta, Kencana.

Jurnal Hukum Magnum Opus

Agustus 2018

Volume I, Nomor 1

Natanael Dwi Reki

M. Hadjon Philipus, *Jurnal Yuridika Fakultas Hukum Unair No. 6 Tahun IX November-Desember 1994*.

Murad Rusmidi, 2007, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Bandung, Mandar Maju.

Prasetyo Teguh, 2015, *Keadilan Bermartabat*, Bandung, Nusa Media.

Mahfud MD Moh, Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.