

KONSISTENSI DAN KORELASI ANTARA UUD 1945 DAN UUPA 1960

Prof. Ny. Arie S. Hutagalung, SH., MLI.

ABSTRACT

UUPA 1960, as the first constitution created to unite the national agrarian law, was designed to manage agrarian matters. The constitution was made in accordance to Pancasila as its philosophical foundation and the 1945 Constitution as its constitutional base. In the current political agrarian dynamics, as a consequence of changes in facing globalisation era, UUPA 1960 is expected to be able to anticipate these changes and adjust to the ever developing aspirations.

I. PENDAHULUAN

Undang Undang Dasar 1945 telah berlaku di Indonesia dalam tiga kurun waktu. Yang pertama, antara 18 Agustus 1945 sampai tanggal 27 Desember 1949, yaitu sejak disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan mulai berlakunya Konstitusi RIS pada saat pengakuan kedaulatan dalam bulan Desember 1949. Kurun waktu kedua adalah mulai sejak tahun 1959 sampai masa Reformasi, yaitu sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai adanya perubahan terhadap UUD 1945 melalui jalur Amandemen UUD

1945. Sedangkan kurun waktu ketiga adalah saat Amandemen I, II, III, dan IV UUD 1945 sampai sekarang ini.

Untuk pelaksanaan UUD 1945 selama kurun waktu pertama tidak memerlukan uraian panjang lebar karena memang pada masa itu UUD 1945 belum sepenuhnya dilaksanakan dengan baik. Saat itu Indonesia sedang dalam masa pancaroba, yaitu dalam usaha membela dan mempertahankan kemerdekaan yang baru saja kita proklamasikan sementara pihak imperialis Belanda ingin menjajah kembali bekas jajahannya yang telah

merdeka itu, sehingga segala perhatian bangsa dan negara dicurahkan untuk memenangkan perang kemerdekaan. Sehubungan dengan hal tersebut, pelaksanaan UUD 1945 kurun waktu kedua dan ketiga sudah sepatutnya mendapat tempat dalam uraian lebih lanjut karena Undang Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA) sebagai penjabaran dari Pasal 33 (3) UUD 1945 dibentuk pada kurun waktu kedua dan masih tetap berlaku hingga kini memasuki kurun waktu ketiga.

Oleh karena itu sangat logis jika muncul pertanyaan tentang bagaimana korelasi UUD 1945 dengan UUPA dan apakah UUPA sebagai undang-undang organik pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 mempunyai hubungan yang konsisten secara vertikal. Dalam bahasa hukum, pertanyaan itu berkisar tentang, *pertama*, apakah UUPA mempunyai keberlakuan yuridis dalam arti pembentukannya didasarkan pada kaedah hukum yang lebih tinggi tingkatannya; *kedua*, apakah UUPA itu mengikat secara yuridis karena menunjukkan hubungan khusus antara kondisi dengan akibatnya; Dan *ketiga*,

apakah UUPA itu mempunyai kekuatan yuridis dalam arti terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan sesuai hukum yang berlaku.

Secara empiris-sosiologis, UUPA sudah berlaku efektif sejak tanggal 24 September 1960 sampai sekarang. Hal itu berarti setelah lima belas tahun merdeka dan sesudah berusaha selama kurang lebih dua belas tahun, Bangsa Indonesia untuk pertama kalinya mempunyai dasar perundang-undangan untuk menyusun lebih lanjut Hukum Agraria/Hukum Tanah Nasional sebagai perwujudan Pancasila serta berdasarkan Undang Undang Dasar Proklamasi, UUD 1945.¹

Fakta ini telah diakui oleh Prof. R. Subekti, SH. dalam pesannya kepada para ahli hukum Indonesia ketika akan menghadiri pertemuan hukum ASEAN LAW ASSOCIATION (ALA) di Singapura. Beliau menyatakan bahwa dalam pembaharuan dan pembinaan hukum nasional, kita perlu belajar dari perkembangan hukum negara-negara lain. Namun beliau juga mengingatkan bahwa dalam pembaharuan hukum nasional kita harus sebanyak-banyaknya

berpedoman kepada falsafah bangsa kita, yaitu Pancasila dan UUD 1945. Beliau menegaskan pula bahwa para ahli hukum kita tidak kalah dari ahli hukum negara-negara ASEAN yang lain. Prof. R. Subekti menunjuk kepada produk Undang Undang Pokok Agraria yang dinilainya sebagai produk hukum yang hebat. Undang-undang itu merupakan sistem hukum kita sendiri yang dengan tegas membuang jauh-jauh hukum tanah Belanda yang bercerai berai. "Sekarang ini kita punya hukum tanah yang seragam", tegasnya.²

Pancasila sebagai Landasan Filosofis UUPA

A. Rumusan Pancasila

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber dari motivasi dan aspirasi perjuangan serta tekad bangsa Indonesia, yang juga merupakan sumber cita-cita hukum dan cita-cita moral yang ingin ditegakkan, baik dalam lingkungan nasional maupun dalam hubungan pergaulan bangsa-bangsa di dunia. Pembukaan UUD 1945 telah dirumuskan secara padat dan

khidmat dalam empat alinea yang setiap alinea dan kata-katanya mengandung arti dan makna yang sangat dalam serta mempunyai nilai-nilai yang universal dan lestari. Dikatakan universal, karena mengandung nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh bangsa-bangsa beradab di seluruh muka bumi. Sedangkan dikatakan lestari karena ia mampu menampung dinamika masyarakat dan akan tetap menjadi landasan perjuangan bangsa dan Negara selama bangsa Indonesia tetap setia kepada Negara Proklamasi 17 Agustus 1945.

Pancasila dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan kata-kata:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab
3. Persatuan Indonesia
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

B. Penjabaran Sila-sila Pancasila dalam UUPA

1. Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa³

¹ Lihatlah Prof. Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya" Jilid I, Jakarta, Djambatan, 1999. hal 132.

² Lihat Sinar Harapan 25 Oktober 1984 dan dikutip dalam buku Prof. Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya" Jilid I, Jakarta, Djambatan, 1999, hal. 132.

³ Prof. Boedi Harsono, op.cit. hal. 218, 219

Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa jelas dirumuskan dalam pasal 1 ayat 2, yang bunyinya sebagai berikut:

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

Pernyataan tersebut --yang seringkali kurang diperhatikan oleh umum yang membaca UUPA- - sesungguhnya bersama-sama dengan apa yang tercantum dalam ayat 1 dan 3, mengandung makna yang sangat mendalam. Ia serta merta mengantarkan kita ke dalam suasana keagamaan Hukum Tanah Nasional kita, yang juga merupakan kekhasan Hukum Adat. Konsepsi komunalistik-religius, yang mendasari Hukum Tanah Nasional, Wawasan Kebangsaan, Wawasan Nusantara, serta semangat persatuan dan kesatuan, tampak jelas tersurat dan tersirat di dalamnya, yang semuanya mempengaruhi serta terwujud dalam isi rumusan pasal-

pasal UUPA selanjutnya.

Suasana keagamaan ini terwujud dalam pasal 14 dan 49. Pasal 14 ayat 1 menugaskan pemerintah untuk membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, yang antara lain meliputi tanah untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sementara itu, dalam pasal 49 yang terdapat dalam Bab II Bagian XI tentang Hak-hak atas tanah untuk keperluan suci dan sosial, hak milik tanah badan-badan keagamaan diakui dan dilindungi. Badan-badan keagamaan dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan. Pasal 49 ayat 2 juga menyebutkan bahwa untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya akan diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan Hak Pakai.

Dalam ayat 3 pasal yang sama juga dinyatakan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan akan

diatur oleh Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan adalah Peraturan Pemerintah nomor 28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

2. Dasar Kemanusiaan yang adil dan beradab⁴

Pasal-pasal UUPA yang merupakan perwujudan dari dasar kemanusiaan yang adil dan beradab adalah antara lain pasal 10 yang menyatakan, bahwa kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah pertanian yang dipunyai seseorang atau badan hukum harus dilakukan dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Dalam hubungan ini Penjelasan Umum II angka 7 menyatakan bahwa: *mengingat akan susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini, kiranya untuk sementara waktu yang akan datang, masih perlu dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, bagi-hasil, gadai, dan sebagainya. Tetapi segala sesuatu harus diselenggarakan menurut*

ketentuan-ketentuan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya, yaitu untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat (pasal 24, 41, 53). Begitulah misalnya pemakaian atas dasar sewa, perjanjian bagi-hasil, gadai dan sebagainya tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar “freefight”, akan tetapi penguasa akan memberikan 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 misalnya dapat dikemukakan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.

Demikian juga pasal 11 ayat 1 yang merupakan perwujudan dari dasar perikemanusiaan. Pasal ini mewajibkan penguasa untuk mengatur hubungan hukum dengan tanah, agar dapat dicapai tujuan yang disebut dalam pasal 1 ayat 2 dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.

⁴ Prof. Boedi Harsono, ibid, hal. 222, 223

⁵ Prof. Boedi Harsono, ibid, hal. 219, 220

3. Dasar Persatuan Indonesia⁵

Dasar Persatuan Indonesia atau wawasan kebangsaan, yang dalam Penjelasan Umum disebut dasar kenasionalan, tampak selain dari ketentuan ayat 2, terutama dari apa yang dinyatakan dalam ayat 1, yaitu bahwa: *Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.*

Pernyataan tersebut hakikatnya sudah mengandung semangat apa yang kemudian dikenal sebagai “Wawasan Nusantara”. Pernyataan tersebut jelas menunjukkan bahwa pembentukan UUPA diliputi oleh semangat persatuan bangsa dan kesatuan tanah air, sesuai dengan salah satu tujuan utama perjuangan bangsa, yaitu: *“Pembentukan Negara Republik Indonesia, yang berbentuk Negara Kesatuan dan Negara Kebangsaan, dengan wilayah kekuasaan dari Sabang sampai Marauke.”*

Sesuai dengan dasar kebangsaan pasal 1 tersebut, maka dalam pasal 9 ayat 1 dinyatakan bahwa *Hanya*

warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2. Pernyataan dasar tersebut mendapat penerapan dalam pasal-pasal yang mengatur Hak Milik atas tanah sebagai hak yang memberikan hubungan yang terpenuh dengan tanah. Menurut pasal 11 ayat 1, *hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.* Sedangkan orang asing dan badan-badan hukum pada dasarnya tidak dapat menguasai tanah dengan hak milik. Namun demikian, dalam hal-hal tertentu orang asing dimungkinkan memperoleh tanah Hak Milik, meskipun dibatasi hanya selama 1 tahun (pasal 21 ayat 3). Juga sebagai perkecualian hanya suatu badan hukum tertentu diperbolehkan mempunyai tanah dengan Hak Milik (pasal 21 ayat 2).

Ketentuan yang mengadakan perbedaan antara warganegara Indonesia dengan orang asing dalam pemilikan tanah adalah sesuai dengan apa yang kita ketahui dari Hukum Adat.

Dilihat dari segi Hukum Perdata Internasional, pembatasan hak-hak orang asing atas tanah dapat dipertanggungjawabkan. Menurut Andreas H. Roth⁶, sebagaimana dikutip oleh Sudargo Gautama, tampaknya ada kesepakatan universal yang menyebutkan bahwa suatu negara diperbolehkan tidak mengizinkan orang-orang lain selain warganegaranya sendiri untuk memperoleh benda-benda tetap di wilayah kekuasaannya. Berdasarkan penelitian Roth tersebut dapat dirumuskan suatu hukum yang disebut “Rule number 6”. Roth berpendapat bahwa berdasarkan azas umum Hukum Internasional, keistimewaan yang diberikan kepada orang-orang asing untuk berpartisipasi dalam kehidupan ekonomi negara di mana ia bertempat tinggal, tidak sampai meliputi pemilikan semua atau benda-benda tertentu, baik benda-benda bergerak maupun benda-benda tetap.

Demikian juga ditinjau dari segi Hukum Internasional Publik, Republik Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat berhak untuk mengadakan ketentuan yang membatasi kemungkinan bagi orang-orang

asing untuk menguasai tanah dengan hak-hak tertentu. Dalam hal ini bukan hanya Hak Milik yang tidak dapat dipunyai oleh orang-orang asing, melainkan juga Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan (pasal 30 dan 36). Sementara itu, sesuai dengan ketentuan Hukum Adat, orang asing hanya dapat menguasai tanah dengan Hak Pakai, jika ia benar-benar berkedudukan di (dalam arti menjadi penduduk) Indonesia (pasal 42), atas dasar pertimbangan bahwa hak ini hanya memberi wewenang yang terbatas (Penjelasan pasal 42). Untuk keterangan lebih lanjut lihat PP 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN 7/1996 jo 8/1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.

4. Dasar Demokrasi atau Kerakyatan⁷

Dasar Demokrasi atau Kerakyatan ditunjukkan oleh pernyataan dalam pasal 9 ayat 2, bahwa: *Tiap-tiap warganegara, baik laki-laki*

⁵ Prof. Boedi Harsono, ibid. hal. 220. Lihat juga Roth Andreas, H. “The Minimum Standard of International Law Applied to Aliens” dalam buku Prof. Dr. Sudargo Gautama, SH., “Tafsiran Undang Undang Pokok Agraria”, Bandung, Alumni, 1986.

⁷ Prof. Boedi Harsono. op.cit. hal. 221, 222

maupun wanita, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Penjelasan pasal 9 ayat 2 menghubungkan pernyataan tersebut dengan ketentuan dalam pasal 1 ayat 1 dan 2, yang mendasari konsepsi komunalistik Hukum Tanah Nasional. Sebagaimana telah diketahui pasal 1 tersebut menyatakan antara lain, bahwa semua tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah tanah-bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia. Maka sebagai pihak yang turut mempunyai tanah-bersama tersebut, para warganegara Indonesia masing-masing mempunyai hak yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas sebagian dari tanah-bersama itu.

Dasar demokrasi Hukum Tanah Nasional tampak juga dari ketentuan, bahwa dalam penguasaan tanah tidak diadakan perbedaan lagi antara warganegara pribumi dan non-pribumi dan antara warganegara

laki-laki dan perempuan. Ditiadakannya perbedaan antara warganegara pribumi dan non-pribumi ini sesuai dengan saran Panitia-Panitia Agraria, sejak Panitia Agraria Jakarta dulu. Selanjutnya perbedaan diadakan antara warganegara Indonesia dan orang asing. Di antara para warganegara perbedaan diadakan antara golongan ekonomi lemah dan ekonomi kuat (Pasal 11, 15 dan 26 ayat 1).

Dicantumkannya pernyataan mengenai kesempatan yang sama bagi laki-laki dan wanita untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah, merupakan hasil perjuangan para anggota wanita dalam Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong pada waktu membahas Rancangan UUPA. Dalam naskah yang diajukan oleh Presiden kepada Dewan, belum ada pernyataan demikian. Ini juga sesuai dengan sikap Pengadilan Umum dalam mengadili perkara-perkara warisan antara anak-anak laki-laki dan perempuan serta pembagian harta gono-gini antara suami-isteri yang bercerai: Anak perempuan dan anak laki-laki serta isteri dan suami masing-masing mendapat bagian yang sama, sebagai akibat perkembangan dan

kenyataan fungsi dan andil wanita Indonesia dalam perjuangan mencapai dan mengisi kemerdekaan.

Asas Musyawarah sebagai ciri khas Bangsa Indonesia dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapinya, tampak antara lain dalam pengaturan tatacara memperoleh tanah kepunyaan rakyat yang diperlukan bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Contoh yang terakhir adalah ketentuan dalam Keputusan Presiden nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip-prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah tersebut diwujudkan melalui ketentuan sebagai berikut: *Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui*

musyawarah (Konsiderans pasal 3 dan 9). Mengenai musyawarah itu sendiri dirumuskan dalam pasal 1 angka 5 sebagai: proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Jika cara musyawarah ini tidak membawa hasil, dan jika syarat-syaratnya dipenuhi, maka boleh dilakukan pengambilan tanah secara paksa melalui acara pencabutan hak yang diatur dalam Undang Undang nomor 20 Tahun 1961 (LN 1961-288; TLN nomor 2324). Namun demikian, melalui cara ini pun, bagi mereka yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan tetap dijamin untuk menerima ganti kerugian yang layak.

Dalam pelaksanaannya, ketentuan Keppres 55/1993 tersebut diatur dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN nomor 1 Tahun 1994.

Selain itu, penyelesaian okupasi

⁸ Prof. Boedi Harsono, *ibid*, hal. 223, 224, 225

ilegal pun harus dimulai dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelaksanaannya. Juga dalam pelaksanaan pendaftaran tanah keberatan-keberatan dan sengketa-sengketa yang timbul diusahakan untuk diselesaikan secara damai melalui musyawarah.

5. Dasar Keadilan Sosial⁸

a. Perlindungan bagi Golongan Ekonomi Lemah

Perwujudan dasar Keadilan Sosial dapat kita temukan dalam pasal 11 ayat 2, 13, 15 dan pasal-pasal yang mengatur *landreform*, yaitu pasal 10, 7, 17, dan 53.

Dalam pasal 11 ayat 2 dinyatakan bahwa dalam mengadakan kesatuan dan persatuan dibidang hukum yang mengatur pertanahan, dimana perlu dan tidaknya bertentangan dengan kepentingan nasional, harus memperhatikan perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan golongan rakyat, tetapi dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah. Golongan ekonomi lemah tersebut bisa

merupakan warganegara asli maupun keturunan asing. Demikian pula sebaliknya.

Dalam penjelasan pasal 13 ayat 4 disebutkan bahwa ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan dalam bidang agraria. Pasal tersebut menyatakan bahwa *Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria.*

Sementara itu, pasal 15 menyebutkan penerapan asas tersebut. Dalam melaksanakan kewajiban memelihara tanah, akan diperhatikan kepentingan pihak ekonomi lemah. Ini terdapat dalam Penjelasan Umum angka II 4.

b. Pasal-pasal Landreform

Pada dasarnya *Landreform* bertujuan untuk meningkatkan dan meratakan kemakmuran--khususnya di kalangan petani--dengan meratakan pemilikan dan penguasaan tanah serta memperbaiki persyaratan-persyaratan dalam pengusahaan tanah oleh para penggarap tanah kepunyaan pihak lain. Pasal 10, 7,

17, dan 53 merupakan ketentuan-ketentuan dasar dalam melaksanakan *landreform* di Indonesia. Semuanya dalam rangka mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam Penjelasan Umum II/7 dinyatakan bahwa *Dalam pasal 10 ayat 1 dan 2 dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini (artinya tahun 1960-an), sedang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut "landreform" atau "agraria 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 tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (pasal 13 jo pasal 17). Perlu pula 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.

II. UUD 1945 - LANDASAN KONSTITUSIONAL UUPA

A. Landasan Konstitusional

Istilah konstitusi mengandung makna dan pengertian yang lebih luas daripada Undang-Undang Dasar, karena konstitusi mencakup hukum dasar yang tertulis (Undang-Undang Dasar) dan hukum dasar yang tidak tertulis ("konvensi"). UUD 1945 adalah hukum dasar yang tertulis. Dari pengertian "sebagai hukum" ini, UUD 1945 adalah bersifat mengikat bagi pemerintah, setiap lembaga negara dan lembaga masyarakat, setiap warga negara Indonesia di mana saja berada, serta setiap penduduk yang ada di wilayah negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar 1945

bukanlah hukum biasa, melainkan hukum dasar. Sebagai hukum dasar, UUD 1945 merupakan sumber hukum. Pelaksana setiap produk hukum seperti UUPA, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Pemerintah harus berdasarkan dan bersumber kepada aturan yang lebih tinggi yang pada akhirnya dapat dipertanggungjawabkan pada ketentuan UUD 1945.

Dalam kedudukan UUD 1945 sebagai norma hukum yang menempati kedudukan tertinggi, ia juga mempunyai fungsi kontrol, yaitu apakah setiap undang-undang, termasuk UUPA, sebagai produk hukum yang lebih rendah sesuai atau tidak dengan ketentuan UUD 1945.

Ditinjau dari perspektif Hukum Tata Negara, baik dari sudut tata cara pembentukannya, maupun dari sudut materi yang diaturnya yang melaksanakan lebih lanjut ketentuan hukum yang lebih tinggi, maka tidak ada alasan untuk meragukan keabsahannya sebagai undang-undang organik (pasal 5 jo pasal 20 jo pasal 33 UUD 1945).

Dari segi filosofis, terbukti bahwa setelah Bangsa Indonesia kembali kepada UUD 1945 pada tahun 1959, maka UUPA adalah undang-undang

pokok pertama yang dibentuk, dan di dalam konsiderannya dengan tegas disebutkan bahwa Hukum Agraria Nasional harus mewujudkan sila-sila dari Pancasila. Dari uraian di muka telah tampak pengejawantahan dari Pancasila tersebut yang dituangkan dalam pasal-pasal, yaitu pasal 1, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, dan 49 UUPA.

B. Landasan Politik Hukum Pertanian

Adapun UUPA sebagai pelaksanaan dari pasal 33 UUD 1945 adalah suatu hal yang sudah semestinya, karena pasal 33 ini terutama ayat (3) nya merupakan dasar hukum yang utama dari Hukum Tanah (Hukum Agraria). Ketentuan yang sama juga termuat dalam pasal 38 UUD 1950 yang berbunyi:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Penjelasan pasal 33 UUD 1945 tersebut menyebutkan sebagai berikut:

“Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi. Produksi

dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” (LN 1959-75)

Teranglah dari Penjelasan itu bahwa kekuasaan yang diberikan kepada Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

itu meletakkan kewajiban kepada Negara untuk sebagai yang dikatakan UUPA “mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. (Konsiderans: “Berpendapat” huruf d).

Ketentuan lebih lanjut dari pasal 33 (3) UUD 1945 dirumuskan dalam pasal 2 UUPA, di mana dalam pasal 2 (1) UUPA dinyatakan bahwa:

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Dalam Memori Penjelasan, ketentuan ini digolongkan pada ketentuan dasar nasional hukum agraria yang baru. Hak menguasai dari Negara itu tidak saja didasarkan atas ketentuan pasal 1 dimana Negara dianggap sebagai organisasi kekuasaan rakyat, sebagai alat

⁹ Prof. Boedi Harsono, “Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional”, Jakarta, Universitas Trisakti 2002. hal. 8, 9

bangsa, tetapi dicarikan juga dasar hukumnya pada ketentuan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar. Isi pasal tersebut telah kita ketahui di atas.

Dengan demikian maka pasal 2 UUPA memberikan sekaligus suatu tafsiran resmi interpretasi otentik mengenai arti perkataan “dikuasai” yang dipergunakan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar itu. Sebelum UUPA, ada sementara orang yang menafsirkan perkataan “dikuasai” itu sebagai “dimiliki”, tetapi UUPA dengan tegas menyatakan bahwa perkataan tersebut bukan berarti dimiliki. Bahkan pengertian domein Negara dihapuskan oleh UUPA. “Asas domein” ... tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru, demikian disebutkan dalam Memori Penjelasan angka II/2.

Memori Penjelasan angka II/2 menegaskan, bahwa perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, yang sebelumnya disebut sebagai Badan Penguasa pada tingkatan tertinggi untuk:

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi dan lain-lainnya itu (dengan kata lain, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi dan lain-lainnya itu);

c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa (Segala sesuatu itu tentunya termasuk juga kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Penegasan mengenai arti perkataan “dikuasai” dinyatakan dalam pasal 2 ayat 2.

Akan tetapi dalam praktek pelaksanaan UUPA selama masa Orde Baru telah dijumpai kelemahan-kelemahan dan mungkin penyimpangan yang tidak sesuai dengan cita-cita luhur UUPA untuk mewujudkan demokrasi ekonomi seperti yang diamanatkan pasal 33 (3) UUD 1945. Lebih spesifik dalam kaitan dengan pelaksanaan Hukum

Tanah Nasional (HTN), Prof. Boedi Harsono, SH. mengakui ada kelemahan-kelemahan tersebut dengan menyatakan sebagai berikut⁹:

a. Tetapi karena adanya kelemahan dalam kelengkapan isi dan rumusan sebagai peraturannya, HTN selama masa orde baru, yang menyelenggarakan pembangunan berdasarkan kebijakan yang mengutamakan pertumbuhan, dalam pelaksanaannya memungkinkan penafsiran yang menyimpang dari semangat dan tujuan diadakannya peraturan yang bersangkutan.

b. Sehubungan dengan itu, pelaksanaan HTN selama masa orde baru seringkali dirasakan sebagai tidak menjamin perlindungan, bahkan menimbulkan rasa diperlakukan tidak adil bagi rakyat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Padahal HTN jelas memuat rumusan asas dan ketentuan-ketentuan hukum yang memberikan perlindungan bagi siapapun yang menguasai tanah secara sah terhadap gangguan dari pihak manapun,

termasuk gangguan dari pihak penguasa sekalipun, bilamana gangguan itu tidak ada dasar hukumnya.

III. UUPA DALAM ERA AMANDEMEN UUD 1945

A. TAP MPR No. XVI/MPR/1998

Pada masa mulainya era reformasi, MPR telah menetapkan sebuah ketetapan berupa TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi. TAP MPR ini merupakan titik tolak tonggak baru Reformasi Ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa saat itu sudah terdapat kebijakan baru yang artinya kita tidak akan kembali kepada kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru yang lalu yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.

TAP MPR No. XVI/MPR/1998 ini antara lain menyatakan bahwa *Kebijakan ekonomi baru mencakup kebijaksanaan, strategi, dan pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak sebagai wujud keberpihakan pada kelompok usaha kecil,*

⁹ Lihat Arie Sukanti Sumantri, “Konsepsi yang Mendasari Hukum Tanah Nasional” Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam mata kuliah Hukum Agraria pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 17 September 2003, hal. 4.

menengah, dan koperasi, serta berfungsi sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional tanpa mengabaikan peranan perusahaan-perusahaan besar. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan perusahaan dan kepemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah, koperasi serta masyarakat luas. Tanah sebagai basis usaha pertanian diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan pertanian rakyat.

B. TAP MPR No. IX/MPR/2001

Dengan terbitnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 tanggal 9 November 2001 ini, maka semakin jelas arah kebijakan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Sebagaimana diketahui bahwa pengaturan UUPA bukan hanya terbatas pada sumber daya tanah semata-mata, tetapi juga meliputi sumber daya alam yang lebih luas, yaitu air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Bahkan dalam batas-batas tertentu meliputi unsur-unsur dalam ruang angkasa.

Dalam perkembangan perundang-

undangan nasional selama lebih 40 tahun yang lalu, sumber-sumber daya alam itu sudah mendapat pengaturan, yaitu:

1. Perairan :
 - a. UU No. 4/1960 tentang Perairan Wilayah Indonesia
 - b. UU No. 1/1973 tentang Landas Kontinen Indonesia
 - c. UU No. 11/1974 tentang Pengairan
2. Perikanan : UU No. 9/1985 tentang Perikanan
3. Pertambangan :
 - a. UU No. 44/1960 jo UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
 - b. UU No. 11/1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan
4. Kehutanan : UU No. 5/1967 jo UU No. 41/1999 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan
5. Sumber Daya Alam : UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
6. Penataan Ruang : UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang

Dengan terbitnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 ini terdapat beberapa permasalahan yang belum terjawab

pada saat itu, yaitu¹⁰:

Pertama, perdebatan mengenai cakupan wilayah implementasi dari pembaharuan yang hendak didorong. Apakah pembaharuan agraria hanya akan menyangkut aspek pertanahan *an-sich* atau juga meliputi seluruh aspek dari pengelolaan sumber daya alam?

Kedua, undang-undang yang mana yang hendak dilahirkan untuk menjadi dasar hukum operasional pelaksanaan TAP MPR No. IX/MPR/2001 ini nantinya? Apakah mengembalikan posisi Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) kepada posisi idealnya semula sebagai peraturan dasar bagi pengaturan masalah-masalah yang berhubungan dengan bumi, air, angkasa, dan segala kekayaan alam yang terkandung di atas maupun dalam perut bumi, atau justru proses marginalisasi dan sterilisasi (pemandulan) UUPA 1960?

Permasalahan ini termasuk bidang politik hukum Pemerintah yang baru terjawab kemudian dalam Keppres No. 34 Tahun 2003.

C. Keppres No. 34 Tahun 2003

Dengan diterbitkannya Keppres 34 Tahun 2003 tanggal 31 Mei 2003, permasalahan tersebut sudah terjawab bahwa sesuai dengan ketentuan pasal 1 butir a Keppres tersebut. Pemerintah tidak berniat memarjinalkan UUPA 1960, akan tetapi hanya dilakukan penyempurnaan. Untuk itu Badan Pertanahan Nasional ditugaskan untuk melakukan langkah-langkah percepatan, antara lain:

1. Mengajukan Rancangan Undang-undang Penyempurnaan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
2. Mengajukan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah; dan
3. Menyusun peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

D. Amandemen ke-4 UUD 1945

Pada bulan Agustus 2002 yang lalu, MPR telah melakukan amandemen ke-4 UUD 1945. Akan tetapi, sasaran amandemen tidak tertuju kepada perubahan Politik Hukum Agraria Nasional, karena ketentuan pasal 33 (3) UUD 1945 yang menjadi landasannya masih tetap dipertahankan, kecuali penambahan pasal 33 ayat (4) dan (5). Dengan demikian kondisi ini berarti tolak pangkal perubahan agraria atau

penyempurnaan dalam bidang Hukum Tanah Nasional didasarkan pada TAP MPR No. XVI/MPR/1998 jo TAP MPR No. IX/MPR/2001.

E. Penyempurnaan UUPA

Di sini tidak digunakan istilah “revisi” atau “pembaruan” seperti yang digunakan oleh TAP MPR No. IX/MPR/2001, karena istilah-istilah ini mengandung konotasi yang dinilai kurang baik sehingga perlu diadakan “penggantian” atau perubahan”. Dalam hal ini yang digunakan adalah istilah “penyempurnaan” dalam pengertian apa yang sudah baik ditingkatkan menjadi lebih baik lagi atau lebih sempurna.

Dalam rangka penyempurnaan UUPA ini terdapat beberapa faktor

yang perlu diperhatikan, yakni:

1. Faktor Hukum

Disamping Pancasila sebagai landasan filosofis dan UUD 1945 sebagai landasan yuridis konstitusionalnya, maka landasan operasional penyempurnaan UUPA harus tetap merujuk kepada TAP MPR No. XVI/MPR/1998 jo TAP MPR No. IX/MPR/2001.

2. Faktor Kebijakan Desentralisasi (Otonomi Daerah)

Penyempurnaan UUPA harus mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pertanahan yang disepakati untuk lebih dilimpahkan kepada Kabupaten dan Kota dalam rangka desentralisasi.

Kebijakan baru ini harus diartikan sebagai perkembangan kebijakan yang dinyatakan dalam pasal 2 UUPA, bahwa “*hak menguasai Negara itu pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat.*”

Dalam bagian Penjelasan dinyatakan, bahwa “*ketentuan tersebut adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan medebewind dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Dengan demikian pelimpahan wewenang untuk melaksanakan Hak Penguasaan Negara atas tanah itu adalah merupakan medebewind.*”

Desentralisasi kewenangan tersebut harus tetap dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia dan karenanya terbatas pada pelaksanaan Hukum Tanah Nasional dan tidak menyangkut kebijakan nasional.

3. Faktor Globalisasi

Dalam hal ini yang perlu mendapat upaya penyempurnaan antara lain:

- a. Dunia usaha menuntut proses yang lebih mudah dalam tata cara memperoleh tanah dan kini sudah dilakukan dengan antara lain Keputusan Menteri Agraria No. 21 Tahun 1994.
- b. Diarahkan untuk peningkatan masuknya modal dan investasi dari luar negeri.
- c. Peningkatan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan tanah, terutama dengan sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif sekarang ini diarahkan menuju sistem publikasi positif.

4. Faktor Sasaran Penyempurnaan