

KEDUDUKAN HAK MILIK ATAS TANAH DALAM KEHIDUPAN HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

KK
TMK 15/02
kus
k

TESIS

Untuk Memenuhi Persyaratan Mencapai
Gelar Magister Kenotariatan



MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

OLEH

DENDY KUSUMAWARDHANA, S.H.

030010054 - N

UNIVERSITAS AIRLANGGA

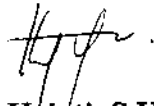
2002

Lembar Pengesahan Untuk Ujian tesis

Telah diuji pada tanggal : 30 Agustus 2002

Oleh :

Pembimbing

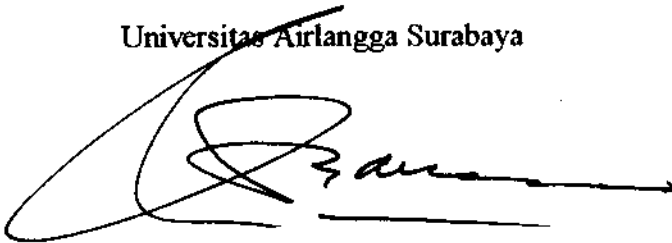


Hi. Sri Hajati, S.H., M.S.
NIP. 130 517 146

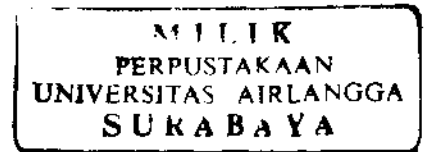
Mengetahui,

Ketua Program Magister Kenotariatan

Universitas Airlangga Surabaya



Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, S.H., M.S.
NIP. 130 604 270



Telah diuji pada tanggal : 30 Agustus 2002

Oleh Panitia Penguji :

- 1. Dr. H. Abdoel Rasjid, S.H., LL.M., selaku Ketua.**
- 2. H. Machsoen Ali, S.H., M.S., selaku Anggota.**
- 3. Hj. Sri Hajati, S.H., M.S., selaku Anggota.**

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah berkat rahmad Allah SWT., penulis dapat berhasil menyusun Tesis yang berjudul “Kedudukan Hak Milik Atas Tanah Dalam Kehidupan Hukum Agraria di Indonesia”, dengan tanpa hambatan dan halangan apapun.

Dan tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada yang terhormat :

1. Bapak H. Machsoen, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
2. Bapak Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, S.H., M.S., selaku Ketua Program Magister Kenotariatan.
3. Ibu Hj. Sri Hajati, S.H., M.S., selaku Pembimbing Utama.
4. Pihak-pihak dari Bagian Administrasi Magister Kenotariatan khususnya Ibu Hanifah yang telah memberikan informasi yang berhubungan dengan Tesis ini.
5. Ayahanda dan Ibunda tercinta serta istriku tersayang yang telah memberikan dorongan moril agar segera terselesaikannya Tesis ini.
6. Teman-temanku di Magister Kenotariatan Universitas Airlangga Surabaya serta semua pihak yang telah membantu dalam penulisan Tesis ini.

Semoga Allah SWT membalas amal baiknya dengan berlipat ganda. Akhirnya semoga hasil penulisan Tesis ini dapat bermanfaat bagi semuanya.

Surabaya, 11 September 2002

ABSTRAKSI

Dalam beberapa tahun terakhir ini sering timbul permasalahan mengenai Hak Asasi Manusia, yang pada intinya menyangkut soal apakah Hak Asasi Manusia merupakan suatu konsep yang universal ataukah sesuatu yang lokal sifatnya (tergantung situasi politik, ekonomi, keamanan, sosial dari negara yang bersangkutan). Setiap manusia di negara manapun di bumi ini selalu peka terhadap persoalan yang berkaitan dengan hak asasi, khususnya mengenai masalah pertanahan. Mengenai yang terakhir ini, bagi manusia tanah merupakan tempat terpenting bagi kehidupannya. Tanah sangat dibutuhkan oleh manusia baik sebagai tempat tinggal, sebagai lahan pertanian, maupun untuk kepentingan-kepentingan yang lain. Pada intinya, masalah pertanahan pada saat ini telah merupakan suatu titik yang sangat rawan dalam usaha kita mencapai suatu pembangunan yang sustainable di negara kita. Hal ini disebabkan karena secara sosiologis, masalah pertanahan di Indonesia, khususnya di daerah perkotaan, telah berkembang menjadi konflik antara pemilik modal melawan rakyat jelata yang menjadi pemilik tanah.

Hak milik merupakan suatu hak atas tanah yang bersifat turun temurun dan mempunyai kedudukan yang paling kuat dibandingkan dengan hak-hak atas tanah yang lain. Pemikiran tentang hak milik ini sudah ada sejak teori paling awal, namun identifikasi milik dengan milik pribadi baru mulai muncul beberapa waktu sebelum abad ke-17. Sejak awal, telah ada argumentasi mengenai milik pribadi, yang keberadaannya telah menyebabkan milik tersebut menjadi masalah moral yang penuh pertentangan. Namun demikian, para ahli teori tidak menyamakannya dengan milik.

Sejarah agraria Indonesia mengenal adanya pemilikan tanah baik oleh raja maupun individu, jauh sebelum datangnya penjajah oleh Inggris ataupun Belanda. Dalam jaman kerajaan Jawa tradisional, hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanahnya menciptakan hak yang memberikan masyarakat sebagai suatu kelompok hukum, hak untuk menggunakan tanah bagi keuntungan masyarakat. Realitas hukum adat di Jawa, setiap orang yang membuka tanah (liar) kosong, membuka hutan, diperbolehkan mempunyai hak milik atas tanah (*erfelijk individueel bezitsrecht*).

Datangnya penjajah, memberikan tekanan pada keberadaan hukum adat. Konsep barat tentang agraria memutarbalikkan konsep hukum adat. Konsep hukum adat yang mengedepankan *ipso facto* penguasaan tanah ditundukkan oleh pemilikan tanah oleh negara. Dengan konsep *domein verklaring* maka semua tanah jajahan adalah milik negara, kecuali seseorang mampu membuktikan bahwa tanah tersebut adalah miliknya.

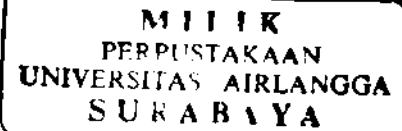
Tradisi baru juga muncul dalam hak kepemilikan individu atas tanah yaitu disebut *Agrarische Eigendom* yang ditujukan pada penduduk asli. Orang Indonesia asli yang ingin memiliki hak tersebut harus memohon kepada Pengadilan Negeri

tempat tanah terletak. Sementara itu, pengakuan keberadaan hukum adat hanyalah sekedar di atas kertas, karena kenyataannya hukum adat semakin didesak ke pinggir dan terabaikan oleh kekuasaan negara dan kepentingan swasta yang menginginkan tanah luas untuk diusakan.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
ABSTRAKSI.....	ii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan	8
1.3. Tujuan Penelitian.....	8
1.4. Manfaat Penelitian.....	8
1.5. Tinjauan Pustaka	9
1.6. Metode Penelitian.....	11
1.7. Sistematika.....	15
BAB II EKSISTENSI HAK MILIK ATAS TANAH DI INDONESIA.....	17
2.1. Pengertian Hak Milik.....	17
2.1.1. Hakikat Hak	17
2.1.2. Hakikat Hak Milik.....	20
2.1.3. Hakikat Pemilikan.....	22
2.2. Asas-asas Hak Milik	24
2.3. Sejarah Perkembangan Hak Milik Individu.....	30
2.3.1. Sejarah Perkembangan Hak Milik Secara Global.....	30

2.3.2. Hak Milik Atas Tanah Yang Bercorak Liberal-Individualistik	47
2.3.3. Pemilikan Hak Atas Tanah yang Bersifat Sosialistik.....	51
2.3.4. Sejarah Perkembangan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia	58
2.3.4.1. Sistem Pemilikan tanah Menurut Hukum Adat ..	58
BAB III IMPLIKASI UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA MENGENAI EKSISTENSI HAK MILIK INDIVIDU ATAS TANAH DALAM KEHIDUPAN HUKUM AGRARIA DI INDONESIA	73
3.1. Sejarah Penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria	73
3.2. Eksistensi Hak Milik Individu Atas Tanah Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria	75
3.3. Implikasi Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Kehidupan Hukum Agraria Di Indonesia Yang Terkait Dengan Eksistensi Hak Milik Individu Atas Tanah.....	105
BAB IV PENUTUP.....	120
4.1. Kesimpulan	120
4.2. Saran-saran.....	121

BAB I**PENDAHULUAN****1.1. LATAR BELAKANG**

Dalam beberapa tahun terakhir ini seringkali timbul polemik mengenai Hak Asasi Manusia yang pada intinya menyangkut soal apakah Hak Asasi Manusia merupakan suatu konsep yang universal atautkah sesuatu yang lokal sifatnya (tergantung situasi politik, ekonomi, keamanan, sosial dari negara yang bersangkutan).

Seperti halnya dengan negara-negara yang sedang berkembang yang dahulu menjadi korban kolonialisme, maka Indonesia pada prinsipnya menerima aspek universalitas hak asasi manusia. Akan tetapi dalam implementasinya seperti dikatakan oleh Presiden RI di depan Sidang Umum PBB tahun 1992 seharusnya diserahkan kepada yuridiksi nasional, karena setiap bangsa mengerti dan menyadari masalah-masalahnya sendiri secara lebih baik. Ini berarti bahwa ada konsep hak asasi yang diakui atau tidak akan berlaku untuk siapapun, dimana pun dan kapan pun. Dengan demikian seperti dikatakan oleh Mulya Lubis, tiada satu negara pun yang akan luput dari pengamatan dan pengawasan internasional tentang pelaksanaan hak asasi di negaranya. Walaupun demikian, hal tersebut masih menjadi polemik di kalangan pakar sebagai tanda belum adanya kesatuan paham. Setiap manusia di negara mana pun di bumi ini selalu peka terhadap persoalan yang berkaitan dengan hak asasi,

misalnya : masalah perburuhan, kebebasan menyatakan aspirasi politik, bahkan masalah pertanahan. Mengenai yang terakhir ini, bagi manusia, tanah merupakan tempat terpenting bagi hidup dan kehidupannya. Itulah sebabnya adanya kredo *Sakdhumuk bathuk sanyari bhumi, ditohi pati pecahing dhadha wutahing ludira*, yang artinya adalah sejenkal tanah mempunyai nilai kelekatan setara dengan dahi, dengan demikian harus dipertahankan sampai mati. Tanah merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan manusia. Tanah sangat dibutuhkan oleh manusia baik sebagai tempat tinggal, sebagai lahan pertanian, maupun untuk kepentingan-kepentingan yang lain.¹

Selain itu, tanah juga memiliki berbagai atribut atau predikat, antara lain ruang yang sifatnya tetap dan abadi, lingkungan alamiah yang di dalamnya terkandung berbagai sumberdaya alam yang dapat dan tidak dapat diperbaharui, sebagai faktor produksi yang dapat dieksploitir untuk berbagai kebutuhan sandang, pangan dan papan, serta sebagai barang konsumsi tempat bermukim, rekreasi dan taman-taman. Tanah juga berpredikat situasi atau keadaan yang berkaitan dengan berbagai keaksesan atau sebagai salah satu pemilikan (*property*) menurut dimensi hukumnya atau sebagai barang modal (*capital*) bagi seorang investor.²

Kedudukan tanah sebagai faktor yang memegang peranan penting di negeri ini dipertegas oleh pasal 1 UUPA yang menyatakan bahwa semua tanah di seluruh

¹ Moch. Munir, *Keterbatasan Pemilikan Hak Atas Tanah Pertanian Dan Dampaknya Terhadap Petani Di Pedesaan* (Arena Hukum, 1997), p. 1.

² Mangara Tambunan, *Faktor Tanah Atau Lahan Pertanian Dalam Transisi Industrial* (Makalah Tak Diterbitkan, 1990), p. 3.

wilayah Republik Indonesia merupakan Karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia, dimana dalam pernyataan tersebut tercermin konsepsi “komunalistik-religius” yang mendasari Hukum Tanah Nasional kita. Adapun konsepsi Hukum Tanah Nasional disebut “komunalistik-religius” karena tanah merupakan tanah-bersama bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepadanya dan biarpun komunalistik, tidak berarti bahwa penguasaan dan penggunaannya harus kolektif. Dalam konsepsi ini dimungkinkan penggunaan bagian-bagiannya oleh para warga negara Indonesia secara individual, dengan hak-hak yang bersifat pribadi. Mohammad Hatta dalam pidatonya pada tahun 1946 mengatakan, bahwa tanah harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kepentingan orang perorangan, yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada segelintir kelompok masyarakat, sehingga dengan demikian kelompok masyarakat lainnya. Padahal menurut Hatta, tidak boleh seorang pun menjadikan tanah sebagai alat untuk menindas kelompok masyarakat yang lainnya, karena hal tersebut bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil sebagaimana dicita-citakan oleh rakyat Indonesia. Salah satu konsep dasar yang dikemukakan Hatta ialah bahwa pada dasarnya tanah adalah milik rakyat Indonesia. Negara yang merupakan penjelmaan dari rakyat hanya mempunyai hak mengatur penggunaannya agar dapat mengejar kemakmuran bersama tersebut.³

³ Endang Suhendar, *Tanah Sebagai Komoditas* (Jakarta : ELSAM, 1996), p. 18.

Tidaklah mengherankan apabila timbul konflik pertanahan serta berbagai konflik kepentingan yang acapkali mengundang rasa tidak puas. Timbulnya rasa ketidakpuasan itu dapat kita pahami mengingat adanya pendapat bahwa peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan semakin berkurang kapasitasnya dalam memberi pengayoman pada masyarakat. Di samping itu, peraturan perundang-undangan itu sendiri semakin memberi peluang, memberi kemudahan kepada golongan yang bermodal besar dalam penguasaan dan pemilikan tanah. Konflik agraria yang sudah sedemikian luasnya dimungkinkan karena adanya suatu politik hukum yang memberikan mandat kekuasaan besar bagi negara untuk menguasai sumber-sumber agraria, dengan menafsirkan hak masyarakat (termasuk hak masyarakat adat) atau *indigeneous people* dalam kekuasaan negara. Hak Menguasai dari Negara (HMN) inilah yang membuka peluang dan realisasi monopoli pengaturan sumber-sumber agraria. Pada prakteknya, hak ini dipergunakan sebagai dasar politik agraria yang menafikan dan mengambil sumber-sumber agraria rakyat, termasuk masyarakat adat. Konflik agraria juga tercipta karena tidak adanya perubahan fundamental dari kondisi sosial-budaya-ekonomi-politik warisan kolonialisme, melainkan terjadi penguatan dan pencanggihan warisan kolonial tersebut. Hal lain yang turut menciptakan persoalan agraria adalah pertumbuhan kepadatan penduduk yang meningkat secara tajam, kesempatan kerja yang terbatas serta pola penguasaan dan pemilikan tanah yang tidak adil dalam kaitannya dengan stratifikasi masyarakat.⁴

⁴ Tjondronegoro, *Dua Abad Penguasaan Tanah. Pola Penguasaan Tanah Pertanian Di Jawa Dari Masa Ke Masa* (Jakarta : Gramedia, 1994).

Sebagai konsekuensi atas munculnya berbagai kasus yang sempat mengundang perhatian karena sifatnya yang cukup rawan, misalnya masalah yang menyangkut kepentingan umum dan gejala penguasaan tanah oleh orang-orang tertentu atau segolongan orang tertentu yang memiliki kekuasaan berupa uang dan akses pada sumber informasi menyebabkan semakin lemahnya perlindungan hukum bagi mereka yang lemah kedudukannya. Bilamana orang mulai membicarakan tujuan negara dan hukum, muncullah konsep kepentingan umum. Negara dibentuk untuk kepentingan umum dan hukum adalah sarana utama untuk mewujudkan tujuan itu. Hukum tidak mempunyai pilihan lain kecuali menjamin kepentingan umum, juga melindungi kepentingan individu agar keadilan dapat terlaksana. Adapun hukum itu sendiri tidak terlepas dari norma keadilan, karena hukum adalah pengejawantahan dari prinsip-prinsip keadilan.⁵ Adapun keadilan, disamping sikap baik, merupakan kaidah dasar. Dari berbagai pengertian tentang keadilan, pada umumnya keadilan diartikan sebagai *distributive justice*, yang terkenal dengan adagium *sum cuique tribuere* yang intinya berarti memberi perlakuan yang sama kepada orang lain. Kepentingan umum, yang menjadi dasar utama pembentukan negara dan tujuan hukum adalah kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu, antara lain menyangkut perlindungan hukum individu sebagai warga negara

⁵ O. Notohamidjojo, *Soal-soal Pokok Filsafat Hukum* (Jakarta : BPK Gunung Mulia, 1975), pp. 43-44.

dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan sarana publik, serta pelayanan kepada publik.⁶

UUD 1945 menunjukkan secara eksplisit pembentukan negara sebagai perwujudan kepentingan umum (alinea 4). Penjabaran lebih lanjut dalam berbagai pasal UUD 1945 menunjukkan bahwa pengakuan dan perlindungan hak-hak dan kewajiban asasi setiap warga dijamin oleh masyarakat, antara lain berkat perlindungan dan jaminan hukum yang disediakan oleh para pimpinan masyarakat. Hal ini nampak dalam pasal 27, pasal 28, pasal 29 ayat 2, pasal 30 ayat 1, pasal 31 ayat 1 dan pasal 34. Secara implisit dapatlah ditafsirkan bahwa dengan adanya pasal-pasal tersebut di atas, negara wajib menyediakan serta memelihara sarana untuk pelaksanaannya. Pasal 27 ayat 2 dan pasal 33 ayat 3 yang juga merupakan perwujudan segi ekonomi keadilan sosial, lebih mempertegas adanya kewajiban negara tersebut. Jika Reinach menekankan bahwa kepentingan umum hendaknya seimbang dengan kepentingan individu, maka Notonagoro juga berpendapat bahwa dalam memberi arti kepada fungsi sosial harus diperhatikan keseimbangan antara kepentingan manusia sebagai individu dan sebagai makhluk sosial yang keduanya merupakan kedwitunggalan. Dari segi obyektif, yakni sifat tanah yang terbatas, maka maksimal yang dapat dicapai adalah agar sebanyak mungkin manusia dapat berhubungan dengan tanah. Dari segi subyektif, yakni kedudukan manusia sebagai individu dan makhluk sosial, maka hubungan antara manusia dengan tanah relatif

⁶ Theo Hujbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta : Yayasan Kanisius, 1982), pp. 286-289.

sifatnya, yakni tidak dapat hanya mengutamakan kepentingannya sebagai individu tetapi juga mengingat kedudukannya sebagai makhluk sosial.⁷

Dalam teori memang benar-benar ditekankan atas kedwitunggalan itu, dimana harus terdapat keseimbangan antara kepentingan individu dan masyarakat. Namun, dalam prakteknya justru sebaliknya, dimana sering terjadi ketimpangan dalam penguasaan. Atas nama kepentingan umum, seseorang atau segolongan orang tertentu dapat memiliki tanah berhektar-hektar, sedangkan di sisi lain, ada orang yang tidak memiliki tanah sama sekali. Atau bisa terjadi, seseorang atau segolongan orang dapat merampas tanah milik orang lain. Dengan kata lain, permasalahan pertanahan di Indonesia sejak dua dekade terakhir ini, mempunyai potensi yang kuat untuk berkembang menjadi picu kerawanan politik.⁸

Pada intinya, masalah pertanahan pada saat ini telah merupakan suatu titik yang sangat rawan dalam usaha kita mencapai suatu pembangunan yang *sustainable* di negara kita. Hal ini disebabkan karena secara sosiologis, masalah pertanahan di Indonesia, khususnya di daerah perkotaan, telah berkembang menjadi konflik antara pemilik modal melawan rakyat jelata yang menjadi pemilik tanah. Masalahnya menjadi rawan secara politis, karena dalam setiap permasalahan yang muncul, pihak rakyat selalu dikalahkan oleh si pemilik modal yang sering memperoleh dukungan oleh aparat negara.

⁷ Notonagoro, **Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria Di Indonesia** (Jakarta : PT. Pancuran Tujuh, tanpa tahun), pp. 31-32, 49.

⁸ Loekman Soetrisno, **Dimensi Politik Pembangunan Pedesaan Dan Masalah Pertanahan Di Indonesia** (makalah tak diterbitkan, 1990), p. 3.

1.2. PERMASALAHAN

Berdasar uraian di atas, timbul beberapa permasalahan, antara lain :

1. Bagaimanakah sesungguhnya eksistensi Hak Milik Individu atas tanah di Indonesia ?
2. Bagaimanakah implikasi Undang-Undang Pokok Agraria, khususnya mengenai eksistensi Hak Milik Individu Atas Tanah dalam praktek kehidupan Hukum Agraria di Indonesia ?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Sehubungan dengan permasalahan-permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan :

- a. Untuk mengetahui eksistensi / kekuatan hak milik individu atas tanah di Indonesia (dengan berdasarkan kasus-kasus yang muncul yang berhubungan dengan hak milik atas tanah).
- b. Untuk mengetahui pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria dalam kehidupan agraria di Indonesia, apakah Undang-Undang Pokok Agraria tersebut masih sesuai dengan kondisi saat ini dimana masyarakat menuntut reformasi di segala bidang, termasuk pertanahan.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi :

- a. Pemerintah, sebagai perumus dan pelaksana kebijakan, agar dapat segera merumuskan dan melaksanakan kebijakan tentang hak milik atas tanah yang dapat memperkuat akses rakyat kecil.
- b. Para peneliti lainnya, hasil studi ini diharapkan dapat memberi masukan ataupun sebagai studi perbandingan dalam meneliti kasus-kasus yang berhubungan dengan hak milik atas tanah.
- c. Program Magister Kenotariatan Universitas Airlangga, diharapkan hasil studi ini dapat memberikan kontribusi akademis, mengingat penelitian tentang eksistensi hak milik atas tanah ini belum banyak dilakukan.

1.5. TINJAUAN PUSTAKA

a. Pengertian Hak Milik

Pengertian dengan hak milik dapat pula diartikan hak yang dapat diwariskan secara temurun secara terus menerus dengan tidak harus memohon haknya kembali apabila terjadi perpindahan hak.

Hak milik diartikan hak yang terkuat diantara sekian hak-hak yang ada, dalam Pasal 570 KUH Perdata, Hak Milik ini dirumuskan bahwa hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu, dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya

itu dengan tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan Undang-Undang dan pembayaran ganti rugi.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria, pengertian hak milik seperti yang dirumuskan di dalam Pasal 20 UUPA yang disebutkan dalam ayat (1), hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuhi, yang dapat dipunyai orang atas tanah; ayat (2), hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuhi, di dalam penjelasan pasal demi pasal bahwa dalam pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan sifat-sifat daripada hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya.

Hak milik adalah hak yang “terkuat dan terpenuhi” yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak “mutlak”, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian akan bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak.

Kata-kata “terkuat dan terpenuhi” itu bermaksud untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliknya yang ter (artinya paling) kuat dan terpenuhi.

b. Subyek Hak Milik

Dalam kaitannya dengan hak milik atas tanah ini maka hanya warga negara Indonesia lah yang mempunyai hak milik, seperti yang secara tegas dirumuskan dalam Pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria.

Ayat (1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.

Ayat (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dengan syarat-syarat.

Ayat (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-Undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau, hak milik itu dilepaskan maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Ayat (4) Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Dalam kaitannya dengan hak milik atas tanah yang hanya berlaku bagi warga negara Indonesia ini dapat diketahui di dalam penjelasan umum UUPA dalam angka

Romawi. II angka 5, bahwa pemilikan tanah dipakai asas kebangsaan, yang ditegaskan bahwa sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat (2)). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat (2)). Adapun pertimbangan untuk melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetap cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluan yang khusus (Hak guna usaha-hak guna bangunan hak pakai menurut Pasal 28, 25 dan 41). Dengan demikian maka dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang mempunyai dengan hak milik (Pasal 17). Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian maka diadakanlah suatu *escape-clause* yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya *escape-clause* ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau sesuatu macam badan hukum diberikan dispensasi oleh pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 21 ayat (2)). Badan-badan hukum

yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

Dalam penjelasan umum ini, seperti apa yang diatur dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA, pada dasarnya bahwa badan hukum tidak dimungkinkan untuk mempunyai hak milik atas tanah, hal ini dikecualikan oleh Undang-Undang serta peraturan lainnya, seperti dapat kita lihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, bahwa badan-badan hukum yang dapat diberikan hak milik adalah :

- 1) Bank-bank yang didirikan oleh negara;
- 2) Perkumpulan-kumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958;
- 3) Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian / Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- 4) Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian / Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

Hak milik yang diberikan kepada badan-badan hukum tersebut hanya yang sudah dipunyai sejak tanggal 24 September 1960 (sebelum berlakunya UUPA), sedangkan sesudah tanggal tersebut diberikan hak guna bangunan atau hak pakai.

1.6. METODE PENELITIAN

a. Pendekatan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang serta pokok permasalahan sebagaimana dipaparkan di atas, maka pendekatan masalahnya menggunakan deskriptif analitatif, yaitu dengan menggambarkan sejarah perkembangan hak milik baik di negara sosialis kapitalis ataupun di Indonesia serta mencoba menganalisa eksistensi hak milik individu atas tanah di Indonesia menurut peraturan perundang-undangan yang terkait.

b. Sumber Bahan Hukum

Adapun sumber data penulis peroleh dari :

- 1) Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang mengikat, yaitu :
 - Norma atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
 - Peraturan Dasar, yaitu Batang Tubuh UUD 1945.
 - Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hak milik.
- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti : Rancangan Undang-Undang (rancangan Undang-Undang Hak Milik Atas Tanah), hasil-hasil penelitian, karya-karya dari kalangan hukum dan sebagainya.
- 3) Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, mencakup :
 - Bahan-bahan yang memberi petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya : kamus.

- Bahan-bahan primer, sekunder, tersier (penunjang) di luar hukum, misalnya : yang berasal dari bidang filsafat.

c. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik library research, yaitu menyelidiki perpustakaan. Bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan dikumpulkan dengan cara melakukan inventarisasi dan selanjutnya mengkaitkannya dengan bahan hukum yang berupa teori maupun pendapat-pendapat hukum, kemudian bahan hukum tersebut diolah dan dirumuskan.

d. Pengolahan Dan Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini metode analisis bahan hukum yang penulis gunakan adalah komparatif, yaitu menganalisa data-data, bahan-bahan hukum atau pendapat yang berbeda dengan jalan membandingkan untuk dipilih mana pendapat yang lebih kuat atau mencari kemungkinan-kemungkinan untuk dikompromikan.

1.7. SISTEMATIKA PENULISAN

Agar lebih mudah dan jelas apa yang dimaksud dalam penulisan penelitian ini, maka akan dipergunakan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah, permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian, serta dilengkapi dengan sistematika penulisan.

BAB II : Dalam bab ini menjelaskan tentang pengertian hak milik, asas-asas hak milik dan sejarah perkembangan hak milik individu (atas tanah).

BAB III : Dalam bab ini dijelaskan tentang sejarah penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria, eksistensi hak milik atas tanah di Indonesia menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan implikasi Undang-Undang Pokok Agraria dalam kehidupan hukum agraria di Indonesia yang terkait dengan eksistensi hak milik individu atas tanah.

BAB IV : Merupakan penutup dari tesis ini yang berisi tentang kesimpulan dan saran.

BAB II

EKSISTENSI HAK MILIK ATAS TANAH

DI INDONESIA

2.1. Pengertian Hak Milik

2.1.1. Hakikat Hak

Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keuasaan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai hak. Dengan demikian, tidak setiap kekuasaan dalam masyarakat itu bisa disebut hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang.

Suatu kepentingan merupakan sasaran dari hak, bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum, tetapi juga karena adanya pengakuan terhadapnya. Dengan kata lain, hak ternyata tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, melainkan juga kehendak. Apabila seseorang memiliki sebidang tanah, maka hukum memberikan hak kepada orang tersebut dalam arti bahwa kepentingan orang atas tanah tersebut mendapatkan perlindungan. Namun perlindungan itu tidak hanya ditujukan terhadap kepentingan saja, melainkan juga terhadap kehendaknya mengenai

tanah. Ia bisa memberikan atau mewariskan tanah tersebut kepada orang lain, dan hal itu merupakan hak.

Ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum adalah sebagai berikut :⁹

1. Hak itu dilekatkan kepada seseorang, yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki titel atas barang yang menjadi sasaran dari hak.
2. Hak itu tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif.
3. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*comission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan. Ini bisa disebut sebagai isi dari hak.
4. *Comission* atau *omission* itu menyangkut sesuatu yang bisa disebut sebagai objek dari hak.
5. Setiap hak menurut hukum itu mempunyai titel, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya.

Adapun pengelompokkan hak-hak sebagai berikut :¹⁰

1. Hak-hak yang sempurna dan tidak sempurna

Hak yang sempurna adalah yang dapat dilaksanakan melalui hukum, seperti kalau perlu melalui pemaksaan oleh hukum. Hak yang tidak sempurna adalah

⁹ P. J. Fitzgerald, *Salmond on Jurisprudence*, (London : Sweet & Mazwell, 1966), p. 221.

¹⁰ L. B. Curzon, *Jurisprudence Estover*, (Plymouth : Macdonald & Evahs, 1979), pp. 218-219.

yang diakui oleh hukum, tetapi tidak selalu dilaksanakan oleh pengadilan, seperti hak yang dibatasi oleh lembaga daluwarsa.

2. Hak-hak utama dan tambahan

Hak utama adalah yang diperluas oleh hak-hak lain. Sedangkan hak tambahan adalah yang melengkapi hak-hak utama, seperti perjanjian. sewa menyewa tanah yang memberikan hak tambahan kepada hak utama dari pemilik tanah.

3. Hak-hak publik dan perdata

Hak publik adalah yang ada pada masyarakat umumnya, yaitu negara. Hak perdata adalah yang ada pada perorangan, seperti hak seseorang untuk menikmati barang yang dimilikinya.

4. Hak-hak positif dan negatif

Hak positif menuntut dilakukan perbuatan-perbuatan positif dari pihak dimana kewajiban korelatifnya berada, seperti hak untuk menerima keuntungan pribadi.

5. Hak-hak milik dan pribadi

Hak-hak milik berhubungan dengan barang-barang yang dimiliki oleh seseorang yang biasanya akan dialihkan. Hak-hak pribadi berhubungan dengan kedudukan seseorang yang tidak pernah bisa dialihkan.

2.1.2. Hakikat Hak Milik

Pengertian hak milik berangkat dari pengertian istilah *Black's Law Dictionary*, yaitu :¹¹

"As a noun, and taken in an abstract sense, means justice, ethical correctness, or consonance with the rules of law or the principles of morals. Rights are defined generally as power of free action. And the primal rights pertaining to men are enjoyed by human beings purely as such, being grounded in personality, and existing antecedently to their recognition by positive law But leaving the abstract moral sphere, and giving to the term a juristic content, a right is well defined as a capacity residing in one man of controlling, with the assent and assistance of the state, the actions of others".

Menurut Rasjidi, sebagai bagian dari hak yang luas, hak milik adalah hubungan seseorang dengan suatu benda yang membentuk hak pemilikan terhadap benda tersebut. Hak ini merupakan himpunan hak-hak yang kesemuanya merupakan hak-hak *in rem*. Black mengartikan hak milik sebagai :¹²

"that which is peculiar or proper to any person; that which belongs exclusively to one. In the strict legal sense, an aggregate of rights which are guaranteed and protected by the government."

Kata *person* tersebut kendatipun secara umum diartikan sebagai seseorang (*a human being*), tetapi dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi atau kumpulan orang-orang.

Mengingat hak milik tidak hanya menyangkut orang, batasan di atas kiranya lebih tepat apabila dinyatakan bahwa hak milik adalah hubungan antara subjek dan

¹¹ H. C. Black, *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-6 (St. Paul West Publishing Co, 1990), pp. 1323-1324.

¹² Black, *Loc. Cit.*, p. 1216.

benda, yang memberikan wewenang kepada subjek untuk mendayagunakan dan / atau mempertahankan benda tersebut dari tuntutan pihak lain. Mendayagunakan disini mengandung arti melakukan segala tindakan berkenaan dengan benda yang dimilikinya dengan harapan mendatangkan manfaat bagi subjek yang bersangkutan, atau bahkan subjek-subjek lainnya.

Hak milik di sini tidak identik dengan hak milik yang dikenal dalam bidang pertanahan. Dalam *Black's Law Dictionary*, selain istilah *property* seperti disebutkan batasannya di atas, juga terdapat *right of property*. Istilah terakhir ini lebih umum digunakan dalam bidang pertanahan. Hak milik (*property*) di sini diartikan secara luas, mencakup hak untuk mengalihkan, menggunakan sendiri, dan mencegah campur tangan pihak lain atas benda yang dimiliki. Dengan demikian, dalam bidang pertanahan, hak milik disini dapat saja berbentuk hak atas tanah di luar hak milik, seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pengelolaan, hak pakai dan sebagainya. Benda yang dimaksud pun tidak hanya berbentuk konkret, seperti tanah atau rumah, tetapi juga benda imateriil, seperti hak cipta, paten, merek, atau desain industri.¹³

Ada dua kekeliruan dalam penggunaan istilah hak milik. Pertama, umum mengartikan milik sebagai harta benda. Hal ini berbeda dengan para filsuf, ahli hukum dan ahli teori sosial dan politik, yang mengartikan milik sebagai suatu hak. Kedua, milik diidentikkan dengan milik pribadi, suatu hak perorangan yang bersifat

¹³ Dardji Darmodiharjo, *Pokok-pokok Filsafat Hukum* (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 1995), pp. 183-184.

eksklusif, hak seorang untuk mengesampingkan yang lain dalam menggunakan dan memanfaatkan sesuatu.¹⁴

Apabila kita .mengartikan milik sebagai hak, bukan sebagai harta benda, berarti terdapat suatu klaim yang bersifat memaksa terhadap suatu kegunaan atau manfaat sesuatu, baik itu hak untuk ikut menikmati sumber umum maupun suatu hak perorangan atas harta benda tertentu. Implikasi logis dari definisi tentang milik sebagai suatu klaim yang dapat dipaksakan, yaitu bahwa milik adalah hubungan politik antar pribadi. Satu-satunya lembaga yang cukup ekstensif untuk memaksanya adalah seluruh masyarakat yang terorganisasikan itu sendiri atau organisasi masyarakat yang khusus, yaitu negara. Jadi milik adalah suatu fenomena politik. Bahwa milik adalah suatu hubungan politik antara pribadi-pribadi juga sama jelasnya karena setiap sistem milik adalah suatu sistem hak dari setiap pribadi dalam hubungannya dengari pribadi-pribadi yang lain.¹⁵

2.1.3. Hakikat Pemilikan

Berbeda dengan penguasaan, pemilikan mempunyai sosok hukum yang lebih jelas dan pasti. Ia juga menunjukkan hubungan antara seseorang dengan objek yang menjadi sasaran pemilikan. Namun berbeda dengan penguasaan yang lebih bersifat faktual, maka pemilikan terdiri dari suatu kompleks hak-hak, yang kesemuanya dapat digolongkan ke dalam *ius in rem*, karena ia berlaku terhadap semua orang, berbeda

¹⁴ C. B. Macpherson, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik* (Jakarta : Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1995), pp. 183-184.

¹⁵ *Loc. Cit.*, pp. 4-5.

dengan *ius personam* yang hanya berlaku terhadap orang-orang tertentu. Pada umumnya, ciri dari hak-hak yang termasuk dalam pemilikan adalah sebagai berikut:¹⁶

1. Pemilik mempunyai hak untuk memiliki barangnya. Ia mungkin tidak memegang atau menguasai barang tersebut, oleh karena barang itu mungkin telah direbut darinya oleh orang lain. Sekalipun demikian, hak atas barang itu tetap ada pada pemegang hak semula.
2. Pemilik biasanya mempunyai hak untuk menggunakan dan menikmati barang yang dimilikinya, yang pada dasarnya merupakan kemerdekaan bagi pemilik untuk berbuat terhadap barangnya.
3. Pemilik mempunyai hak untuk menghabiskan, merusak atau mengalihkan barangnya. Pada orang yang menguasai suatu barang, hak untuk mengalihkan itu tidak ada padanya karena adanya asas *memo dat quod nonhabet*. Si penguasa tidak mempunyai hak dan karenanya juga dapat melakukan pengalihan hak kepada orang lain.
4. Pemilikan mempunyai ciri tidak mengenal jangka waktu. Ciri ini sekali lagi membedakannya dari penguasaan, oleh karena yang disebut terakhir terbuka untuk penentuan statusnya lebih lanjut di kemudian hari. Pemilikan secara teoritis berlaku untuk selamanya.
5. Pemilikan mempunyai ciri yang bersifat sisa. Seorang pemilik tanah bisa menyewakan tanahnya kepada A, memberikan hak untuk melintasi tanahnya

¹⁶ P. J. Fitzgerald, *Salmod on Jurisprudence* (London : Sweet & Maxwell, 1966), pp. 246-249.

kepada B, dan kepada C memberikan hak yang lain lagi, sedang ia tetap memiliki hak atas tanah itu yang terdiri dari sisanya sesudah hak-hak itu ia berikan kepada mereka. Dibandingkan dengan pemilik hak untuk melintasi tanah itu, maka hak dari pemilik bersifat tidak terbatas. Kita akan mengatakan, bahwa hak yang pertama bersifat menumpang pada hak pemilik yang asli dan keadaan ini disebut sebagai *ius in re aliena*.

Pemilikan mempunyai arti tersendiri dalam hubungannya dengan kehidupan masyarakat tempat ia diterima sebagai suatu konsep hukum. Apabila kita mulai membicarakannya dalam artinya yang demikian itu, kita membicarakan pemilikan dalam konteks sosial, tidak lagi sebagai suatu kategori yuridis. Dalam konteks yang demikian itu, maka pemilikan bisa merupakan indeks, tidak hanya bagi tingkat kesejahteraan dari pemiliknya, tetapi juga bagi kedudukan sosialnya.¹⁷

2.2. Asas-asas Hak Milik

Hak milik atas benda tetap dan bergerak, hukum jaminan, hak guna usaha, hak guna bangunan, perjanjian dan sebagainya. Ketentuan-ketentuan tentang hak kemilikan, hak milik (atas benda tetap dan bergerak) dan lain-lain harus dapat dijelaskan sesuai dengan asas-asas umum.

Adapun asas-asas umum tersebut terdiri dari :

¹⁷ R. W. M. Dias, *Jurisprudence* (London : Butterworths, 1976), p. 406.

a. Asas hak terkuat, terpenuh

Terkuat, terpenuh dipergunakan dalam pengertian relatif, yaitu dalam kaitannya dengan hak-hak lain. Hak demikian merupakan hak induk (*moederrecht*) yang melahirkan hak-hak lain.

b. Asas fungsi sosial

Hak milik mempunyai fungsi sosial, maksudnya dipergunakan tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Di dalam fungsi sosialnya ini terkandung asas bahwa lembaga hak kemilikan mengandung “asas kekeluargaan” dan “asas keseimbangan.”

Asas kekeluargaan adalah asas yang berasal dari Hukum Adat. Hukum Adat mengenal hak milik atas tanah dalam hubungannya dengan hak ulayat. Hak itu mempunyai hubungan fungsional dengan hak ulayat, hubungan mana tercermin dari lenyapnya hak milim atas tanah di dalam hak ulayat, jika hak milik itu tidak dikerjakan atau ditinggalkan dan mekar jika hak itu dikerjakan.

Asas keseimbangan, dapat juga dijabarkan dari asas fungsi sosial ini, demikian juga larangan menyalahgunakan hak dan melakukan gangguan.

Asas fungsi sosial menghendaki terciptanya keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam lembaga kemilikan. Dalam asas ini tergambar jelas bagaimana lembaga hak milik itu terpadu dengan masyarakat dimana hak itu berakar (hidup),

sehingga lain susunan masyarakat akan lain pula sifat lembaga-lembaga hukum yang melekat padanya.¹⁸

Keseimbangan ini khususnya terletak pada hubungan antara “hak dan kewajiban” di dalam lembaga hak kepemilikan, bagaimana hubungan antara hak dan kewajiban di dalam lembaga hukum tercermin dari pendapat Prof. Soepomo yang menyatakan bahwa : “Di Barat yang primair adalah individu, individu terlepas dari masyarakat. Hukum bertujuan untuk mencapai kepentingan individu. Di Indonesia individu terikat di dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mendapat kepentingan individu yang selaras dengan kepentingan masyarakat”.

Sedangkan Notonagoro menambahkan bahwa : hukum kita berdasarkan atas corak dwitunggal yaitu individu - masyarakat. Dengan demikian disini dapat dikatakan, bahwa fungsi sosial merupakan “penerobosan” (*uitholling*) terhadap kedaulatan individu. Batasan yang diterikan penguasa (pemerintah) kepada hak milik perseorangan merupakan kewajiban yang diletakkan oleh penguasa dari luar secara heteronom, bukan karena kewajiban itu memang sudah ada (*inherent*) di dalam lembaga “hak”. Inilah yang membedakan corak masyarakat Indonesia dengan masyarakat lain.

c. Asas kemanfaatan

Asas ini mengarahkan bahwa hukum hak milik harus disusun sesuai dengan peruntukan, efisiensi dan efektivitas penggunaan benda (tanah).

¹⁸ Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional* (Bandung : Alumni, 1997), p. 135.

Khususnya mengenai hak atas tanah, maka perlu ditentukan kriteria tentang luas pemilikan, tujuan pemilikan, apakah tanah ditujukan untuk tempat pemukiman, daerah perindustrian, pertanian, *high-ways*, jalan, *amusement centre*, pertokoan dan sebagainya. Dengan asas ini tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

d. Asas sistem tertutup

Hak kebendaan (termasuk hak kepemilikan) mempunyai sistem tertutup, maksudnya adalah bahwa hak-hak atas benda bersifat limitatif, terbatas hanya pada yang diatur undang-undang. Di luar itu, dengan perjanjian tidak diperkenankan menciptakan hak-hak baru.

e. Asas hak mengikuti benda (*zaaksgesvolg, droit de suite*)

Asas ini mengatakan bahwa hak kebendaan (termasuk hak kepemilikan) mengikuti bendanya di mana saja dan dalam tangan siapa pun benda itu berada.

Asas ini berasal dari Hukum Romawi, yang membedakan Hukum Harta Kekayaan (*Uermogensrecht*) dalam hal kebendaan (*zakelijke recht*) dan hak perseorangan (*personlijkrecht*). Ada paham yang berpendapat bahwa UUPA tidak menganut pembedaan ini, namun menurut Badruzaman, di dalam kenyataannya ajaran ini dianut. Hal ini dapat dibuktikan karena UUPA mengenal lembaga pendaftaran. Lembaga pendaftaran tersebut tidak semata-mata mengandung arti untuk memberikan alat bukti yang kuat, akan tetapi juga menciptakan hak kebendaan. Hak kebendaan atas suatu benda (tanah) untuk umum terjadi pada saat pendaftaran dilakukan. Tanpa sifat kebendaan, hak atas tanah belum mempunyai

kaitan dengan “milik”. Hak milik akan merupakan istilahnya hampa, baru ada “milik” namun belum ada “hak”. Selama pendaftaran belum terjadi, hak hanya mempunyai arti terhadap para pihak pribadi dan umum belum mengetahui perubahan status hukum dari benda. Pengakuan dari masyarakat baru terjadi, pada saat milik itu didaftarkan. Melalui pendaftaran lahir pengakuan umum terhadap hubungan hak dengan benda.

Melalui pendaftaran terciptalah kepastian hukum, yang terungkap dari lahirnya perlindungan bagi pemilik. Pemilik kemudian mempunyai *droit de suite* atas milik (benda)nya.

f. Asas kepastian hukum

g. Asas publisitas

Yang dimaksud dengan publisitas (*openbaarheid*) adalah “pengumuman” kepada masyarakat mengenai status kepemilikan. Pengumuman hak atas benda tetap (tanah) terjadi melalui pendaftaran dalam buku tanah (register) yang disediakan untuk itu, sedangkan pengumuman benda bergerak terjadi melalui “penguasaan nyata” benda itu. Pemegang benda adalah pemilik (pasal 2977 KUHPerdara) (*bezit geldt als volkomen titel*). Ketentuan ini berasal dari Code Civil Perancis (*En fait possession de meubles possession vaut titre*).

h. Asas spesialisitas

Dalam lembaga hak kepemilikan atas tanah, secara individual harus ditunjukkan dengan jelas wujud, batas, letak, luas tanah.

i. Asas totalitas

Hak kepemilikannya hanya dapat diletakkan terhadap objeknya secara totalitas, dengan kata lain, hak itu tidak dapat diletakkan hanya untuk bagian-bagian benda, maksudnya pemilik sebuah bangunan dengan sendirinya adalah pemilik kusen, jendela, pintu dan genteng rumah tersebut. Tidak mungkin genteng, kusen berada pada pemilik lain yang berbeda dengan pemilik bangunan.

Dari asas totalitas ini muncul asas perlekatan (*accessie*). Suatu benda lazimnya terdiri dari bagian-bagian yang melekat menjadi satu dengan benda pokok, seperti hubungan antara bangunan dengan genteng, kusen, pintu dan jendela. Asas perlekatan menyelesaikan masalah status dari benda pelengkap (*accessoir*) yang melekat pada benda pokok (*prinsipal*). Melalui asas perlekatan, ditentukan bahwa pemilik benda pokok dengan sendirinya merupakan pemilik dari benda pelengkap, dengan kata lain status hukum benda pelengkap mengikuti status hukum benda pokok.

j. Asas perlekatan (*accessie*)

KUHPerdata mengenal asas perlekatan vertikal (tegak lurus) pasal 571, 600, 601, 603 - 605. UUPA tidak menganut perlekatan vertikal, namun menganut pemisahan horizontal yang diambil alih dari Hukum Adat. Jual beli hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang terdapat di atasnya. Jika bangunan (tanaman) akan mengikuti jual beli hak atas tanah, harus dinyatakan secara tegas dalam akte jual beli. Namun pemerintah menganut asas *accessie* vertikal untuk hak atas tanah yang sudah memiliki sertifikat. Pemisahan

horizontal dianut Pemerintah untuk hak atas tanah yang belum ada sertifikatnya (Surat Menteri Pertanian / Agraria tanggal 8 Februari 1964 Undang-Undang No. 9/1/14 jo. SE Dep Agraria tanggal 10 Desember 1966 No. DPH/364/43/66).

k. Asas dapat diserahkan (lepas)kan

Hak pemilikan mengandung wewenang untuk menyerahkan benda.

2.3. Sejarah Perkembangan Hak Milik Individu (Atas Tanah)

2.3.1. Sejarah Perkembangan Hak Milik Secara Global

Pemikiran terhadap milik pribadi (yaitu yang bersifat eksklusif) sudah ada sejak teori paling awal, namun identifikasi milik dengan milik pribadi baru mulai muncul beberapa waktu sebelum abad ke-17. Sejak awal, telah ada argumentasi mengenai milik pribadi, yang keberadaannya telah menyebabkan milik tersebut menjadi masalah moral yang penuh pertentangan. Namun demikian, para ahli teori tidak menyamakannya dengan milik. Aristoteles berbicara mengenai dua macam sistem milik, yaitu : pertama, semua barang dipunyai secara bersama, dan kedua, semua barang dipunyai secara perorangan, serta sistem campuran yang menyatakan bahwa tanah adalah milik umum, tetapi hasil pertanian adalah bersifat pribadi dan bilamana hasil pertanian itu adalah milik umum tetapi tanah adalah milik pribadi; semua ini dipandang sebagai sistem-sistem milik.¹⁹

Sejak saat itu, perdebatan mengenai manfaat relatif milik pribadi berhadapan dengan milik umum, atautkah mengenai bagaimana milik pribadi itu dapat dibenarkan

¹⁹ Ibid.

atau batas-batas manakah yang dapat diletakkan untuk membatasinya, maka milik pribadi merupakan masalah yang paling menonjol dalam perdebatan tersebut.

Jean Bodin (1530 - 1596), seorang teoritikus politik yang pertama yang memperkenalkan pendapatnya tentang hak milik pribadi modern pada akhir Abad ke 16, bahwa dalam setiap negara tentulah terdapat juga sesuatu milik umum, karena tanpa itu tidak akan terdapat kesadaran tentang masyarakat dan oleh sebab itu tidak akan ada negara yang dapat berdiri. Sebagian pembelaannya terhadap milik pribadi adalah bahwa tanpa itu tidak akan ada penghargaan terhadap milik umum.

Hanya saja, dengan berkembangnya kapitalis pada Abad ke-17, gagasan hak milik sebagai milik umum menjadi lenyap. Macpherson menyatakan, sejak saat itu milik pribadi terasa sebagai suatu kontradiksi dalam bentuk istilah. Pembatasan tertentu terhadap milik pribadi ini terbatas hanya pada beberapa hal, misalnya melarang penggunaan tanah atau bangunan seseorang sehingga mengganggu atau merugikan kehidupan orang lain. Pemahaman hak milik sebagai milik pribadi ini sangat diperlukan agar pasar dapat berjalan dengan bebas.

Dalam perkembangannya, ternyata pasar tidak dapat menjalankan semua pekerjaan alokasi yang ditugaskan kepadanya. Untuk itu perlu ada campur tangan negara, dan hal ini semakin banyak dilakukan. Dengan demikian, kesadaran bahwa hak milik tidak lagi identik dengan milik pribadi semakin menguat. Contoh yang paling aktual adalah kasus-kasus kerusakan lingkungan akibat industri. Pencemaran udara dan air menyadarkan orang bahwa udara dan air bersih serta sehat adalah milik

bersama, yang berarti juga tidak seorangpun dapat disingkirkan dari hak untuk memilikinya.²⁰

Roscoe Pound menyatakan bahwa individu dalam masyarakat beradab menuntut untuk mengontrol dan menggunakan untuk tujuan apa saja segala sesuatu yang ditemukannya dan berada dalam kekuasaannya, apa yang diciptakannya baik dengan fisik atau mentalnya, dan apa yang diperolehnya di bawah sistem sosial, ekonomi, atau hukum dengan penukaran, pembelian, penghibahan atau pewarisan. Hal ini disebutkan sebagai suatu hak alamiah (*natural*) atas milik, sebagaimana orang Romawi menyebutkannya dulu sebagai cara perolehan alamiah (*natural acquisition*) dengan : (1) pendudukan (*occupation*); atau dengan (2) spesifikasi (menciptakan) sesuatu.²¹

Ahli-ahli hukum Romawi mengakui, bahwa barang-barang tertentu tidak tunduk pada perolehan melalui salah satu cara yang disebutkan di atas. Dipengaruhi gagasan Stoa mengenai *naturalis ratio*, mereka berpendapat bahwa kebanyakan barang di alam ini dapat dikuasai oleh manusia. Penguasaan tersebut menunjukkan tujuan alamiah dari barang-barang itu. Sekalipun demikian, sebagian barang-barang yang tidak ada, tidak diperbolehkan untuk dikuasai secara pribadi karena dianggap berlawanan dengan tujuan yang ditentukan hukum alam. Barang-barang demikian disebut *res extra commercium*.

²⁰ Dardji Darmodiharjo, *Pokok-pokok Filsafat Hukum* (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 1995), p. 186.

²¹ Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum* (Jakarta : Bhratara Karya Aksara, 1982), pp. 107-132.

Ada tiga kriteria yang menjadikan suatu barang itu *res extra commercium*. Pertama, berhubung dengan sifatnya, bahwa barang-barang itu dapat digunakan, namun tidak dapat dimiliki. Barang-barang ini merupakan milik umum (*Res Communes*), seperti udara, air, sungai; Kedua barang-barang yang sengaja dibuat untuk dipergunakan oleh umum (*Res Publicae*), seperti taman-taman, irigasi, jalan raya dan sebagainya; Ketiga barang-barang untuk tujuan keagamaan (*Res sanctae, res sacrae*, atau *res religiosae*) seperti masjid (dan sebagainya), wakaf dan lain-lain.

Pound menyatakan, dalam hukum modern, barang-barang *res publicae* ini kemudian menjadi milik badan perusahaan negara.. Hal ini sebagai akibat dari kekeliruan pada Jaman Pertengahan mengenai kekuasaan yang berdaulat untuk mengatur pemakaian barang-barang (*imperium*) dengan pemilikan (*dominium*) dan gagasan tentang negara sebagai badan hukum. Untuk itu pengarang sistem hukum modern perlu memisahkan pengertian barang yang tidak dapat dimiliki (seperti manusia), barang yang dapat dimiliki oleh perusahaan publik tetapi tidak dapat dipindahkan, dan barang yang dimiliki perusahaan dengan hak pemilikan sepenuhnya.

Selain itu ada kecenderungan untuk membatasi gagasan penemuan dan pendudukan dengan menjadikan *res nullius* (barang yang tidak ada pemiliknya, seperti hewan liar), *res publicae* (barang milik negara), dan untuk membenarkan suatu pengaturan yang lebih keras terhadap pemakaian *res communes* oleh perseorangan (misalnya pemakaian aliran sungai untuk pengairan atau pembangkit

energi) dengan menyatakan bahwa barang-barang itu adalah milik negara sebagai kepercayaan dari rakyat.

Pendapat pengadilan dan perundang-undangan di Amerika Serikat, menurut Pound, sepakat untuk menjadikan segala sesuatu sebagai milik negara segala barang *res nullius* dan *res communes* untuk melindungi tujuan masyarakat. Itulah yang dikatakan sebagai *imperium*, bukan *dominium*. Hal ini merupakan penerusan dogma Abad ke-19 yang menyatakan bahwa semua barang pasti ada pemiliknya. Kondisi seperti yang diutarakan oleh Pound itu sesungguhnya juga dianut di Indonesia, sebagaimana tercermin dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.²²

Ayat (2) dan, (3) dari pasal tersebut menyebutkan, bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penjelasan pasal ini membenarkan pengaturan demikian adalah semata-mata untuk melindungi masyarakat supaya barang-barang demikian tidak jatuh ke tangan perseorangan yang berkuasa, sehingga dapat menimbulkan penindasan terhadap rakyat banyak.

Apa yang dimaksud ialah bahwa pemeliharaan sumber masyarakat yang penting menghendaki pengaturan untuk penggunaan *res communes* untuk mencegah perbenturan serta menghindarkan pemborosan, dan menghendaki pembatasan waktu,

²² Ibid.

tempat dan. orang yang boleh mengambil faedah dari *res nullius* itu, supaya dapat dicegah pemusnahan barang-barang yang tak mempunya itu.

Pound membedakan tingkat kepadatan penduduk dalam satu daerah dengan pemberlakuan teori *res extra commercium*. Dalam satu masa, ketika daerah luas yang belum diduduki masih terbuka untuk didiami dan sumber kekayaan alam yang melimpah sedang menunggu manusia supaya ditemukan dan dikembangkan, tidaklah memiliki kesukaran satu teori tentang perolehan dengan penemuan dan mempunyai *res nullius* mencadangkan sedikit barang sebagai *res extra commercium*. Sebaliknya, di satu dunia yang sudah padat penduduknya, teori tentang *res extra commercium* sudah tidak sesuai lagi dengan milik privat dan teori penemuan dan pendudukan mengakibatkan pemborosan kekayaan alam.

Teori pertama memerlukan pertimbangan yang lebih banyak, sebab dalil yang mengucilkan setengah barang dari pemilikan privat ternyata lebih banyak diterapkan pada tanah, bahkan pada barang-barang bergerak. Demikianlah Herbert Spencer, dalam menjelaskari *res communes* berkata : "Jika seseorang mengganggu hubungan orang lain dengan benda alam yang kepadanya bergantung kehidupan orang lain itu, maka ia merusakkan kebebasan orang lain, yang dipakai sebagai pengukur kebebasannya sendiri.

Bangsa Yunani dan bangsa Romawi purbakala merasa puas apabila mereka dapat memelihara status quo ekonomi dan sosial, atau setidaknya mencita-citakannya dan menjaganya dalam bentuk yang dicita-citakan, namun orang-orang jaman Pertengahan telah puas menerima *suum cuique tribuere* sebagai yang sudah

menentukan. Telah cukup apabila perolehan tanah dan barang-barang bergerak dan pemilikan privat atasnya telah menjadi bagian dari sistem sosial yang ada. Sesudah runtuhnya kekuasaan, sarjana-sarjana hukum dalam abad ke-17 dan ke-18 mencoba menempatkan akal alamiah (*natural reason*) di belakang milik privat seperti di belakang lembaga yang lain.

Ketika meruntuhkan dasar ini, sarjana-sarjana hukum filsafat abad ke-19 mencoba mendeduksikan milik dari satu dasar penyimpulan (*datum*) metafisik yang pokok; sarjana-sarjana hukum historis berusaha mencatat perkembangan dari gagasan milik privat di dalam pengalaman manusia, dan dengan demikian memperlihatkan gagasan universal; sarjana hukum utilitis mempertunjukkan milik privat dengan batu ujiannya yang fundamental, dan sarjana hukum positif menetapkan berlakunya dan perlunya dengan mengamati lembaga manusia dan evolusinya. Dengan perkataan lain, ketika hukum alam abad ke-18 runtuh, maka para sarjana hukum mencoba meletakkan landasan baru di bawah bangunan lama dari hak-hak asasi, seperti hak-hak asasi telah dipasang sebagai satu landasan baru untuk menyokong lembaga yang sebelumnya telah menemukan satu dasar yang cukup di dalam kekuasaan.

Teori yang digunakan orang dalam usahanya memberikan satu keterangan yang masuk akal mengenai milik privat sebagai satu lembaga sosial dan hukum, untuk memudahkan bisa dimasukkan ke dalam enam kelompok pokok, yaitu : (1) teori-teori hukum alam; (2) teori-teori metafisik; (3) teori-teori sejarah; (4) teori-teori positif; (5) teori-teori psikologis; dan (6) teori-teori sosiologis.

Adapun teori hukum alam, setengahnya bekerja di atas satu konsepsi tentang asas-asas akal alamiah yang diambil dari sifat benda-benda, dan setengahnya lagi di atas konsepsi tentang sifat manusia. Yang pertama melanjutkan gagasan dari ahli-ahli hukum Romawi, dimana mereka memulai dengan satu asas tertentu yang didapati sebagai penjelasan dari satu perkara konkret dan menjadikannya satu landasan universal bagi satu hukum milik yang umum. Mereka menemukan satu postulat tentang milik dan dengan deduksi menyimpulkan milik daripadanya. Teori serupa ini biasanya berpangkal baik dari gagasan pendudukan maupun dari gagasan ciptaan dengan kerja.

Ajaran Grotius dan Pufendorf dapat dipandang sebagai jenis-jenis dari teori hukum alam yang sudah lebih tua mengenai milik. Menurut pendapat Grotius, semua benda pada mulanya adalah *res nullius* (benda-benda yang tidak ada pemiliknya), tetapi manusia di dalam masyarakat membagi-bagi hampir semua benda itu dengan persetujuan. Benda-benda yang tidak dibagi secara demikian, kemudian ditemukan oleh perseorangan, dan dijadikan milik / kepunyaan mereka. Kemudian benda-benda tersebut menjadi tunduk kepada penguasaan individual. Satu kekuasaan penuh untuk menentukan penggunaan benda (*power of disposition*) adalah dideduksikan dari penguasaan, individual ini sebagai sesuatu yang terkandung di dalamnya menurut logika, dan kekuasaan ulayat ini mengadakan dasar untuk memperoleh dari orang lain, yang tuntutan haknya berdiri langsung atau tidak langsung di atas landasan alamiah dari pembagian asli oleh persetujuan atau dari penemuan dan pendudukan sesudahnya.

Ditambahkan, 'agar dapat dikemukakan dalil bahwa penguasaan dari seorang pemilik agar sempurna bukan saja harus mencakup kekuasaan untuk memberikan *inter vivos* (antara orang-orang yang hidup), tetapi juga kekuasaan untuk mewariskannya sesudah meninggal sebagai semacam pemberian yang ditanggihkan. Demikian satu sistem yang lengkap dari hak-hak (milik) asasi diletakkan langsung atau tidak langsung di atas satu pembagian asli dengan persetujuan, atau sebagai satu penemuan dan pendudukan yang mengikutinya.

Sedangkan Pufendorf membangun seluruh teorinya di atas satu fakta. Ia berpendapat bahwa, pada permulaannya terdapat satu perkauman yang negatif, yaitu pada mulanya semua benda adalah *res communes* (kepunyaan / milik bersama). Tidak seorang pun menjadi pemiliknya. Barang-barang itu boleh dipergunakan oleh semua orang. Dinamakan satu perkauman yang negatif untuk membedakannya dengan pemilikan tegas (*affirmative*) oleh orang yang sama-sama mempunyai. Pufendorf menjelaskan, bahwa orang menghapuskan perkauman negatif dengan persetujuan timbal balik dan dengan demikian menegakkan pemilikan privat. Dari keterangan ini dapat disimpulkan, apa yang tidak diduduki pada waktu itu dapat diperoleh orang lain dengan penemuan dan pendudukan.

Di dalam hukum Inggris-Amerika, berkat jasa Blackstone mulai berlaku paham yang membenarkan milik berdasarkan asas alamiah dari pendudukan atas benda-benda yang tidak ada pemiliknya. Blackstone berpendirian bahwa satu asas perolehan (*a principal of acquisition*) oleh satu kekuasaan mengontrol untuk sementara adalah sama besar dan lamanya (*coextensive*) dengan pemunyaan /

pemilikan (*possession*) yang menyatakan sifat manusia dalam masa-masa primitif, dan dengan majunya peradaban, sifat manusia di dalam satu masyarakat yang beradab dinyatakan oleh satu asas kontrol yang tetap dan penuh atas apa yang sudah diduduki secara eksklusif, termasuk *ius disponendi* (hak ulayat) sebagai satu peristiwa yang perlu dari kontrol serupa itu.

Apa yang pada pokoknya merupakan teori-teori hukum alam telah dianjurkan oleh kaum sosialis, baik dengan mereduksikan satu hak asasi dari pekerja atas seluruh hasil pekerjaannya dari satu asas alamiah dari penciptaan maupun dengan melaksanakan *natural ualities* pada tiap manusia, sampai kepada titik penyangkalan semua milik privat sebagai satu lembaga alamiah dan mendeduksikan satu kekuasaan hukum umum dari *res communes* atau *res publicae*.

Teori metafisik mengenai milik merupakan sebagian gerakan umum yang mendesak teori hak asasi dari abad ke-17 dan ke-18, yang ditegakkan oleh teori metafisika di atas tabiat manusia yang abstrak atau di atas satu perjanjian yang dianggap ada. Teori ini dilahirkan oleh Immanuel Kant. Pertama-tama ia mencoba membenarkan gagasan abstrak mengenai satu hukum milik, yaitu satu gagasan tentang satu sistem *meum* dan *tuum* (milikku dan milikmu) terhadap benda di luar. Kant memulai teorinya dengan kepribadian manusia perseorangan yang tidak bisa diganggu. Satu benda adalah sah kepunyaan seseorang apabila seseorang tersebut berhubungan erat dengan bendanya, sehingga seorang lain yang memakainya tanpa ijin, adalah merugikan pemiliknya.

Namun untuk membenarkan hukum milik, kita harus melewati perkara pemilikan, dimana ada satu hubungan fisik sesungguhnya dengan benda itu, dan campur tangan orang lain di dalamnya adalah penyerangan terhadap kepribadian. pemikianlah Kant yang mula-mula mendasarkan haknya di atas satu mengambil kepunyaan (*right of taking possession*) yang dibawa sejak lahir, dan mengganggunya adalah satu kesalahan.

Sesudah Kant menyelesaikan satu teori mengenai meum dan tuum sebagai lembaga hukum, Kant berpaling pada satu teori tentang perolehan, dan dibedakannya satu perolehan yang asli dan pertama dengan satu perolehan yang diturunkan (*derrived*, aslinya tidak ada satu benda pun menjadi kepunyaan saya tanpa satu perbuatan yuridis. Unsur transaksi hukum dari perolehan asli ini ada tiga.

- a. Pemegangan (*prehension*) sesuatu benda yang bukan kepunyaan orang lain;
- b. Satu perbuatan dari kemauan bebas yang melarang orang lain mempergunakannya sebagai kepunyaan mereka;
- c. Pengambilan untuk diri sendiri sebagai satu perolehan yang tetap, sambil menerima satu kekuatan yang menciptakan hukum dari asas menyelawaskan kemauan menurut satu hukum universal, dan berkenaan dengan benda yang diambilnya itu diwajibkan semua orang menghormati dan berbuat sesuai dengan kemauan orang yang mengambil tadi.

Pound mengatakan, bahwa hak milik (*ownership*) adalah satu konsepsi hukum murni, yang berasal dari dalam hukum dan bergantung kepada hukum. Pengakuan

bagi kepentingan perseorangan atas harta benda, atau dengan kata lain bagi milik perseorangan, telah berkembang dari pengakuan bagi kepentingan kelompok.

Teori psikologis-sosiologis telah mendapat kemajuan, terutama di Italia. Teori itu mencari dasar milik di dalam satu insting hendak memperoleh harta benda, dan atas dasar itu memandang milik sebagai satu perkembangan sosial atau lembaga sosial.

Teori sosial-utilitis menjelaskan dan membenarkan milik sebagai satu lembaga yang menjamin satu maksimum kepentingan atau memuaskan satu maksimum kebutuhan, memahamkannya sebagai usaha yang sehat dan bijaksana dari pembangunan masyarakat, apabila diandang dengan mengingat hasil-hasilnya. Ini merupakan metode Profesor Ely, yang terurai dalam bukunya *Property and Contract* (Milik dan Kontrak).

Teori sosial-ekonomi menetapkan bahwa hak milik, pada mulanya adalah satu lembaga hukum yang adil dan tepat di dalam masyarakat.

Karl Marx mengetengahkan pendapatnya bahwa di dalam evolusi masyarakat hak milik dari satu kompleks barang-barang tidak sejalan dengan kerja dan penggunaan pribadi, namun sebagai penguasaan mutlak atas kompleks itu, dipahamkan sebagai, kapital, menjadi satu sumber kekuasaan memerintah.

Remer telah mengembangka tesis bahwa konsepsi hukum adalah sama, tetapi fungsinya sudah berubah. Seorang pemilik dapat mempergunakan penguasaannya atas barang-barang tertentu untuk menguasai orang lain. Demikianlah sementara dalam bentuk hukum, milik merupakan satu lembaga dari hukum privat, satu

kekuasaan penuh untuk melakukan apa yang dikehendaki orang dengan barang yang dipunyainya, dalam akibat ekonomisnya telah menjadi satu lembaga dari hukum publik, dalam arti dari satu kekuasaan memerintahkan yang dijalankan melalui lembaga insidentil, yang dikembangkan dari hukum kewajiban.

Dalam Abad Pertengahan yang feodalistis, di Inggris semua tanah menjadi hak milik raja. Hak milik perseorangan dan pada waktu itu "perseorangan" hanya berarti *free ten* yaitu kepala rumah tangga (*pater familias*) yang termasuk golongan bangsawan atau angkatan bersenjata hanya dapat memiliki tanah atas perkenan raja. Karena itu si pemilik tanah secara periodik wajib membayar upeti kepada rajanya atau harus memberi jasa-jasa lain kepada raja, sebagai satu-satunya pemilik tanah secara mutlak.

Hubungan antara raja dengan perseorangan ini disebut *tenure*, sedang tanah yang diperoleh dari raja itu dinamakan *grant of a fee simple estate* atau disingkat *fee simple estate* atau *freehold tenure*. Jadi apabila *tenure* menunjuk pada perikatannya, maka estate adalah hak (*zakelijke recht*) seseorang atas tanah.

Tenure ini bermacam-macam, namun perbedaan yang penting adalah antara *spiritual tenure* dan *lay tenure*. Spiritual tenure adalah hak atas tanah untuk keperluan keagamaan, sedang lay tenure adalah hak untuk keperluan non keagamaan.

Lay tenure dibedakan ke dalam :

- *tenure in chivalry*, yaitu tanah yang diberikan untuk jasa-jasa di bidang kemiliteran; dan
- *tenure in socage*, untuk jasa-jasa non militer.

Dengan Statute of Tenures tahun 1660, *tenure in chivaliy* dihapus, sehingga semua freehold tenure merupakan tenure in socage.

Sebelum Law of Property Act tahun 1925 ada dua macam estates, yaitu :

- a. estates of freehold, yang terdiri dari :
 1. estates of inheritance; dan
 2. estates not of inheritance atau estates of mere freehold
- b. estates less than freehold

Ciri-ciri *estates of freehold* adalah bahwa hak tersebut tidak pasti masa berlakunya, karena berlaku selama hidup (for life) orang yang bersangkutan, atau tergantung pada suatu peristiwa dalam hidup seseorang, yang mungkin sekali tidak pernah terjadi selama hidup yang bersangkutan (misalnya perkawinan). Namun freehold jenis ini memiliki hak *seisin*, yaitu hak untuk menggugat kembali tanah tersebut, apabila diambil oleh raja atau pihak ketiga. Lain-lain estates tidak disertai *seisin (vorderings recht)* itu.

Estates less than freehold dapat berlaku untuk jangka waktu tertentu, tetapi dapat pula berlalni untuk jangka waktu yang tidak tertentu.

Jika sebelum tahun 1926 freehold estates paling lama hanya dapat dimiliki selama hidup, dan agar dapat diwarisi tanah tersebut harus di"hadiah"kan (*grant*) kepada ahli waris tertentu, maka sesudah tahun 1926 suatu penyerahan tanah hak freehold atau fee simple (*conveyance*) yang tidak mengadakan pembatasan apapun, baik secara tegas maupun tersimpul dianggap berlaku untuk selama-lamanya .(dalam arti bahwa hak tersebut akan diperbaharui setiap 99 tahun, sebab jika tidak maka hak

atas tanah akari kembali menjadi hak raja). Hal ini berlaku juga bagi hak fee simple yang dimiliki oleh badan hukum.

Dalam abad ke-14 tumbuh kebiasaan untuk menyerahkan tanah untuk kepentingan orang lain. Hak semacam ini dinamakan *uses* dan antara lain diadakan untuk memungkinkan seorang janda dan anak-anaknya menikmati warisan (atau hasilnya) suaminya, karena pada waktu itu yang dapat menjadi ahli waris hanya orang laki-laki, atau anak laki-laki yang tertua.

Oleh Law of Property Act tahun 1925 (yang mulai berlaku 1 Januari 1926), dibedakan antara :

a. *Legal estate*

Adalah hak milik atas tanah dan pemilikinya estate owner.

b. *Legal interest*

Pemiliknya mempunyai kepentingan tertentu atas tanah milik orang lain.

Legal interest ini ada beberapa macam, yaitu :

1. *easement*, yaitu suatu hak dalam atau atas sebidang tanah yang hampir menyerupai kepentingan seorang pemilik fee simple estate, tetapi berlaku untuk sejumlah tahun yang tertentu (*years absolute*). Hak ini dapat disamakan dengan Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan dalam Undang-Undang Pokok Agraria.
2. *RENTCHARGE*, yang terlepas daripadanya penyerahan hak atas tanah untuk jangka waktu tertentu (*lease* atau *agreement for a lease*) atau *mortgage* (yaitu suatu kepentingan yang dipasang atas hak milik orang lain, sebagai jaminan

Untuk melestarikan hubungan yang dirasakan enak oleh kaum kapitalis diciptakan negara. Maka negara menjadi alat kaum kapitalis untuk mengeksploitasi kaum proletar. Untuk mengubah hubungan yang eksploitatif ini maka haruslah terus menerus diciptakan pertentangan kelas antara kaum kapitalis dengan proletar, dan semua benda serta alat-alat produksi haruslah dikuasai dan dimiliki oleh kaum proletar. Konsekwensi selanjutnya ialah menciptakan diktator kaum proletar. Jika nanti bahaya kaum kapitalis sudah terkikis lenyap, maka diktator itu dapat ditiadakan lagi.

Dalam konsep sosialis mengenai hak milik, dibedakan antara : *state property* (*staatseigendom*), *private property* (*privaateigendom*), dan *personal property* (*persoonlijkeigendom*).

State property (milik negara) menurut pasal 6 Konstitusi Uni Soviet 1936 merupakan milik umum (*gemeenschappelijk eigendom*) dari seluruh rakyat Soviet dan merupakan bentuk utama dari milik yang sosialis. Milik negara menurut pasal tersebut, misalnya tanah, sumber-sumber mineral, air dan hutan. Lebih jauh negara merupakan pemilik dari alat-alat produksi industri yang penting, bangunan-bangunan industri dan tanah pertanian. Begitu juga milik negara termasuk alat-alat transportasi, media, bank-bank, tempat tinggal di daerah perkotaan, dan benda-benda lain yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas negara.

Bentuk kedua dari hak milik sosialis ialah hak milik dari *kolkhozen* dan organisasi koperasi .yang lain, yang juga disebut sebagai *the property of collective farm*.

atas suatu pinjaman uang dari pemilik barang terhadap “pemilik” mortgage, sampai pada saat hutang tersebut dibayar lunas, memberi hak kepada si pemilik rent-charge secara periodik atas sejumlah uang dari orang-orang yang mempunyai hak kebendaan lain atas tanah yang bersangkutan.

3. Hak atas sejumlah uang berdasarkan legal *mortgage* (ciptaan Law of Property Act);
4. Pajak tanah;
5. Lain-lain kepentingan atas tanah untuk jangka waktu tertentu atau yang *accessoir* pada suatu *legal rentcharge*.

Mengenai Hukum Tanah di negeri-negeri Eropa Kontinental, sebagai pengaruh dari Hukum Perancis yang berlandaskan filsafah liberalisme dan individualisme, hak milik di abad ke-19 berkembang menjadi suatu hak mutlak yang demikian jauhnya, sehingga menurut Roscoe Pound, hak milik itu :

“..... secures to men the exclusive or ultimate enjoyment or control of objects far beyond their capacity to hold in custody or to possess - that is, beyond what they could hold by physical force and beyond what they could actually hold even by the help of the state”

Namun konsep ini telah mengalami berbagai pembatasan dalam bentuk perluasan pranata “perbuatan yang melawan hukum” dan terutama oleh lembaga “penyalahgunaan hak”. Bahkan setelah Perang Dunia II, pencabutan hak untuk kepentingan umum sudah banyak menggerogoti konsep hak milik yang mutlak itu,

karena di dalam sistem Eropa Kontinental hak milik sudah diakui mempunyai fungsi sosial (*Eigentum Verpflichtet* adalah suatu asas hukum kebendaan Jerman Barat).

Karena pengaruh filsafah hukum Abad Pertengahan yang mencapai puncaknya pada abad ke-19 (yang mengagungkan hak milik dan Hukum Perdata), maka perbedaan antara dominium dan imperium menghilang dan semuanya disamakan menjadi *dominium*.

Kemudian lahirlah apa yang dikenal dengan *domeinleer*, yaitu bahwa tidak ada sesuatu barangpun yang tidak dimiliki, baik oleh perseorangan maupun oleh Negara, sehingga *res nullius*, *res communes* dan *res publicae* dimiliki oleh Negara.

Sebagai reaksi dari filsafah hukum yang terlalu individualistis di abad ke-19 lahirlah filsafah hukum sosialis komunistis, yang membedakan antara hak milik sosial (*social ownership*) dan hak milik pribadi (*private ownership*). Timbullah perbedaan antara milik negara (yang mewakili masyarakat) dan milik perseorangan. Namun demikian, perbedaan tersebut masih juga semata-mata didasarkan filsafah bahwa tidak ada satu barangpun yang dimiliki. Sehingga oleh para sarjana (filsafah dan hukum), filsafah sosialis-komunis masih tetap dianggap berlandaskan filsafah barat, walaupun sebagai pemikiran yang reaksioner. Karena itu maka filsafah sosialis-komunis ini dianggap berbeda dengan filsafah sosialis dari abad-abad sebelumnya (Hukum Romawi) dan filsafah sosial-komunal yang dianut oleh bangsa-bangsa Timur. Karena Indonesia tidak menganut falsafah sosialis-komunis, maka tidak selayaknya kita mempergunakan konsep sosialis-komunis di atas, yang semata-mata mengadakan perbedaan antara hak milik Negara dan hak milik perseorangan atau

dengan kata lain :, seakan-akan apa yang bukan hak milik perseorangan secara otomatis adalah (atau harus merupakan) hak milik negara.

Hal ini serupa dengan apa yang dikatakan Karl Renner, bahwa pada masa Karl Marx, hak milik privat (individu) ditransformasikan menjadi *public utility* meskipun bukan menjadi *public property*, dan karakter privat dari kepemilikan dipaksakan menjadi latar belakang pelengkap dari hukum publik. Adapun pentransformasian dari *private property* menjadi *public utility* (kepentingan umum) dilengkapi dalam bentuk jaminan / lisensi pemerintah yang membuat kewajiban-kewajiban untuk melayani setiap orang dan membuat tarif harga.

2.3.2. Hak Milik Atas Tanah yang Bercorak Liberal-Individualistik

Negara-negara Eropa Barat pada umumnya menganut paham liberal, yakni suatu paham yang dirintis oleh John Locke dan dikembangkan terus oleh Rousseau. Paham ini sangat menghargai kebebasan individu dalam berbagai aspek kehidupan. John Locke sangat menjunjung tinggi ajaran kebebasan individual yang berangkat dari hak kodrati, akibatnya pada paruh abad ke-17, di Eropa terjadi akumulasi penguasaan dan pemilikan tanah di tangan segelintir orang yang memperbesar jurang ketidaksamaan.

Hal ini agak ditentang oleh Rousseau, yang walaupun mendasarkan diri hak kodrati, namun ada sedikit perbedaannya, yaitu milik dalam jumlah tak terbatas, yang dapat digarap, oleh seseorang itu sendiri adalah hak yang keramat; milik tak terbatas yang dibenarkan oleh Locke kemudian merupakan ketentuan dalam masyarakat

Eropa modern, sepenuhnya tidak dibenarkan, karena ketentuan ini merampas setiap milik seluruhnya dari kebanyakan orang dan dengan demikian bertentangan dengan hak alamiah.

Menurut Rousseau, selama orang menghadapi tugas-tugasnya ia dapat mengerjakan sendiri tanpa memerlukan bantuan orang lain, maka mereka hidup bebas dan bahagia. Namun sejak manusia memerlukan bantuan orang lain, muncullah perbudakan, karena orang menginginkan lebih dari yang diperlukan. Dari kerja seseorang mendapatkan hak milik atas apa yang dikerjakannya, demikian pula hasilnya. Namun jika keinginan itu terus berkembang, maka manusia menjadi licik dan rakus.

Adapun kuatnya paham liberal individualis serta penghargaan yang tinggi terhadap kebebasan individual tercermin dalam ketentuan hukum bahwa *eigendom* (hak milik) dianggap sebagai hak yang mutlak. Menurut pendapat penulis, hal ini mirip dengan keadaan di Indonesia pada jaman pra-kemerdekaan, dengan adanya *domein verklaring*. Hanya perbedaannya, paham liberal mengkultuskan kepemilikan individual.

Paham liberal memulai dengan premis, bahwa kemerdekaan individu merupakan nilai dasar yang harus dilindungi oleh negara. Paham ini juga berpendapat bahwa hak untuk memiliki secara perseorangan (*the right to private property*) harus dijaga keamanannya oleh negara terhadap segala gangguan yang datang. Semua aktivitas termasuk aktivitas ekonomi, sosial dan perseorangan dianggap sebagai aktivitas pribadi (privat) dan bukan persoalan umum (publik).

Kritik terhadap paham liberal individualis ditujukan terhadap dua hal : *pertama*, paham ini memandang manusia sebagai makhluk asosial, individu yang egoistis, yang motivasi utamanya dalam segala gerak langkahnya ialah pemuasan terhadap kebutuhan atau kepentingan pribadinya. Oleh sebab itu tidak terpikirkan mengenai kerjasama sosial (*social cooperation*), kecuali kerjasama antar mereka secara individual tetapi juga dengan tujuan memuaskan kepentingan atau kebutuhan mereka. Jadi liberal individualis telah gagal menangkap hakekat sosial dari aktivitas manusia atau bahkan melegitimasi tingkah laku sosial serta menomorsatkan kepentingan pribadi yang tidak dapat diterima oleh dasar-dasar moral. *Kedua*, liberal individualis dianggap mendukung dan membenarkan ketidaksamaan yang ekstrim di bidang kehidupan ekonomi maupun sosial dengan cara melindungi hak yang tidak terbatas terhadap akumulasi kepemilikan privat tanpa mempertimbangkan konsekwensi sosialnya.

Berdasarkan dua alasan tersebut maka paham liberal individualis harus ditolak, karena akan menghalang-halangi tercapainya kesejahteraan sosial. Hal ini dikarenakan titik berat penekanannya secara eksklusif pada nilai-nilai kebebasan individual dan inisiatif, ia tidak menghargai manusia dalam masyarakat sebagai suatu keseluruhan ter utama anggota-anggotanya yang lain memerlukan.

Selain itu, penghormatan yang berlebihan terhadap hak milik ternyata dapat mengakibatkan pelanggaran hukum bagi kepentingan orang lain yang berwujud penyalahgunaan hak yakni suatu perbuatan yang seakan-akan melaksanakan hak

tetapi ternyata penyalahgunaan hak, yang ditandai dengan adanya perbuatan yang sebenarnya tidak ada manfaatnya tetapi dapat menimbulkan kerugian pada orang lain.

Usaha, menjinakkan kemutlakan hak milik, yang merupakan titik balik dari penghargaan terhadap hak milik yang berlebihan dilakukan dengan menyisipkan fungsi sosial ke dalam pengertian hak milik (*eigendom*). Di Eropa khususnya Belanda berlangsung proses *vermaatschappelijke functie* dari *eigendom*, selain karena sebab-sebab yang telah lama dikenal seperti pada Arrest Penyalahgunaan Hak, juga karena timbulnya penghunian liar (*krakers*) yang menghuni rumah kosong.

Perubahan dalam kaitannya dengan hak *eigendom* dalam masyarakat kapitalis yang liberal individualis tidak dilakukan dengan cara radikal, akan tetapi disesuaikan dengan tuntutan perkembangan masyarakat berdasarkan cara-cara yang demokratis. Salah satu tujuannya bukanlah ingin merombak struktur masyarakat yang sudah mapan untuk kemudian membangun struktur masyarakat baru. Seperti halnya berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum Sipil Baru (*Nieuw Burgerlijk Wetboek*) yang menggantikan Kitab Undang-Undang Hukum Sipil Lama di Belanda.

Dalam masyarakat yang maju, tanah hanyalah merupakan salah satu faktor produksi, tidak seperti halnya dalam masyarakat prakapitalis yang menilai tanah merupakan faktor produksi yang paling penting. Siapa yang memiliki tanah maka dialah penguasa. Melalui perkembangan teknologi, tanah sebagai faktor produksi yang paling penting telah digantikan tempatnya oleh uang dan modal sehingga benda tidak bergerak harus melepaskan tempat kedudukannya kepada benda bergerak.

2.3.3. **Pemilikan Hak Atas Tanah yang Bersifat Sosialistik**

Sebagai reaksi dari kekurangan atau kelemahan pandangan liberal individualis, maka timbullah pandangan yang komunal atau sosialis, yang menginginkan perubahan sosial dengan menitikberatkan pada kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Karl Marx mengatakan bahwa keseluruhan hubungan dari produksi membangun struktur masyarakat, yang di atasnya timbul supra struktur hukum dan politik, dan dengan mana bentuk-bentuk kesadaran sosial menyesuaikan.

Hukum merupakan sarana untuk mengawasi alat-alat produksi, serta mengawasi mereka yang dicabut hak miliknya. Dengan berpindahya alat-alat produksi ke tangan negara, pemilikan individu yang terlibat akan lenyap. Bahkan negara akan lenyap karena dipergunakan untuk menindas kelas buruh oleh pemilik alat-alat produksi, namun tidak semua organisasi dan pemerintahan. Pemerintahan oleh orang-orang diganti dengan administrasi benda-benda dan pengendalian proses-proses produksi. Negara untuk sementara masih ada karena dipergunakan untuk menangkis gangguan yang datang dari luar.

Dahulu dalam masyarakat yang sederhana dan komunal belum ada negara. Negara muncul karena adanya kepunyaan privat dan pembagian masyarakat dalam kelas. Kelas-kelas itu dapat dibedakan satu dengan yang lain dari segi tempat yang mereka duduki dalam sistem produksi, yang ditentukan dan dikembangkan oleh sejarah serta hubungan mereka terhadap alat-alat produksi. Oleh sebab itu ada kelas yang memiliki tanah dan alat industri serta ada kelas yang tidak memiliki tanah dan industri. Kelas pertama disebut kaum kapitalis dan kedua kaum proletar.

Bentuk ketiga ialah hak milik dari organisasi kemasyarakatan, misalnya serikat buruh, yang juga disebut *the property of public or social organization*.

Pemilikan privat merupakan bagian dari sistem pemilikan yang tidak dimiliki oleh negara dan juga tidak termasuk dimiliki oleh individual bagi pemenuhan kepuasan kebutuhan pribadi. Dengan perkataan lain, negara mengalokasikan milik disesuaikan dengan kepentingan ekonomi, yakni sesuai dengan ketentuan bahwa alat-alat produksi tidak dapat menjadi subjek milik privat. Benda itu juga tidak diperkenankan menjadi milik individu.

Private property adalah sejenis milik yang terdiri dari peralatan untuk kebutuhan konsumtif bukan peralatan yang dipakai untuk mendatangkan penghasilan. Jenis milik ini seringkali mendatangkan kesulitan, misalnya dalam menentukan klasifikasi jenis pemilikan terhadap alat yang sama tetapi dapat digunakan untuk berbagai kepentingan.

Personal Property merupakan bentuk pemilikan yang tidak termasuk *socialist property*. Pekerja trampil yang mengelola bisnis kecil yang tidak mempekerjakan pembantu, dan kerjasama bisnis diperbolehkan hanya di kalangan keluarga. Tujuan *personal property* ini ialah untuk mencukupi kebutuhan-kebutuhan materiil perseorangan maupun keluarga dan bagi kepentingan seni budaya.

Kriteria dasar untuk membagi jenis pemilikan seperti ini berdasarkan “uji ekonomis”, artinya benda yang termasuk alat produksi tidak dapat dimiliki secara perseorangan.

Jika kita kembali pada dasar filsafat hukum sosialis, maka pada prinsipnya ada dua dasar, pijakan, yaitu : Pertama, bahwa kebaikan keseluruhan itu lebih bagus daripada kenaikan individual. Dengan kata lain, individu pada hakekatnya mempunyai nilai dalam dirinya sendiri, yang selanjutnya ia hanya merupakan bagian dari keseluruhan. Kedua, bahwa pemerintah (negara) dan dengan demikian pula hukum, didasarkan pada kekuatan kebijaksanaan (*discretionary power*) adalah lebih baik daripada *the rule of law*, artinya dalam upaya mengejar tercapainya cita-cita sosialis, tidak boleh dihambat oleh hak-hak individual. Tidak dapat diragukan bahwa pendekatan filsafat ini mengesampingkan dan justru merupakan tekanan terhadap hak-hak individual. Penggunaan hak-hak dan kebebasan individu harus tidak menimbulkan kerusakan atau kerugian terhadap kepentingan masyarakat dari negara serta hak-hak individu lainnya.

Dalil kedua bahwa pemerintah dan hukum sebaiknya didasarkan atas kekuatan kebijaksanaan. Hal ini merupakan dasar yang paling prinsip dari hukum negara sosialis. Karena hukum dipandang sebagai alat pemaksa yang didasarkan atas kondisi ekonomi substrata yang tidak sama. Hukum harus lenyap secara perlahan (*wither away*). Tempat hukum kemudian digantikan oleh administrasi benda-benda. Negara dipandang berada di atas individu, oleh karena negara merupakan pusat kekuasaan yang membuat keputusan-keputusan. Hal ini merupakan jawaban atas kegagalan paham liberal individualis dari segi menciptakan kesamaan di bidang ekonomi dan sosial serta eksploitasi, disebabkan karena adanya lembaga milik privat dan kompetisi kapitalis, disokong sepenuhnya oleh paham liberal.

Bagi kaum sosialis, apa yang disebut oleh kaum liberal-individualis dengan nilai-nilai kebebasan tetaplah merupakan sesuatu formalitas, jika persediaan material bagi kehidupan tidak mencukupi, atau tidak merata terdistribusikan, sehingga sebagian orang tergantung kehidupannya sepenuhnya pada orang lain.

Hal lain yang ditentang ialah konsep “kepentingan individual” yang dianggap sebagai motif melakukan tindakan, sedangkan bagi paham sosialis menekankan pada sentralisasi atau kepentingan kolektif sebagai motif melakukan tindakan (aksi).²³

Jadi pada intinya, baik hukum yang bercorak sosialistik maupun liberal individualistis keduanya mengandung kelebihan dan kekurangannya sendiri. Di satu pihak, sistem pemilikan dan penguasaan tanah berdasarkan hukum barat yang berpusat pada pengertian “milik (*eigendom*) yang bersifat mutlak, yang mencerminkan penghormatan yang tinggi pada kebebasan individual memiliki kebaikan yang terletak pada pengutamaan kebebasan individual, sedangkan kelemahannya krena dianggap asosial, sehingga dibutuhkan penyempurnaan dengan mengurangi kemutlakan pemilikannya. Di lain pihak, sosialisme yang mengutamakan masyarakat secara keseluruhan, yang menonjolkan kebersamaan dan keadilan sosial, dalam praktek juga mengandung kelemahan, yakni kurangnya penghargaan terhadap hak dan kebebasan individu. Bahkan pemilikan individual (terhadap alat produksi) tidak diperkenankan. Penghargaan terhadap hak asasi bukan merupakan hal utama.

²³ Achmad Sodiki, *Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah Sebagai Strategi Pembangunan Agraria* (Malang : Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya, 1997), pp. 23-40.

Negara yang sedang berkembang adakalanya lebih memilih dan mengadopsi salah satu dari sistem-sistem tersebut tetapi ada juga yang berusaha merumuskan sistemnya sendiri, walaupun alur pemikirannya tidak dapat lepas sama sekali dari pengaruh kedua sistem tersebut di atas.

Negara sedang berkembang pada umumnya bekas jajahan dan mempunyai pengalaman pahit terhadap penerapan sistem liberal yang dalam mempraktekkan kebebasan individual lebih banyak menguntungkan penjajah daripada rakyat jelata. Itulah sebabnya maka sistem sosialis lebih menarik perhatian pemimpin negara sedang berkembang.

Bagi negara Indonesia, yang menganut dasar negara Pancasila, tidak mengikuti liberalisme maupun sosialisme yang terlalu menekankan kepada sifat baik individualistik maupun komunal (*klektif*). Artinya, corak hukum agraria di Indonesia tidak murni kolektivis, sebaliknya juga tidak murni perseorangan akan tetapi dwitunggal dan dalam bentuk desentralistis.²⁴

Di Indonesia; sebagaimana Hak Ulayat, dalam lingkup Hak Bangsa pun dimungkinkan para warga negara, sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah bersama tersebut, masing-masing menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah bersama itu secara individual dengan hak-hak yang bersifat pribadi.

Menguasai dan menggunakan tanah secara individual berarti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan. Tidak ada keharusan untuk menguasainya secara bersama-sama orang lain secara kolektif, biarpun menguasai

²⁴ *Ibid.*, p. 17.

dan menggunakan tanah secara bersama dimungkinkan dan diperbolehkan. Hal itu ditegaskan dalam pasal 4 ayat 1 UUPA yang menyatakan bahwa : “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai hak yang dimaksud dalam pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas, permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Kata-kata “baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum” menunjukkan bahwa dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan dipergunakan secara individual dan tidak ada keharusan untuk menguasai dan menggunakannya secara kolektif.

Persyaratan bagi pemegang hak atas tanah yang menunjuk kepada perorangan, baik warga negara Indonesia maupun orang-orang asing dan badan-badan hukum, juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individual tersebut (Pasal 21, 29, 36, 42 dan 45 UUPA).

Sifat pribadi hak-hal individual menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan . tanah yang bersangkutan bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya. Hal itu ditegaskan dalam pasal 9 ayat 2, yang menyatakan bahwa : “Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Kata-kata untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya menunjukkan sifat pribadi dari hak-hak atas tanah.

2.3.4. Sejarah Perkembangan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia

2.3.4.1. Sistem Pemilikan Tanah Menurut Hukum Adat

Sejarah agraria Indonesia mengenal adanya pemilikan tanah baik oleh raja maupun individu, jauh sebelum datangnya penjajahan oleh Inggris ataupun Belanda. Dalam zaman kerajaan Jawa tradisional, seorang raja, selain menjadi pusat ketatanegaraan juga merupakan satu-satunya pemilik tanah dari seluruh kawasan kerajaannya. Sementara itu *abdi dalem*, yang biasa disebut *priyayi* dan penghubung antara rakyat dan raja, menerima “gaji” berupa sebidang tanah *lungguh*. Gaji ini (*apanage*) akan ditarik kembali jika si penerima meninggal dunia.

Berbeda dengan kekuasaan raja dan para *abdi dalemnya* dalam hal penguasaan tanah yang tidak mengerjakan sendiri, maka petani secara langsung mengolah lahan pertanian yang disebut sebagai *sikep*. Para *sikep* ini dapat memperoleh tanah dari pemberian raja dan para *priyayi*. Sebaliknya, raja, sewaktu-waktu dapat memerintahkan para *lurah* untuk menyiapkan tenaga dan sumbangan beras dari para *sikep* tersebut. Hubungan yang terjadi antara raja dan para *priyayi* dengan para petani ini dapat disebut sebagai hubungan *kawulo gusti* ataupun *patron klien*. Sementara itu, di luar sistem penguasaan tanah menurut pola kerajaan Jawa tradisional, juga dikenal sistem penguasaan tanah menurut Hukum adat. Disini, tanah dan masyarakat hukum adat mempunyai hubungan erat satu sama lain. Hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanahnya menciptakan hak yang memberikan masyarakat sebagai suatu kelompok hukum, hak untuk menggunakan tanah bagi keuntungan masyarakat. Ini adalah hak yang asli dan utama dalam hukum

tanah adat dan meliputi semua tanah di lingkungan masyarakat hukum adat, yang juga dianggap sebagai sumber hak atas tanah lainnya di dalam lingkungan masyarakat hukum adat dan dapat dipunyai oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat tersebut.²⁵

Hubungan hukum di atas oleh Van Vollenhoven disebut dengan istilah *beschikkingrecht* atau dikenal sebagai hak ulayat. Terdapat dua unsur utama dalam konsep hak ulayat tersebut : pertama, tiadanya kekuasaan untuk memindahtangankan tanah; kedua, terdapat interaksi antara hak komunal dan hak individual. Hak ulayat ini berlaku ke dalam dan ke luar.

Ke luar, kelompok masyarakat hukum adat tersebut mempunyai wewenang sendiri atas tanah di lingkungannya. Misalnya, berlaku larangan bagi orang luar menarik keuntungan dari tanah itu, kecuali dengan ijin dan sesudah membayar uang pengakuan (*recognitie*). Orang luar juga dilarang memiliki tanah perseorangan atas tanah pertanian. Sementara itu, ke dalam, pertama, persekutuan dan anggota-anggotanya mempunyai hak untuk menarik dari tanah dan segala yang tumbuh dan hidup atas tanah itu, mendirikan tempat kediaman, kedua, masih terkekangnya hak individual (perseorangan) di dalam hak masyarakat (ulayat); ketiga, persekutuan dapat menetapkan tanah untuk kepentingan umum, misalnya untuk kuburan, padang ternak

²⁵ Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah Di Indonesia, Suatu Sarana Ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah Dan Pemilikan Tanah* (Jakarta : Rajawali Press, 1985), p. 21.

bersamaa, pekarangan mesjid, untuk tanah bengkok sebagai hadiah bagi pembesar masyarakat.²⁶

Dalam konsep *beschikkingrecht*, menurut Ter Haar, dibedakan antara hak ulayat itu sendiri dengan hak perseorangan atas tanah, seperti hak milik pribadi atas tanah, hak guna tanah, hak pilih tanah dan sebagainya.

Realitas hukum adat di Jawa, setiap orang yang membuka tanah (liar) kosong, membuka hutan, diperbolehkan mempunyai hak milik atas tanah (*erfelijk individueel bezitsrecht*). Sementara itu dikalangan orang Karo dan orang Toba, hak milik bersama atas tanah yang diklaim oleh marga, ditambah lagi dengan hak pilih tanah dan hak tunggal atas tanah, menyebabkan orang bukan Karo dan bukan Toba sangat sulit memperoleh tanah di Karo dan Toba, tetapi Pelzer dalam penyelidikannya melihat hukum adat ini tidak bisa membendung masuknya orang-orang dari pesisir Sumatera Timur dan Jawa yang ingin menetap sebagai petani di Tapanuli.

Pembukaan hutan perawan pun juga merupakan sarana munculnya hak milik pribadi atas tanah bila diusahakan secara baik untuk berladang. Yang terakhir ini merupakan prinsip umum dalam perolehan hak milik pribadi dalam hukum adat di luar Jawa.

Di Irian Jaya (pada suku Amungne) terdapat gunung dan dataran rendah hingga pantai yang merupakan milik bersama suku tersebut, dimana pengawasannya dilakukan oleh marga tertentu menurut hukum adat. Wilayah lembah dan segala

²⁶ Andik Hardiyanto, *Agenda Land Reform Di Indonesia Sekarang* (Bandung : Konsorsium Pembaruan Agraria, 1998), p. 23.

sumber alam yang ada di dalamnya dimiliki, mewariskan dan atau diwarisi pada marga yang berhak berdasarkan sejarah pembagian dan kepemilikan. Kemudian sumber-sumber agraria di tiap lembah dibagi-bagi antar marga yang berhak di lembah tersebut. Untuk itu maka sejak kecil seorang anak telah dibawa ayahnya untuk diperkenalkan pada wilayah milik mereka. Setiap orang yang pergi dari wilayah adatnya tetap berhak atas lahan yang ditinggalkan dan untuk itu ada seorang yang dituakan sebagai Mandagawan yang menjaga dan wajib memberitahukan asal-usul dan kepemilikan wilayah tersebut pada anggota marga yang lain. Ketika orang yang pergi atau pewarisnya kembali, maka Mandagawan akan mendampingi untuk menunjukkan wilayahnya. Penunjukan tersebut merupakan satu kesatuan yang terdiri dari hutan, gunung, tanah dan air. Setiap orang / keluarga kemudian membuka hutan primer di wilayahnya untuk berkebun / bertani. Hutan dibuka secukupnya saja sedangkan bagian yang lain digunakan untuk kepentingan berburu dan obat-obatan. Hutan akan hanya dibuka cukup luas bila ada perang, pesta atau bencana alam dimana hutan tersebut dibuka dan lahannya diolah bersama. Setelah lahan yang dibuka tidak subur maka dibuat lahan baru dengan membuka hutan sedangkan lahan sebelumnya dibiarkan menjadi hutan lagi.

Di Nusa Tenggara Timur (di Kuan Heun, Kupang) cara yang digunakan untuk menguasai dan memiliki lahan adalah dengan membantu membasmi hama yang menyerang tanaman pertanian salah satu *Lopo* (klan). Bila pembasmian berhasil, maka *Lopo* yang membantu akan mendapat pembagian lahan sebagai imbalan. Juga dikenal distribusi sumber agraria dengan siste pewarisan terhadap anak laki-laki,

sedangkan anak perempuan hanya memiliki yang ia garap dan bila ia kawin maka ia masih dapat menggarap tetapi bila meninggal, maka lahan yang digarap kembali pada orang tuanya atau saudara laki-lakinya.

Kepemilikan individu atas lahan terjadi karena sebagai pembuka pertama di wilayah bagian *loponya* yang disebut *Pusak*, di dapat karena perkawinan yang disebut *Oko Bete A Boit Tua* (hak garap) yang berubah menjadi *Uki Susu* (hadiah) yang terjadi karena laki-laki tidak mampu membayar *Belis* (mahar) terhadap orang tua perempuan sehingga anak-anak mereka kemudian mendapat lahan tersebut sebagai hadiah dari kakeknya. Selain hak milik, dikenal juga hak pakai, yakni hak yang diberikan seorang untuk menggarap lahan bukan miliknya dengan syarat mengikuti ketentuan adat antara lain tentang bagi hasil. Pengolahan lahan dimulai dengan *Tahakep Aplenat* yaitu musyawarah adat yang melibatkan seluruh *Lopo* dari masyarakat adat di wilayah tersebut, kemudian mereka meminta *Mnane* untuk menunjuk lokasi yang sebaiknya diolah tahun tersebut tetapi bila lahan yang akan diolah adalah milik kepala adat, maka permintaan untuk menggarap lahan tersebut dibawa ke *Makdomin Nok Auf Tua* (rapat adat) dan pemohon membawa persyaratan *Na Tam Ut* (meminjam tanah untuk digarap), yakni uang dan jagung 20 ikat sebagai *Fon Benas* (asah parang). Setelah lahan ditunjuk atau mendapat ijin bagi penggarap maka dilakukan doa dan makan bersama kemudian dilakukan penebangan hutan belukar dan atau semak yang dipimpin oleh *Amnasi* kemudian lahan dibiarkan 2-3 bulan agar kayu-kayu menjadi kering dan mudah dibakar, setelah itu dilanjutkan dengan penanaman dan panen bila tiba masanya. Bila panen gagal maka harus

dilakukan upacara pendinginan tanah. Bagi tanah yang digarap, hasilnya dibagi pada pemilik tanah dan juga pada *Usif* (pemimpin komunitas tersebut).

Di daerah Bali, tanah bagi masyarakat merupakan karunia *Hyang Widhi* karena itu harus disyukuri dengan persembahan sebagai ungkapan terima kasih yang diwujudkan dalam upacara *Tumpek Bubuh* atau *Pengatak*. Pada masa-masa awal kehidupan masyarakat adat di Bali, pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria diselenggarakan dalam batas-batas wilayah yang disebut *Wanua* atau *Banua* oleh *Sanat*, *Tichu-Tuha* dan *Telaga* sebagai pemimpin yang kemudian menjadi desa adat. Penguasaan bersama dalam bentuk *Wanua* ini kemudian didistribusikan pada kelompok-kelompok kecil yang disebut *Dadia* untuk digunakan sesuai kebutuhan, antara lain sebagai *Tanah Pura*, *Tanah Guna Kaya* dan *Tanah Bukti*.

Di Sulawesi Tengah (di Pombui, Marawola), menurut adat dikatakan bahwa orang yang pertama membuka hutan primer adalah pemilik lahan tersebut dan berhak mewariskan pada keturunannya. Ketika *Uma I Pinda* dan kawan-kawannya tiba di Pombui, wilayah ini dalam keadaan kosong sehingga mereka memutuskan menetap dan membuka hutan primer dan hutan bekas kebun (*Tato Binggi* - kerabat dekat *To Pakava*) guna dijadikan lahan pertanian dan pemukiman. Penguasaan lahan bekas kebun pemilik lama dimungkinkan oleh hukum adat, yakni bahwa hak seseorang atas tanah ditentukan oleh komunitas dimana ia menetap sehingga orang yang tinggal di luar komunitasnya (bergabung dengan komunitas lain) akan kehilangan haknya untuk sementara sampai ia kembali, itupun bila lahan bekas kebunnya belum ditanami

dengan tanaman keras oleh orang lain. Karena itu keturunan Tato Binggi tidak mempermasalahkan lahan yang pernah diolah oleh leluhur mereka di Pombui.

Di Kutai (Matilabak, Long Hubung), ada tiga macam status penguasaan, yaitu : (1) Penguasaan sebagai milik pribadi / perorangan atau per kepala keluarga. Penguasaan jenis ini terjadi karena pemiliknya membuka ladang di wilayah hutan sekunder. Cara lainnya adalah dengan membeli, menerima warisan, hibah, dan sebagainya; (2) Penguasaan sebagai milik kolektif suku berupa hutan cadangan ramuan rumah, wilayah berburu dan hutan primer untuk cadangan perladangan yang penggunaannya diatur dalam musyawarah dan pengawasan dilakukan oleh *Hipui*; (3) Penguasaan sebagai milik kolektif - perorangan yang terjadi pada kawasan-kawasan tertentu seperti pada kawasan tanah *Patay* (pekuburan) yang status penguasaan tanahnya adalah milik bersama, sedangkan tanaman yang ditanam oleh Luhat Hipoq adalah milik Luhat Hipoq dan juga bahwa buah pohon-pohon tersebut selama masih di pohon merupakan milik Luhat Hipoq, tetapi bila telah jatuh maka buah tersebut adalah milik bersama, sehingga dapat diambil dan dimanfaatkan oleh siapa saja dalam persekutuan tersebut.

Di Sumatera Timur, pada awalnya tanah adat Melayu adalah hak milik otonom empat kedatuan yang kemudian tunduk pada Kesultanan Deli, sehingga ketika Sultan Deli (Sultan Mahmud) memberi konsesi lahan penanaman tembakau bagi J. Nieunhuys dari Belanda, wilayah Hampan Perak termasuk dalam konsesi tersebut karena pada waktu itu wilayah Sepuluh Dua Kuta; Sugal, Dua Belas Kuta, Sukapiring, Sanembah, Percut, Denai, Bedagai dan Padang merupakan bagian dari

wilayah Kesultanan Deli. Wilayah-wilayah konsesi pengembangan berbagai perkebunan milik Belanda makin luas dengan menandatangani perjanjian Sultan Deli dan Siak dengan Belanda tanggal 22 Agustus 1862 yang mengakui Gubernur Hindia Belanda. Perjanjian tersebut menyebabkan Datuk Sugal pada tahun 1864 melakukan perlawanan. Luas lahan konsesi pertama adalah 4000 bau (3.200 Ha) dalam waktu 20 tahun dengan bebas sewa 5 tahun pertama. Usaha perkebunan tembakau tersebut selalu diwarnai kantilik antara Belanda dengan masyarakat adat, sehingga masyarakat adat setempat sering memboikot pekerjaan yang mengakibatkan pada pemilik kebun mendatangkan *koeli kontrak* dari Penang, Jawa dan Tiongkok melalui Semenanjung Malaya.

Meskipun lahan adat termasuk dalam wilayah konsesi namun masyarakat adat tetap melakukan perladangan dengan menanam lada, cengkeh dan pala yang kemudian diganti dengan tanaman tembakau. Pada tahun 1880, usaha penanaman tembakau oleh masyarakat dilarang oleh pengusaha Belanda dengan alasan akan menyebarkan penyakit di wilayah perkebunan tembakau milik para pengusaha tersebut. Pada pasal 6 perjanjian kontrak tahun 1878, ditetapkan bahwa bagi tiap penduduk yang berada dalam lahan konsesi, dipisahkan 4 bau tanah (2,8 Ha) tiap orang, walaupun luas tersebut tidak realistis bagi masyarakat adat yang selalu melakukan pola perladangan berputar. Pada sisi lain para pengusaha perkebunan mengizinkan masyarakat sekitar perkebunan untuk menanam padi dan palawija ketika perkebunan sedang dalam masa istirahat untuk penghutanan kembali. Lahan yang ditanami padi dan palawija tersebut diberi nama *Tanah Jaluran*. Dampaknya

adalah bahwa masyarakat adat melupakan tuntutan mereka yang merupakan kewajiban pengusaha perkebunan sesuai perjanjian konsesi untuk memisahkan tanah di empat bau. Kemudian pada pasal 11 perjanjian kontrak tahun 1884, keberadaan tanah jaluran diakui dengan penggunaan selama 2 kali musim tanam yang ditentang oleh para pengusaha dengan alasan akan terjadi erosi. Selain itu juga diatur tentang cadangan tanah kampung yang memiliki lebar maksimum 200 meter dan minimum seluas tiga kali kampung yang ada. Selanjutnya pada perjanjian kontrak tahun 1892, diatur bahwa tanah jaluran merupakan hak garap / pakai atau hak mengerjakan lahan selama satu kali musim tanam di perkebunan tembakau yang sedang diistirahatkan, begitu pula aturan tentang ganti rugi 4 Ha bagi tanah-tanah yang terkena konsesi, tidak pernah dipatuhi para pengusaha perkebunan. Bagi masyarakat adat, tanah jaluran lebih menguntungkan karena hanya memerlukan sedikit pengolahan jika dibandingkan dengan tanah ganti rugi yang jauh dari perkampungan dan berhutan lebat. Masyarakat adat kemudian menganggap tanah jaluran adalah milik mereka yang dianggap juga sebagai tanah adat.²⁷

Datangnya penjajah, memberikan tekanan pada keberadaan hukum adat. Konsep hukum barat tentang agraria memutarbalikkan konsep hukum adat. Konsep hukum adat yang mengedepankan *ipso facto* penguasaan tanah ditundukkan oleh kepemilikan tanah oleh negara. Dengan konsep *domein verklaring* maka semua tanah jajahan adalah milik Negara, kecuali seseorang mampu membuktikan bahwa tanah

²⁷ Maria Rita Ruwiasuti, **Penghancuran Hak Masyarakat Adat Atas Tanah, Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat Dan Hukum Agraria** (Bandung : Konsorsium Pembaruan Agraria, 1998), pp. 20-71.

tersebut adalah miliknya. Tradisi baru juga muncul dalam hak kepemilikan individu atas tanah yaitu disebut *Agrarische Eigendom* yang ditujukan pada penduduk asli. Orang Indonesia asli yang ingin memiliki hak tersebut harus memohon kepada Pengadilan Negeri tempat tanah terletak. Sementara itu, pengakuan keberadaan hukum adat hanyalah sekedar di atas kertas, karena kenyataannya hukum adat semakin didesak ke pinggir dan terabaikan oleh kekuasaan negara dan kepentingan swasta yang menginginkan tanah luas untuk diusahakan.

2.3.4.2. Pada Masa Kolonial Belanda

Periode tahun ini merupakan awal kebijakan pemerintah kolonial di Indonesia, dengan dimulainya politik eksploitasi kasar, ditandai oleh monopoli-monopoli usaha yang mula-mula dilakukan oleh sebuah badan dagang yang disebut *Vereenigde Oost-Indische Compagnie*, terkenal dengan singkatan VOC.

Tendensi secara besar-besaran telah dilakukan dimana kekuatan-kekuatan politik beraliran liberal di negeri Belanda mencoba mengupayakan perubahan-perubahan mendasar di dalam tata hukum kolonial. Kebijakan inilah yang kemudian dikenal dengan sebutan *de bewuste rechtspolitiek*.²⁸

Kebijakan ini mengarah kepada pembinaan tata hukum kolonial yang di satu pihak mengontrol kekuasaan dan kewenangan raja dan aparat eksekutif atas daerah jajahan, dan di pihak lain akan ikut mengupayakan diperolehnya perlindungan hukum

²⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia* (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 1995), p. 19.

yang lebih pasti bagi seluruh lapisan penduduk yang bermukim atau yang berusaha di daerah jajahan.

Lebih kurang pada tahun 1848 politik pemerintah kolonial Belanda mengalami perubahan arah, dari *conservatieve koloniale staatkunde* (pemerintah negara kolonial konservatif) menjadi *vrijzinige koloniale staatkunde* (pemerintah negara kolonial agak bebas), sebagai akibat kemenangan paham liberalisme di negeri Belanda.²⁹

Dengan adanya perubahan pada politik tersebut maka tujuan berorientasi pada membuka jalan bagi perkembangan modal partikelir. Pemerintah kolonial mengambil sikap eksploitas sumber-sumber alam yang kaya di bawah lindungan dan kerjasama Gubernur, diambillah perjanjian-perjanjian yang perlu dengan penduduk atau Raja-raja.

Untuk memberi jalan dalam arus kebijakan ini, pemerintah Belanda mencari satu , konstruksi yuridis yaitu dengan cara pemerintah dijadikan pemilik mutlak (*eigenaar*) dari tanah (*domeinleer*), dengan dikeluarkannya Agrarisch Wet 1870 (Stb 1870 No. 118) sebagaimana dikemukakan dalam pasal 1 : *Alle grond, waarop niet door anderen recht vaneigendom wordt bewezen, domein van de staat is* (semua tanah yang tidak terbukti bahwa tanah itu ada hak eigendommenya adalah kepunyaan negara).

²⁹ Soepomo, *Kedudukan Hukum Adat Di Kemduian Hari* (Cetakan II, 1951), p. 27.

Dengan *domeinleer* ini, terbukalah kesempatan bagi pemerintah Hindia Belanda untuk bertindak menurut kehendaknya sendiri mengenai tanah-tanah, di luar yang sungguh-sungguh dipakai oleh rakyat untuk tempat tinggal atau pertanian tetap.

Sebelum dikeluarkannya *Agrarische Wet* 1870 itu, sebenarnya telah dilakukan penyelidikan (*survey*) terhadap sistem dan status penguasaan dan pemilikan tanah penduduk asli di Jawa oleh kalangan ahli kolonial Belanda dalam periode 1868 - 1869, yakni *Einddresume van het onderzoek naar de rechten van den inlander op den grond* atau "Ringkasan akhir penelitian tentang hak-hak atas tanah oleh penduduk pribumi". Laporan ini disingkat sebagai *Eindresume*. Survey ini dilakukan berdasarkan instruksi Ratu Kerajaan Belanda untuk mencari keterangan yang jelas dan sekaligus jalan keluar dari adanya perbedaan paham antara kelompok konservatif dan kelompok liberal di parlemen Belanda tentang bagaimana memaksimalkan penggunaan tanah di Hindia Belanda.

Menurut laporan *Eindresume*, di atas tanah di Jawa dikenal beberapa sistem pemilikan tanah, yakni :

1. Milik perorangan turun temurun, yakni suatu bentuk penguasaan tanah dimana seseorang menduduki sebidang tanah secara kekal, dapat menyerahkannya kepada ahli warisnya baik melalui pemindahtanganan hak penguasaan tersebut sebelum dia meninggal, atas kemauannya, atau pemindahtanganan pada saat meninggalnya, dan yang paling khas, dapat mengatur secara bebas dengan misalnya menjual, menyewakan, menggadaikan. Hak milik perorangan ini ada di bawah pengawasan hak-hak komunal desa. Hak ini juga bisa muncul dari proses

pembukaan tanah (hutan). Menurut Kano, pengendalian masyarakat desa pada masing-masing wilayah di Jawa berbeda derajatnya, misalnya di Jawa Timur, pemindahtanganan hak milik perorangan itu sangat ketat, dan sebaliknya sangat longgar di Jawa Barat.

2. Milik komunal, yakni bentuk penguasaan tanah, dimana seseorang (atau keluarga) memanfaatkan tanah tertentu yang hanya merupakan bagian tertentu dari tanah komunal desa (atau dari dukuh sebagai komponen desa), yaitu bahwa orang tersebut tidak diberi hak untuk menjualnya atau memindahtangankan tanah tersebut dan pemanfatannya biasanya diatur secara berkala. Pada masa itu, pola pemanfaatan tanah komunal sangat dipengaruhi oleh kepentingan dan praktek sistem tanam paksa.
3. Tanah Bengkok, yakni sawah-sawah yang diperuntukkan bagi pejabat untuk dimanfaatkan secara pribadi. *Eindresume* menyebutnya sebagai hak jabatan yang dibagi dalam dua golongan, yaitu : para penguasa pribumi, misalnya bupati dan wedana yang bertempat tinggal di kota-kota dan para lurah atau pejabat desa di desa-desa. Golongan pertama berasal dari tanah *apanage* atau lungguh yang diperuntukkan bagi keluarga Raja dan birokrat kerajaan. Sedangkan di desa, tanah bengkok ini hampir selalu bertepatan dengan pemilikan komunal, dan pada hampir semua desa yang memiliki tanah komunal selalu ditemukan jenis tanah bengkok ini.

Pada proses selanjutnya, sejarah agraria kolonial Belanda mencatat bahwa pada akhirnya kaum liberal di Majelis Permusyawaratan Tinggi Belanda yang

menang. Sementara itu hasil survey di atas tidak sepenuhnya dijadikan bahan pertimbangan untuk pengambilan keputusan.

Sejak awal, kaum liberal menuntut dan mendesak, kaum konservatif untuk diambilnya dua tindakan resmi mengenai kebijaksanaan tanah di Jawa sedemikian rupa sehingga para pengusaha perkebunan swasta akan diberi lebih banyak keleluasaan dalam penggunaan tanah :

1. Mengakui sebagai hak milik mutlak (*eigendom*) orang Indonesia atas tanah-tanah yang ditempatinya sehingga memungkinkan penjualan dan penyewaan tanah;
2. Menetapkan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan bahwa hak atas tanah itu merupakan hak milik mutlak, adalah tanah negara, dan memberi kesempatan bagi perusahaan swasta untuk memperolehnya dalam bentuk sewa jangka panjang yang murah yang disebut *erfacht*.

Sementara itu, Agrarische Besluit tahun 1870 (S. 1870 Nomor 118) merupakan peraturan pelaksanaan dari Agrarische Wet. Teori Domein dirumuskan dalam pasal 1 Agrarische Besluit yang menyatakan bahwa : “dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan ke-2 dan ke-3 dari undang-undang tersebut (yakni ayat 5 dari 6 pasal 51 I.S), maka tetap dipegang teguh asas yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai kepunyaan (*eigendom*) adalah kepunyaan (*domein*) Negara”.

Dari pernyataan domein di atas, jelaslah bahwa pemerintah Hindia Belanda menjadi pemilik dari semua tanah di wilayah yang dikuasainya dan memberikan peluang untuk menyewakan tanah berdasarkan BW dengan alas hak tertentu kepada

pengusaha-pengusaha swasta asing dalam jumlah luas. Di sisi lain, dengan pernyataan domein tersebut, Pemerintah Hindia Belanda dapat mengusir rakyat dari tanah-tanah yang dianggap oleh mereka sebagai pendudukan tanah secara tidak sah (*onwettige occupatie*). Ini menjadi mungkin karena berdasar pasal 1 Agrarische Besluit 1870, pemerintah Hindia Belanda tidak diberi kewajiban untuk membuktikan hak-haknya atas tanah, tapi rakyatlah yang harus membuktikan kepemilikannya. Satu hal yang mustahil bagi rakyat yang hidup dalam tanah tradisional dan jauh dari tradisi administrasi tanah modern yang dicoba dikembangkan Belanda lewat kepemilikan Hak Eigendom. Semua tanah yang dimiliki pribumi yang (jelas) kepemilikannya tidak dapat dibuktikan dianggap tanah milik Negara.

Di sisi lain, pernyataan domein ini juga terdapat perkecualian yang dinyatakan dalam domein khusus bahwa semua tanah liar (kosong) adalah milik Negara, kecuali tanah-tanah yang dihaki oleh rakyat berdasarkan hak untuk membuka tanah “yang menurut hukum mereka adalah Hak Milik (*onvrij landsdomein*). *Domein verklaring* khusus ini diberlakukan untuk daerah Sumatera, Manado, Kalimantan Selatan dan Timur (S. 1874 Nomor 94 f, S. 1877 Nomor 55, S. 1888 No. 58) dengan mengingat ayat 5 dan 6 pasal 51 I.S. Tegasnya, *domein verklaring* hanya meliputi *vrij landsdomein*. Saat itu, tanah yang dikuasai oleh hak ulayat dianggap sebagai tanah negara bebas, dan tanah yang dimiliki oleh individu dianggap sebagai tanah negara tidak bebas.

BAB III

IMPLIKASI UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA

MENGENAI EKSISTENSI HAK MILIK INDIVIDU ATAS TANAH

DALAM KEHIDUPAN HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

3.1. Sejarah Penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diundangkan pada tanggal 24 September 1960. Adapun lahirnya UUPA ini mengakhiri dualisme hukum agraria yang ada sebelumnya dan berlaku di Indonesia, yakni Hukum Tanah Barat yang didasarkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dan Hukum Tanah Adat yang didasarkan pada prinsip-prinsip hukum penduduk asli (adat) Indonesia.

Penyusunan UUPA 1960 itu sendiri memiliki sejarah yang cukup panjang, yakni dimulai dari apa yang disebut “Panitya Agraria Yogya” yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 16 Tahun 1948 tanggal 21 Mei 1948 dan diketuai oleh Serimin Reksodiharjo dari Kantor Menteri Dalam Negeri. Beberapa tujuan penting dari kerja Panitya Yogaya adalah penyatuan Undang-Undang agraria untuk menghilangkan sistem dualistik yang membedakan antara hak-hak agraria orang Barat dan orang Timur, mengizinkan pengembangan pertanian kolektif dan / atau pertanian kooperatif dan mengembangkan sebuah sistem untuk memberikan

kepada masing-masing petani sebidang tanah yang dapat menjamin hidupnya dan keluarganya secara layak.

Dalam perjalanan pemerintahan selanjutnya, tugas-tugas Panitia Yogya diteruskan oleh "Panitia Agraria Jakarta" yang tetap diketuai oleh Sarimin Reksodiharjo. Pembentukan Panitia Agraria Jakarta ini didasarkan pada Keputusan Presiden RI Nomor 36 Tahun 1951 tanggal 15 Maret 1951. Selanjutnya pada tahun 1953, Keterangan Pemerintah tanggal 25 Agustus 1953 tentang Program Kabinet Ali Sastroamidjojo antara lain menyatakan bahwa : *"Untuk memperbaharui perundang-undangan agraria sesuai dengan kepenringan petani dan rakyat kita, maka Kabinet memandang perlu mengangkat seorang Menteri Urusan Agraria yang disertai tugas khusus itu"*. Mulai saat itulah dibentuk Kementrian Agraria, sedangkan untuk melanjutkan penyusunan Undang-Undang Agraria yang belum selesai, dibentuk sebuah panitia lagi, yang dikenal dengan "Panitia Agraria Soewahyo" berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1956 tanggal 14 Januari 1956.

Dari serangkaian kerja panitia-panitia agraria di atas, barulah pada 24 April 1958 sebuah Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria (RUUPA) diajukan ke DPR. Rancangan Undang-Undang ini dikenal dengan "Rancangan Soenarjo" yang secara ilmiah teoritis telah banyak memperoleh masukan dari Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada. Belum sempat dibahas secara lebih mendalam, rancangan Undang-Undang ini dicabut lagi dari DPR oleh pejabat Presiden pada tanggal 25 Mei 1960. Perkembangannya kemudian, Menteri Agraria Soenarjo digantikan oleh Mr.

Sadjarwo. Perbaikan terhadap RUUPA segera dilakukan sampai dengan lahirnya “Rancangan Sadjarwo”. Rancangan Sadjarwo inilah yang kemudian disahkan oleh DPRGR menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA 1960).

Meski Rancangan Soedjarwo ini mengedepankan hukum adat, namun banyak ahli hukum melihat dan mengkritik bahwa Soedjarwo banyak mengambil unsur-unsur Hukum Perdata Barat dan sebaliknya justru mengabaikan Hukum Adat.

3.2. Eksistensi Hak Milik Individu Atas Tanah di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria

Hal yang paling mendasar dalam pelaksanaan UUPA adalah pemberian hak atas tanah, baik kepada perorangan maupun badan hukum, yang terus meningkat sejalan dengan lajunya pembangunan. Hak atas tanah adalah hak yang dapat dipunyai oleh orang perseorangan atau badan hukum yang memberi kewenangan kepadanya untuk menggunakan permukaan bumi tersebut bagi keperluan pribadi atau keluarganya, termasuk untuk melakukan kegiatan usaha di berbagai bidang.

Hak milik atas tanah diatur oleh UUPA secara khusus dalam pasal 20-27.

Kemudian disebut juga dalam pasal 35 dan 37 (bersangkutan dengan hak guna bangunan), pasal 41 dan 43 (bersangkutan dengan hak pakai), pasal 44 (bersangkutan dengan hak sewa), pasal 46 (bersangkutan dengan hak memungut hasil hutan), pasal 49 (bersangkutan dengan badan-badan keagamaan dan sosial), pasal 50 (bersangkutan dengan pengaturannya lebih lanjut), pasal 51 (bersangkutan dengan hak tanggungan

dan pasal 56 (sebagai pasal peralihan) dan akhirnya dapat kita jumpai pula dalam pasal-pasal dari Ketentuan-ketentuan Konversi, yaitu pasal I, pasal II dan Pasal VII. Dengan sendirinya ketentuan-ketentuan Bab I dan Bab II dari DIKTUM PERTAMA UUPA berlaku juga terhadap hak milik, demikian pula akibat dari dicabutnya berbagai peraturan.

Apa yang diatur dalam UUPA baru merupakan ketentuan-ketentuan pokoknya saja. Menurut pasal 50 ayat 1 ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik akan diatur dalam Undang-Undang, dan untuk beberapa soal tertentu boleh diatur dengan Peraturan Pemerintah (pasal 21, 22, 24 dan 26). Selama Undang-Undang dan Peraturan-peraturan Pemerintah tersebut belum ada, maka berdasarkan ketentuan pasal 56 berlakulah untuk sementara :

“Ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini” (yang dimaksudkan UUPA)

UUPA 1960 sebagai penjabaran pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Pasal 5 UUPA menentukan bahwa hukum tentang tanah tetap mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

- Sehubungan dengan ketentuan itu di bawah ini dikemukakan ketentuan agama (Islam) yang mengatur tentang hak milik sesuai dengan nash Al Qur'an dan Hadits, antara lain bahwa :
- a. Milik mutlak seisi alam adalah Allah sendiri (S. 23 Al Mu'minum 84-85), artinya bahwa bumi dan apa yang ada di bumi adalah kepunyaan Allah semata, juga langit yang tujuh bahkan segala sesuatu;
 - b. Alam ini diciptakan untuk kesejahteraan manusia (S. 31 Luqman 20), artinya Allah telah menjadikan semua yang ada di langit dan semua yang di bumi tunduk kepada manusia sebagai rahmat dari Tuhan Yang Maha Kuasa;
 - c. Tanah merupakan amanat Allah :
 1. Allah menciptakan manusia dan memberikan tempat untuk hidupnya di bumi dan Allah memberikan berbagai kemungkinan apa yang di bumi ini menjadi sumber dan mata pencaharian hidup, terutama apa yang dihasilkan oleh bumi atau tanah (S. 7 Al A'raf 10);
 2. Allah menjadikan tanah sebagai salah satu sumber mata pencaharian hidup, sehingga tumbuh berkembang dari kecil menjadi besar dari sedikit menjadi banyak. Oleh karena itu Allah menyuruh agar manusia berusaha menggali kekayaan alam itu untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan bagi umat manusia (S. 11 Hud 61);

3. Perintah Allah untuk menggali kekayaan alam untuk kesejahteraan umat manusia merupakan salah satu amanat Tuhan yang harus ditunaikan dengan sebaik-baiknya (S. 4 An-Nisa 58);
- d. Harta dan tanah berfungsi sosial :
1. Oleh karena tanah itu merupakan amanat Allah, maka hasil yang digali dari tanah itu berfungsi sosial, bahwa orang lain terutama kaum yang lemah benar-benar mempunyai hak bagian atas harta orang yang mempunya (S. 51 Adz-Dzariyat 19);
 2. Setiap anggota masyarakat mempunyai hak atas tanah seperti halnya setiap orang mempunyai hak atas air dan api, dengan kata lain bahwa tanah dan air merupakan milik bersama, untuk kesejahteraan rakyat dan umat manusia. (Hadits Nabi SAW untuk Riwayat Ahmad dan Abu Dawud).
- e. Hak individu atas tanah harus dihormati :
- Artinya bahwa siapa saja yang telah berhasil menjadikan suatu tanah kosong bertuan menjadi produktif, maka dialah yang paling berhak memilikinya (Hadits Buhhari).
- f. Harus dijaga adanya keseimbangan :
1. Sebagai hamba Allah manusia harus bekerja keras dengan maksimal untuk menggali kekayaan alam menghasilkan harta sebanyak-banyaknya, tetapi seketika itu juga manusia harus mencari pahala maksimal sebesar-besarnya

dengan berasal dari hartanya atau dengan jasa-jasa yang lain (Hadits Ibnu Umar – Riwayat Al-Baihaqi);

2. Harta merupakan karunia Allah kepada kita, namun Allah berfirman agar melalui modal harta yang kita miliki kita mencari pahala akhirat banyak-banyak dan dalam beramal itu tidak lupa memperhatikan kepentingan hidup di dunia (S. 28 Al-Qashash 77).

- g. Pengaturan akan terjaminnya keseimbangan dipegang oleh pimpinan umat yang berwenang :

Artinya bahwa yang mengatur terjaminnya keseimbangan kepentingan antara kepentingan individu dengan masyarakat atau kepentingan umum ialah pimpinan yang berwenang dalam bidangnya dan orang banyak harus tunduk taat kepadanya selama tidak menyimpang dari aturan agama (S. 4 An-Nisa' 59).

- h. Hak monopoli atas tanah :

Artinya bahwa wewenang untuk menguasai tanah sebenarnya sama untuk setiap orang, tetapi jika terpaksa dan memang terdapat kepentingan umum yang tidak bertentangan dengan aturan agama maka yang berwenang diberi kemungkinan untuk mempergunakan hak monopoli atau memaksakan hak mengalahkan hak individu atas tanah (Difahamkan dari Hadits Nabi SAW Riwayat Buhhari).

Hak milik sebagai salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA dapat dihubungkan dengan bidang tanah tertentu dan suatu subjek tertentu, yang apabila ditinjau dari sudut tanahnya hak milik merupakan **suatu kedudukan hukum** dengan

sifat dan ciri-ciri tertentu yang membedakannya dengan hak-hak atas tanah lainnya, sedangkan apabila ditinjau dari sudut subjeknya maka hak milik merupakan **hubungan hukum** antara subjek tersebut dengan suatu bidang tanah tertentu yang berisikan wewenang-wewenang dan kewajiban-kewajiban tertentu dari subjek itu, baik yang bersifat umum maupun khusus bersangkutan dengan tanah tersebut.

Adapun subjek Hak Milik Atas Tanah menurut UUPA ialah : (a). Warga negara Indonesia; dan (b). Badan Hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah (pasal 21). Sedangkan menurut RUUHM ialah : a. Warga Negara Indonesia; b. Desa; dan c. Badan-badan hukum yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Hak milik dapat juga tidak kita hubungkan dengan suatu subjek atau tanah tertentu, tetapi kita lihat sebagai suatu “lembaga” yang merupakan species (bentuk khusus) dari hak-hak atas tanah. Dalam hal demikian maka hak milik itu berisikan wewenang-wewenang dan kewajiban-kewajiban yang dapat dipunyai oleh sesuatu subjek jika ia mempunyai tanah dengan hak tersebut.

Dalam ketiga hal di atas pengertian hak milik dipergunakan di dalam UUPA (pasal 16 ayat 1, pasal 20-27, pasal 37 huruf b, pasal 41 ayat 1, pasal 43 ayat 2, pasal 44 ayat 1, pasal 46 ayat 2, pasal 49 ayat 1 dan 3, pasal 50 ayat 1, pasal 51 dan pasal 56). Ketentuan-ketentuan konversi mempergunakan pengertian hak milik dalam arti “hubungan hukum” (pasal I, II, dan VII).

Menurut pasal 20 ayat 1 : hak milik adalah turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam

pasal 6. Menurut penjelasannya, maka kata-kata “terkuat dan terpenuh” itu tidak berarti bahwa hak milik merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian akan bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” itu, menurut Penjelasan pasal 20 bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, maka hakmiliklah yang “ter” (berarti : paling) kuat dan “ter” (paling) penuh. Perkataan “terkuat” menunjuk pada salah satu sifat dari hak milik, sedangkan perkataan **terpenuh** menunjuk pada luasnya wewenang yang diberikan kepada subjek yang mempunyai hak milik itu.³⁰

Sedangkan sifat turun menurun merupakan suatu jaminan bagi satu keluarga sebagai suatu kesatuan yang paling tinggi dan sebagai syarat bagi pengembangan kepribadian manusia.³¹

Apa yang mensifati hak milik tersebut di atas dalam rumusan hak eigendom, Pitlo Brahm mengatakan : *Eigendom is het recht, dat onder alle rechten het volledigste genot en de volstreakste beschikkingsbevoegheid in houdt*”.

30 Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, Jilid I, (Jakarta : Djambatan, 1994), pp. 51-53.

31 Achmad Sodiki, **Menuju Pembaharuan Hukum Agraria : Agenda Land Reform, Dalam “Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria, Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria**, (Jakarta : Konsorsium Reformasi Hukum Nasional Dan Konsorsium Pembaruan Agraria, 1998), p. 65.

Seperti diketahui bahwa Hak Eigendom sudah bergeser dari sifatnya semula (yang mutlak) dengan memenuhi tuntutan kemasyarakatan (fungsi sosial). Walaupun secara historis "pensosialan" (*vermaatschappijking*) itu tidak dikenal oleh hukum adat, tetapi pada akhirnya, baik hak milik menurut UUPA maupun hak eigendom, kedua-duanya menerima batasan sampai dimana seseorang secara bebas dapat menggunakan hak milik atau eigendommenya.

Jika dibandingkan antara sifat dan ciri hak milik dengan hak eigendom terdapat banyak kemiripan, yang sulit diterima jika kemiripan itu bersifat kebetulan. Walaupun dalam hal konsep mengenai hubungan antara tanah dengan negara dan individu meninggalkan konsep "*Domein Verklaring*" yang termuat dalam Agrarische Wet dan dijalankan dalam Agrarische Besluit 1870, dan mengikuti ketentuan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 serta memakai konsep hukum adat, namun dalam rumusan lembaga-lembaga hukumnya banyak mengambil unsur-unsur dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.³²

Adapun salah satu falsafah yang mendasari pengaturan hak-hak atas tanah di dalam hukum pertanahan kita ialah adanya pengakuan terhadap fitrah manusia sebagai makhluk monodualis yakni kedudukan manusia sebagai makhluk individu makhluk sosial. Berdasarkan falsafah ini maka bangsa Indonesia menganut prinsip keseimbangan antara individualisme dan komunalisme. Paham individualismenya ditandai oleh adanya pengakuan hak milik atas tanah oleh individu warga negara,

³² *Ibid*, p. 66.

namun hak individu itu dilekati oleh fungsi sosial sebagai penerimaan atas paham komunalisme sehingga hak milik itu haruslah diletakkan juga di dalam bingkai kepentingan masyarakat. Inilah yang mendasari adanya ketentuan bahwa hak atas tanah memiliki fungsi sosial, meskipun pada dasarnya bukan hanya tanah saja yang memiliki fungsi sosial, melainkan semua hak menurut alam pikiran kita harus memiliki fungsi sosial untuk dapat diakui sebagai hak yang sah. Dan dengan demikian, fungsi sosial atau tugas seseorang atau barang dalam rangka kehidupan bermasyarakat itu akan menentukan atau menimbulkan berbagai hak bagi orang lain.³³

a. Hak dan Kewajiban Pemegang Hak Milik Atas Tanah

Setiap pemegang hak milik atas tanah dijamin sepenuhnya untuk menguasai, menikmati, menggunakan dan mengalihkan tanahnya sepanjang hal tersebut dilakukan tidak bertentangan dengan fungsi sosial atas tanah, kepentingan umum, atau rasa kepatutan dan kesusilaan yang hidup serta berlaku dalam masyarakat.

Secara lebih rinci, dapat dijelaskan hak-hak pemegang Hak Milik Atas Tanah sebagai berikut :

- a. Menguasai, menggunakan dan menikmati sebidang tertentu tanah bersama bangsa Indonesia selama waktu yang tidak ditentukan untuk memenuhi kebutuhan pribadi atau usahanya serta untuk memindahkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya dengan hak-hak lain, dalam batas-

33 Sunarjati Hartono, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, (Bandung : Alumni, 1986), p. 45.

batas fungsi sosial hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA;

- b. Menggunakan tubuh bumi dan air di bawah tanah miliknya serta air dan ruang yang ada di atasnya, dengan kedalaman dan ketinggian yang menurut kewajaran ditentukan olehnya untuk melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada huruf a, dalam batas-batas yang ditetapkan oleh atau berdasarkan ketentuan Undang-Undang yang berlaku;
- c. Mempunyai, menguasai, menikmati dan menggunakan tanaman yang tumbuh karena alam beserta hasil-hasilnya dan benda lain dalam tanah yang menjadi miliknya, kecuali tanaman, bahan galian / pertambangan, benda purbakala atau benda lain yang oleh atau berdasarkan ketentuan Undang-Undang yang berlaku dinyatakan dikuasai oleh negara.

Sedangkan pembatasan-pembatasan itu ialah bahwa setiap penggunaan hak harus mengingat fungsi sosial di atas, tidak boleh sebagai alat monopoli di bidang agraria, tidak boleh untuk menguasai kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas, tidak boleh sebagai alat pemerasan (UU No. 2 Tahun 1960 dan Pasal 7 UU No. 56 Tahun 1960 serta Pasal 10 Ayat 1 UUPA).

Disamping pembatasan-pembatasan terdapat kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada pemilik / penguasa hak, yaitu :

- a. Harus memelihara kesuburan tanah dan tidak boleh ditelantarkan (pasal 15 dan pasal 27 UUPA);

- b. Harus dikerjakan dan diusahakan sendiri secara aktif (pasal 10 ayat 1 UUPA);
- c. Merelakan dicabut untuk kepentingan umum (pasal 17 UUPA);
- d. Memanfaatkan tanah hak miliknya sesuai dengan keadaannya dengan memperhatikan ketentuan mengenai penataan ruang yang berlaku;
- e. Tidak boleh digunakan sebagai objek spekulasi dan objek perdagangan semata-mata (pasal 6 RUUHMAT);
- f. Menjaga dan memelihara tanah dan mencegah kerusakannya (Pasal 7 RUUHMAT).

b. Fungsi Sosial Sebagai Pembatas Terhadap Eksistensi Hak Milik Individu Atas Tanah

Mengenai hak milik atas tanahpun dapat dikatakan bahwa kepentingan-kepentingan pertanahan negara (perang), kesempitan ekonomi dan keinginan untuk melestarikan sumber-sumber alam serta pemanfaatan sumber-sumber alam yang paling baik dan secara paling hemat telah mengakibatkan campur tangan pemerintahan yang mendalam dalam hal penggunaan dan pemilikan tanah.

Pertama-tama di Perancis, Savatie telah mengemukakan dalam tahun 1952, bahwa semakin disadari bahwa pemilikan tanah tanpa menggunakannya untuk memenuhi kepentingan hidup orang banyak tidak menghasilkan suatu apapun bagi umat manusia.

Sebab itu di Perancis petani yang menyewa tanah pertaniannya dari pemilik tanah praktis tidak dapat diusir dari tanah tersebut oleh pemiliknya, sekalipun jangka waktu sewa tanah menurut Undang-Undang berlangsung selama sembilan tahun. Hal itu dikarenakan si penyewa tanah dapat memperpanjang kontrak sewanya berulang-kali tanpa batas, sedangkan si pemilik hanya dapat menuntut kembali tanahnya, apabila ia atau anaknya akan mengerjakan sendiri tanah pertanian yang menjadi miliknya. Jika tidak, si pemilik tidak akan mungkin menguasai kembali tanahnya sekalipun ia bersedia membayar ganti rugi kepada petani penyewa tanahnya itu. Terlebih lagi di Perancis kini dianggap sebagai *orde public* bahwa apabila si pemilik hendak menjual tanahnya, maka petani yang menyewa tanahnya itu mempunyai hak prioritas sebelum pembeli-pembeli yang lain.

Sedangkan di Inggris berdasarkan Housing Act dan New Town's Act tahun 1965, kebebasan pemilik atas tanah yang dimilikinya dibatasi, dimana berdasarkan peraturan tersebut, New Town Development Cooperations yang didirikan berdasarkan New Town's Act diberi wewenang untuk mencabut hak milik perseorangan (*expropriation*) untuk kepentingan perkotaan, setelah mengadakan pembicaraan dan pembahasan secara administratif dan quasi-peradilan dengan pemiliknya.

Hal di atas berdasarkan pemikiran bahwa disamping kedua aspek yang terdapat di dalam hak milik (yaitu aspek penggunaan dan penikmatan, serta aspek penguasaan terhadap benda yang dimiliki) sesungguhnya hak milik itu tidak hanya

merupakan satu hak; akan tetapi merupakan suatu kompleks dari berbagai hak, fungsi, harapan dan kewajiban (*a bundle or a complex of powers, functions, expectations and liabilities*) yang ada di dalam satu tangan, tetapi yang sesungguhnya dapat dipisah-pisahkan dan dibagi-bagi, sehingga kekuasaan, fungsi, harapan dan tanggung jawab itu ada pada lebih dari satu orang.

Dengan demikian, sejak permulaan abad ke 20 ini yaitu sejak peningkatan industrialisasi di Eropa dan Amerika tampak terjadinya pemisahan antara aspek *penguasaan secara yuridis yang tetap ada di tangan pemiliknya, dan penikmatan hak milik yang ada di tangan orang yang secara de facto menguasai benda yang bersangkutan*, baik karena adanya suatu kontrak (sewa menyewa, pinjam meminjam dan lain-lain), maupun karena adanya ketentuan Undang-Undang yang menyatakan hak milik itu perlu digunakan untuk kepentingan umum.

Pemisahan antara kedua aspek dari hak milik itu disamping pengakuan, bahwa berbagai hak yang terkandung di dalam hak milik itu sebenarnya dapat dibedakan dan dipisah-pisahkan, sehingga tidak perlu terpusat di satu tangan, yaitu pemiliknya, ditambah dana dipisah-pisahkan, sehingga tidak perlu terpusat di satu tangan, yaitu pemiliknya, ditambah dengan filsafah yang menghapuskan diperhatikannya fungsi sosial pada setiap hak yang diakui oleh hukum, menyebabkan bahwa di sekitar akhir abad ke 20 ini aspek kemungkinan menggunakan dan memanfaatkan suatu benda atau hak itu menjadi lebih penting daripada penguasaan yuridis terhadap benda atau hak tersebut.

Maka setelah melalui perkembangan selama lebih dari dua abad akhirnya manusia kembali lagi kepada inti dan esensi dari hak milik, yaitu bahwa hak milik mendapat pengakuan dan perlindungan oleh hukum, karena (dan selama) hak milik itu merupakan hasil jerih payah manusia itu sendiri. Oleh karenanya Friedman mengatakan bahwa :

"The most essential economic interest is the right to use one's labour and skill and to be protected in the exercise of these capacities"

Dengan demikian pemikiran fungsional mengakibatkan hak milik itu hanya perlu diakui sepenuhnya apabila dan selama hak milik itu merupakan hasil jerih payah kita sendiri.

Negara-negara yang telah maju mencapai sosialisasi masyarakat sesudah mencapai puncak liberalisme dan individualisme, yang dilaluinya dalam jangka waktu kurang lebih 400 tahun semenjak permulaan jaman Renaissance sekitar abad ke 15 sampai kepada puncak kapitalisme (*Hoch-kapitalismus*) pada akhir abad ke 19 permulaan abad ke 20. Berhubung dengan itu gerakan sosialisasi dan fungsionalisasi merupakan usaha manusia negara-negara maju untuk meratakan keadilan masyarakat dengan mengembalikan keseimbangan antara kepentingan individual dan kepentingan masyarakat, karenanya di jaman Hoch-kapitalisme kepentingan individu terlalu dipentingkan dengan mengabaikan kepentingan umum.

Sebaliknya negara-negara berkembang seperti di Indonesia, tidak pernah mengenal masa individualisme dan liberalisme seperti yang dialami negara-negara

maju. Bangsa Indonesia yang sejak semua hidup dalam suasana kekeluargaan dan hukum adat tidak pernah memberi tekanan kepada kepentingan perseorangan, justru sebaliknya, manusia Indonesia selamanya hanya hidup dalam lingkungan suatu kelompok masyarakat yaitu sebagai warga masyarakat. manusia perorangan tidak dikatakan mempunyai hak-hak yang tidak dapat diganggu gugat, seperti misalnya manusia Eropa atau Amerika, akan tetapi manusia Indonesia terutama mempunyai kewajiban-kewajiban, yaitu kewajiban terhadap Tuhan, kewajiban terhadap rajanya, kewajiban terhadap keluarganya, kewajiban terhadap sesamanya dan kewajiban terhadap masyarakat.

Hanya sebagai akibat persentuhan dengan kebudayaan Belanda khususnya dan kebudayaan asing pada umumnya, pada abad ke 20 ini mulailah manusia Indonesia menyadari, bahwa tanpa hak-hak yang dimilikinya, kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepadanya tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik. Itulah sebabnya bagi manusia Indonesia hak-hak perseorangan merupakan akibat dari pengembanan kewajiban-kewajiban masyarakat yang tertentu. Tidak seperti bagi manusia Eropa dan Amerika yang dengan sendirinya dianggap memiliki hak-hak azasi yang karena itu menimbulkan kewajiban bagi orang lain untuk menghormatinya.

Akan tetapi jika masa Renaissance Indonesia atau Aufklarung Indonesia baru dimulai pada akhir abad ke 19 dan berkembang pada permulaan abad ke 20, hampir seiring dengan perkembangan ke arah individualisme manusia Indonesia, Indonesia

semenjak tahun 1930-an juga mengalami pengaruh-pengaruh ajaran komunis yang berpuncak pada Gerakan 30 September 1965.

Nampaknya bahwa di Indonesia sebelum paham individualisasi sempat berkembang, masyarakat Indonesia telah diarahkan kembali ke masyarakat sosialis dengan ajaran mengenai fungsi sosial, kepentingan umum bahkan dengan ajaran-ajaran komunis.

Oleh sebab itu, kala dalam masyarakat Indonesia masa kini terdapat gejala-gejala individualistis, gejala-gejala itu tidak dapat dikatakan merupakan corak masyarakat Indonesia yang umum, yang dianut oleh bagian masyarakat Indonesia yang terbesar, akan tetapi gejala-gejala itu hanya merupakan pengecualiaan atau sikap hidup dari segolongan masyarakat kecil yang tidak dapat kita jadikan tolak ukur.

Sehubungan dengan perkembangan masyarakat Indonesia yang jauh berbeda, bahkan berlawanan dengan negara-negara Eropa dan Amerika, kita tidak begitu saja dapat menerapkan teori-teori asing itu di Indonesia walaupun teori-teori itu (misalnya teori mengenai fungsi sosial) telah membawa kesejahteraan dan keseimbangan di dalam masyarakat yang bersangkutan. Sebab apabila Indonesia hendak meratakan keadilan dalam masyarakat kita dan apabila kita hendak membawa keseimbangan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan, sebagaimana diinginkan oleh Pancasila, UUD 1945 dan GBHN, perataan keadilan dan keseimbangan dalam berbagai kepentingan itu tidak akan dapat ditimbulkan dengan

lebih lagi memberi tekanan kepada kepentingan umum sambil mengabaikan kepentingan perseorangan. Atau dengan kata lain : keseimbangan dan keadilan yang tidak merata tidak akan tercapai apabila kita terlalu terpukau pada penyelenggaraan kepentingan umum semata-mata dan mengabaikan penyelenggaraan hak azasi manusia yang dijamin oleh pasal 27 UUD 1945.

Sebab dengan terlalu banyak menekankan pada kepentingan umum, manusia Indonesia yang kebudayaan aslinya memang mementingkan kepentingan umum itu sedemikian rupa sehingga pengesampingan kepentingan perseorangan seringkali dianggap sebagai hal yang wajar, masyarakat Indonesia akan semakin jauh dari masyarakat Pancasila yang menginginkan keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan itu dan bukan pengesampingan kepentingan perseorangan oleh kepentingan umum. Sebaliknya, apabila kita secara terus menerus memberi tekanan pada kepentingan umum, maka dikhawatirkan bahwa masyarakat Indonesia yang kepentingan-kepentingan perseorangannya memang tidak pernah diperhatikan orang, akan lebih cepat menuju kepada suatu masyarakat komunis daripada menjadi masyarakat Pancasila.³⁴

Oleh sebab itu penggunaan dan penerapan filsafah mengenai fungsi sosial di Indonesia perlu diadakan secara hati-hati. Sebab kalau masyarakat Eropa dan Amerika memerlukan penekanan pada kepentingan umum dengan pengesampingan

34 Sunarjati Hartono, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pembaharuan Hukum Tanah*, (Bandung : Alumni), 1978, p. 30.

hak-hak asasi manusia, maka hal itu disebabkan bahwa mereka sudah pernah mengenal suatu masa, ketika hak-hak asasi manusia terlalu banyak mengesampingkan kepentingan umum, sehingga keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan perlu dikembalikan dengan mengemukakan adanya fungsi sosial yang melekat pada setiap hak perseorangan.

Akan tetapi, sebaliknya apabila kita hendak mencapai keseimbangan dalam masyarakat Indonesia, yang secara historis selalu mementingkan kepentingan umum di atas kepentingan perseorangan, maka hal itu perlu diadakan dengan memberi perhatian yang lebih besar pada kepentingan-kepentingan perseorangan dan hak dasar atau hak-hak asasi manusia. Hal ini tentu dilakukan tanpa menjurus kepada individualisme seperti di Eropa dan Amerika abad ke 19. Untuk itulah ajaran mengenai fungsi sosial dapat digunakan di dalam masyarakat kita, untuk dijadikan ukuran obyektif sampai dimanakah kepentingan perseorangan perlu ditegakkan dan kapankah kepentingan perseorangan perlu dikorbankan demi kepentingan umum. Khususnya, kapankah hak milik perseorangan perlu dicabut demi pelebaran jalan yang merupakan kepentingan umum, oleh karena fungsi sosial jalan raya yang lebih lebar lebih penting daripada fungsi sosial hak milik perseorangan yang bersangkutan.

Dengan demikian ajaran fungsi sosial mampu mempertemukan masyarakat yang semula terlalu individualistis dengan masyarakat yang semula terlalu sosialis sehingga kedua-duanya akan mencapai keseimbangan dan kewajiban di dalam masyarakat yang semula terlalu sosialis sehingga kedua-duanya akan mencapai

keseimbangan dan kewajiban di dalam masyarakatnya masing-masing menuju perataan keadilan.

Pada dasarnya, pengertian fungsi sosial ini baru timbul sekitar abad ke 19 sebagai reaksi dari penerapan dan penggunaan hak milik secara terlalu mutlak dan formalitas di dalam masa puncak perkembangan kapitalisme (*Hoch Kapitalismus*) dan industrialisme di Eropa.

Menurut Wolfgang Friedmann di dalam masyarakat yang sederhana (pra-industri) hak milik mempunyai fungsi memenuhi kebutuhan hidup seseorang, sesuai dengan pekerjaannya dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup seseorang, sesuai dengan pekerjaannya dalam rangka pencarian nafkah. Karena itu maka hak milik semula menunjuk kepada *the most complete form of control that law permits*.

Dalam masyarakat yang meningkat ke arah masyarakat industri, seperti Eropa abad ke 18, hak milik dianggap mengandung dua aspek yang penting, yaitu :

- a. Kemampuan untuk menikmati benda atau hak yang menjadi objek hak milik; dan
- b. Kemampuan untuk mengawasi atau menguasai (*control*) benda yang menjadi objek hak milik, yaitu misalnya mengalihkan hak milik itu kepada orang lain atau untuk memusnahkannya.

Di dalam masyarakat pra-industri yang sederhana, seperti misalnya di dalam Hukum Adat kita, kedua aspek di atas berhimpitan, sehingga apabila orang berbicara

tentang milik dan kepunyaannya, maka yang dimaksud olehnya adalah barang yang dikuasai sepenuhnya dan yang dapat dinikmatinya sepenuhnya pula.

Disamping itu tidaklah dibedakan antara benda yang merupakan objek hak milik dengan hak atas benda tersebut, namun benda itulah yang merupakan tanda bukti hak miliknya.

Di dalam masyarakat industri Eropa abad ke 19 yang bercorak kapitalisme itu yang terutama tercermin di dalam Civil Code Perancis, hak milik itu memberikan kemampuan yang seluas-luasnya untuk menikmati benda yang merupakan objek hak milik dan disamping itu pula memberi penguasaan yang semutlak-mutlaknya atas benda yang bersangkutan.

Di dalam perundang-undangan negara-negara kapitalis Eropa (termasuk Soviet sebelum Revolusi 1917) sejak sebelum Perang Dunia Kedua sudah diadakan pembatasan pada penggunaan dan bahkan pada penguasaan hak milik, yaitu :

- Batas-batas yang diadakan oleh peraturan perundang-undangan;
- Batas-batas kesopanan di dalam masyarakat yang tidak boleh mengganggu orang lain;
- Pencabutan hak milik untuk kepentingan umum, asalkan pencabutan hak milik itu dilakukan berdasarkan Undang-Undang dengan pembayaran ganti rugi yang layak.

Sekalipun demikian, dengan semakin meningkatnya industrialisasi dan kapitalisme di Eropa, terbukti bahwa hak milik, yang menurut Karl Marx merupakan

kunci dari kekuasaan di dalam masyarakat industri yang modern, mampu menimbulkan jurang yang semakin lebar dan dalam antara kaum industrialis dan kaum buruh.

Oleh sebab itu, menurut Marx, untuk mematahkan kekuatan dan kekuasaan kaum industrialis itu, pemilikan perusahaan harus dialihkan dan dipindahkan dari tangan pemilikan perusahaan ke tangan buruhnya. Itulah sebabnya Marx menganggap, bahwa untuk mencapai masyarakat yang lebih adil, hak milik perseorangan perlu dihapuskan, kecuali apabila hak milik itu merupakan kebutuhan-kebutuhan esensial (seperti pakaian, rumah dan makanan) dan apabila hak milik itu diperoleh dari pendapatan, hasil keringat sendiri (seperti misalnya ciptaan atau penemuan baru), sehingga semua alat produksi tidak mungkin dimiliki oleh perseorangan, akan tetapi hanya oleh negara yang mewakili rakyat dan masyarakat.

Oleh karena itu pula Revolusi Rusia tahun 1917 bermotivasikan pemindahan hak milik alat-alat produksi dari tangan kaum industrialis ke tangan negara.

Di lain pihak, negara-negara yang tidak menganut ideologi komunis pun satu persatu mulai mengakui bahwa kepincangan dan ketidakadilan yang dikemukakan oleh Karl Marx tidak dapat dipungkiri. Akan tetapi, karena mereka itu tidak dapat menyetujui ideologi komunis itu, mereka mencari jalan keluar yang berbeda untuk mengatasi kepincangan dan ketidakadilan sosial yang timbul sebagai akibat *Hochkapitalisme* dan industrialisasi.

Jalan keluar ini diusahakan dengan lebih membatasi kedua aspek dari hak milik itu, khususnya oleh *filsafah hukum fungsional* yang dikembangkan oleh Eugen Ehrlich, Hermann Heller dan Gerhart Niemeyer. Adapun menurut aliran ini, hukum tidak mengatur kepentingan manusia sebagai perseorangan yang berdiri sendiri, terlepas dari manusia yang lain (individu yang atomistik), akan tetapi hukum mengatur kepentingan manusia sebagai warga masyarakat. Jadi manusia dalam hubungannya dengan manusia lain, yang sama-sama terikat dalam satu ikatan kemasyarakatan.

Inilah yang mengakibatkan bahwa menurut aliran fungsional-sosiologis ini, hukum (dan semua kaidah hukum) mempunyai fungsi sosial, yaitu harus mampu memenuhi satu (atau lebih) kepentingan masyarakat.

Oleh sebab itu, hak apapun yang diakui oleh hukum dan diberikan kepada perseorangan atau suatu persekutuan atau kesatuan lain tidak boleh diberikan semata-mata untuk memenuhi kepentingan perseorangan atau persekutuan atau kesatuan itu saja, akan tetapi pemberian hak itu kepada perseorangan / persekutuan / kesatuan itu diberikan dan diakui oleh hukum, oleh karena dengan diberikannya hak tersebut kepada perseorangan / persekutuan / kesatuan hukum itu, kepentingan seluruh masyarakat akan terpenuhi. Inilah sebabnya, maka antara lain dikatakan, bahwa hak milik mempunyai fungsi sosial.³⁵

³⁵ *Ibid*, pp. 15-22.

c. Fungsi Sosial dan Hak-hak Dasar Di Dalam UUD 1945 dan GBHN

Menurut “Uraian Pancasila” (1977 : 57) yang disusun oleh Panitia Lama :

“Langkah pertama untuk menuju ke Keadilan Sosial ialah melaksanakan penetapan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 27 ayat 2, yaitu *tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*”.

Dengan demikian terbukti bahwa untuk mencapai keadilan sosial dalam negara Republik Indonesia perlu diperhatikan dan ditegakkan hak-hak dasar atau hak-hak azasi manusia sebagaimana dijamin perlindungannya oleh UUD 1945 dalam pasal-pasal 27, 28, 29, 30, 31 dan 34.

Maka dalam penyusunan perundang-undangan mengenai hak milik atas tanah itu, ketentuan pasal 27 ayat 2 harus terjamin penegakannya, jangan sampai penyelenggaraan kepentingan umum diselenggarakan dengan mengorbankan hak perseorangan atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Oleh sebab itu pula, pasal 27 ayat 2 UUD 1945 merupakan ukuran yang penting dalam menentukan batas toleransi pengesampingan atau pencabutan hak milik perseorangan demi kepentingan umum; yaitu bahwa tidak seorang warga negara pun boleh dikurangi atau dicabut hak miliknya atas tanah, apabila karena pengurangan atau pencabutan hak miliknya itu ia akan kehilangan pekerjaan atau penghidupannya yang layak atau sangat dikurangi kemampuan dan kemungkinan untuk menikmati penghidupan dan pekerjaan yang layak.

Sehingga apabila ternyata bahwa tidak ada jalan lain daripada mencabut hak milik perseorangan itu, maka warga negara yang dicabut atau dikurangi hak miliknya harus diganti haknya sedemikian rupa, sehingga ia akan terjamin kembali haknya atas pekerjaan dan penghidupan yang layak.

Dalam hubungan ini pula harus ditafsirkan arti dari pasal 33 ayat 3 yang menyatakan bahwa :

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

Sebab sesuai dengan pendapat Panitia Lama :

“Dikuasai oleh negara tidak berarti bahwa pemerintah sendiri dengan birokrasinya menjalankan perusahaan”.

Disamping itu, “dikuasai oleh negara” juga tidak berarti “dimiliki” oleh negara, seperti dalam ajaran *Domeinleer*. Sebab apabila negara dianggap memiliki seluruh kekayaan alam Republik Indonesia, maka tidak ada kemungkinan milik perseorangan, dimana hal tersebut bertentangan dengan filsafah Pancasila, yang menentukan *azas perikehidupan dalam keseimbangan* sebagai salah satu asas pembangunan nasional.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3) tidak mencantumkan dengan tegas kata fungsi sosial, namun harus kita tafsirkan bahwa fungsi sosial hak milik pribadi diartikan hak milik itu tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan masyarakat.³⁶

Oleh karena itu, pengertian fungsi sosial hak atas tanah merupakan suatu jalan kompromi antara hak mutlak atas tanah dengan sistem kepentingan umum tanah tersebut. Sehingga benar pendapat Notonagoro, bahwa "Hak milik mempunyai fungsi sosial itu sebenarnya mendasarkan diri atas individu, mempunyai dasar individualistik, ditempelkan kepadanya itu sifat yang sosial, sedangkan kalau berdasarkan Pancasila, hukum kita tidak berdasarkan atas corak individualistik, tetapi corak *dwitunggal* itu."³⁷

Berdasarkan pernyataan tersebut tidaklah berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. Akan tetapi yang penting yang harus diperhatikan bahwa tujuan adanya fungsi sosial adalah dalam rangka mencapai kesejahteraan pribadi dan kesejahteraan bersama. Dengan demikian setiap benda atau barang yang mempunyai fungsi sosial harus dijaga kelestarian kemampuannya dan yang merusakkannya harus dikenai sanksi. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga kepentingan mereka yang ekonominya lemah.

³⁶ Parlindungan, *Landreform di Indonesia (Suatu Perbandingan)*, (Bandung : Alumni, 1987), p. 65.

³⁷ Parlindungan, *Berakhirnya Hak Atas Tanah Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung : Mandar Maju, 1989), p. 54.

Sehingga apabila GBHN dan Pancasila wajib menjaga keseimbangan antara kepentingan individu dan masyarakat, maka itu berarti bahwa GBHN, Pancasila dan UUD 1945 tetap mengakui dan menjamin adanya hak-hak perseorangan, termasuk hak milik atas tanah itu.

Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa “Semua hak atas tanah berfungsi sosial”. Ini berarti, hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian pada masyarakat. penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perorangan. Jadi disini sekali lagi ditekankan adanya keseimbangan.

Oleh karena itulah hukum agraria nasional kita menolak teori “pemerintah atau negara sebagai *eigenaar* (pemilik) atas *publik domein* sebagaimana diteorikan di dalam khazanah hukum Belanda yang diambil dari KUH Perdata ataupun yurisprudensi. Seperti telah kita bahas dalam bab terdahulu, bahwa konsep *domein verklaring* ini menimbulkan ketidakadilan ataupun ketidakseimbangan, yang jelas bertentangan dengan apa yang dicita-citakan oleh rakyat kecil pada khususnya.

Adapun konsepsi yang dipergunakan di dalam hukum negara nasional kita adalah konsepsi “menguasai” yang pengertiannya dapat diambil dari pasal 2 ayat 2 UUPA.³⁸

Pasal 2 ayat 2 UUPA tersebut mengatur tentang Hak Menguasai Negara yang memiliki wewenang untuk :

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

Adapun yang menjadi dasar acuan dari pasal 2 ayat (2) UUPA tersebut adalah pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang secara tegas menyebutkan bahwa negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Muhammad Yamin menafsirkan “dikuasai oleh negara” dalam arti kekuasaan tertinggi dalam tangan negara ialah kedaulatan rakyat. Kekuasaan tertinggi demikian hanya dapat hidup dalam tangan rakyat atau negara yang berdaulat. Oleh sebab itu maka azas domein dalam urusan tanah dan kekayaan alam bumi adalah berlawanan dengan timbulnya atau hidupnya kembali kedaulatan rakyat sejak 17 Agustus 1945. Jika demikian halnya, maka tidak ada hal lainnya atas bumi, air dan kekayaan alam

³⁸ Moh. Mahfud, *Implementasi Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dan Perlindungan Hak-hak Rakyat : Upaya Perataan Dan Pengaturan Kembali Pemilikan Dan Penguasaan Tanah*, (Makalah : Yogyakarta, 1999).

yang terkandung di dalamnya yang lebih tinggi daripada kekuasaan negara yang disebut kedaulatan rakyat tersebut.

Dari pengertian tersebut menjadi jelas bahwa hak menguasai oleh negara lebih kuat kedudukannya daripada hak milik atau hak-hak lain atas tanah, sebab kata “mengatur dan menentukan” itu mencakup mengalihkan peruntukan dan hubungan hukum antara orang dengan tanah sesuai dengan kehendak negara dalam menerjemahkan prinsip fungsi sosial. Implementasi hak negara untuk menguasai dalam rangka fungsi sosial tanah ini adalah “hubungan istimewa” yang salah satu artinya adalah kewenangan bagi negara untuk melakukan pemaksaan, jika perlu demi kepentingan umum, dalam hubungan-hubungan keperdataan dengan warga negara. Inilah yang kemudian dipergunakan sebagai dasar oleh pemerintah untuk melakukan pencabutan atau pembebasan hak atas tanah sesuai dengan prosedur yang ditentukan.

Adapun sesungguhnya pembatasan dari Hak Menguasai oleh negara ini adalah pada abahwa Hak Menguasai oleh negara tidak boleh melanggar hak-hak atas tanah lainnya yang telah diberikan berdasarkan Hak Menguasai oleh negara itu sendiri. Hak Menguasai oleh negara ini secara definitif dibatasi oleh keharusan etis “sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”.

Selanjutnya pasals 5 UUPA menyatakan antara lain bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional atau negara. Hukum adat merupakan

hukum rakyat asli, dengan demikian hukum agraria yang berdasarkan atas hukum adat, akan sesuai dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia. Namun demikian, karena hukum adat yang berlaku di Indonesia beraneka ragam dan serta memiliki kekurangannya masing-masing, maka hukum adat yang dijadikan dasar hukum agraria nasional Indonesia adalah hukum adat yang telah *disaneer*, yang berarti hukum adat yang telah dibersihkan dari cela-celanya agar dapat berlaku umum di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam kasus tertentu, hak milik berdasarkan hukum adat ini akan terancam diturunkan kedudukannya dan kemudian tanahnya akan jatuh menjadi tanah negara jika terlambat melaksanakan konversi karena bukti-bukti yang diakui sah menurut Undang-Undang tidak dimiliki oleh pemegang hak (lihat PMPA No. 2 – 1962). Perlindungan terhadap hak milik setiap saat menjadi masalah jika dihadapkan pada kepentingan umum / pembangunan bahkan kepentingan swasta.

Kasus-kasus yang menyangkut hak-hak adat, baik yang terjadi di daerah pinggiran kota besar di Jawa maupun di daerah pedalaman di luar Jawa menuntut suatu garis kebijakan yang adil dan konsisten jika harus berhadapan dengan kepentingan yang mengatasnamakan kepentingan negara atau swasta.

Jadi dapat dikatakan, bahwa eksistensi hak milik individu atas tanah memang diakui oleh peraturan perundang-undangan, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan masyarakat (mengingat asas keseimbangan) dan mengingat batasan “fungsi sosial”, dimana selain adanya hak yang melekat padanya, juga terdapat

kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan. Namun disamping itu, eksistensi hak milik individu atas tanah (khususnya yang termasuk golongan ekonomi lemah atau pun masyarakat adat) dapat terancam kedudukannya bila berhadapan dengan pemilik modal yang sering memperoleh dukungan oleh aparat negara. Oleh karena itulah perlu adanya peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur hak milik atas tanah yang dapat memperkuat akses rakyat kecil. Hal ini ditegaskan oleh TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara pada Bab IV Huruf A tentang Arah Kebijakan Hukum, pada point 2nya bahwa salah satu arah kebijakan hukum dari GBHN adalah untuk :

“Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi”.

Serta apabila kita kaitkan dengan kebijakan pertanahan di negara kita ini adalah tepat pada apa yang tercantum dalam point 15 Huruf B tentang Arah Kebijakan Ekonomi, bahwa arah kebijakan yang dimaksud dapat terwujud melalui cara :

“Mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan ranah secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang”.

Jadi disini yang dapat kita simpulkan bahwa pemerintah yang reformis ini mencoba merealisasikan tuntutan rakyat untuk merevisi peraturan perundang-undangan produk kolonial, yang apabila kita kaitkan dengan kebijakan pertanahan adalah Undang-Undang Pokok Agraria yang selama ini ditengarai sebagai produk komunis, yang kebetulan Konsorsium Pembaharuan Agraria juga telah memikirkan untuk merevisinya sesuai dengan perkembangan jaman dan menciptakan kebijakan hukum pertanahan yang lebih mengutamakan keadilan (khususnya bagi rakyat kecil dan masyarakat adat), lebih transparan (terbuka dalam pembuatannya, diartikan masyarakat ikut dilibatkan dalam proses pembuatannya) dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat. Meskipun sulit untuk mengadakan unifikasi terhadap masyarakat adat yang beraneka ragam, namun diharapkan setidaknya ada pengakuan terhadap eksistensi mereka dan hak-hak mereka, terutama mengenai hak atas tanah lebih ditingkatkan.

3.3. Implikasi Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Kehidupan Hukum Agraria di Indonesia Yang Terkait Dengan Eksistensi Hak Milik Individu Atas Tanah

Hukum yang tertulis, mulai dari yang bertingkat tertinggi sampai yang terendah, sebagai bentuk peraturanyang diciptakan oleh penguasa, yang konstitusional berwenang untuk itu, selalu berisikan rumusan kebijakan penguasa yang berkuasa pada waktu pembuatannya. Hukum tidak mempunyai kedudukan otonom, melainkan pada kenyataannya hanya berfungsi melayani perumusan dan

memberikan landasan hukum bagi sahnya berlaku dan pelaksanaan kehendak penguasa yang bersangkutan, apapun yang merupakan kehendak itu. Maka dalam hubungan tersebut, ada yang mengatakan, bahwa "Hukum pada kenyataannya adalah hukumnya yang berkuasa". Walaupun demikian, menurut falsafahnya, selain memberikan *kepastian hukum*, yang antara lain meliputi pemberitahuan mengenai apa yang dikehendaki penguasa yang membuatnya, hukum dari suatu negara hukum, yaitu negara yang didasarkan pada hukum, bukan didasarkan pada kekuasaan, seperti yang dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945, harus juga mewujudkan keadilan.³⁹

Demikian juga UUPA, sebagai hukum tertulis yang dibuat oleh penguasa, hendaknya juga mewujudkan keadilan seperti yang dicita-citakan oleh UUD 1945. Dalam sub bab berikut ini penulis akan mencoba menjabarkan perjalanan UUPA dalam kehidupan agraria di Indonesia mulai dari masa Orde Lama sampai dengan masa Reformasi sekarang ini untuk kemudian mencoba mengkaji apakah dalam perjalanannya selama lebih dari 38 tahun UUPA masih relevan bagi pelaksanaan pembangunan bagi landasan hukum pelaksanaan pembangunan di bidang pertanahan atau tidak. Seperti yang dikatakan oleh Sodiki :

"Persoalan tanah dalam era pembangunan dan industrialisasi semakin rumit dan potensial menimbulkan gejolak. Pendekatan pemecahannya tidak semata-mata bersifat teknis yuridis, tetapi juga menyangkut pertimbangan sosial ekonomis. UUPA perlu *direview* untuk disempurnakan sesuai dengan keadaan yang telah berkembang selama lebih dari 37 tahun. Oleh karena itu, terhadap UUPA yang telah berusia lebih dari 37 tahun cukup pantas untuk dilakukan penilaian,

³⁹ Boedi Harsono, *Reformasi Hukum Tanah Yang Berpihak Kepada Rakyat*, (Makalah : Yogyakarta, 1999), p. 1.

seberapa jauh UUPA telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan, apakah UUPA masih tetap valid secara hukum maupun sosial sebagai sarana bagi penataan kembali struktur pemilikan dan penguasaan tanah, serta apakah UUPA masih dapat mengakomodasikan tuntutan masyarakat dalam masa transisi ke arah masyarakat industrial. Dengan kata lain, apakah UUPA masih relevan untuk menjawab tuntutan perkembangan masyarakat yang timbul pada saat ini dilihat dari segi filosofi dan tujuan pembentukannya. Dengan demikian, UUPA tidak cukup hanya dikaji sebagai *law in books* saja melainkan dilihat dari *law in action*nya.⁴⁰

Adapun tujuan pokok dari diundangkannya UUPA 1960 adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan landasan untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat 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 seluruhnya.

Penjelasan UUPA menyatakan bahwa latar belakang dari agenda atau tujuan pokok dari UUPA di atas karena realitas pengangkutan hukum agraria yang diwariskan oleh pemerintah jajahan sangat bertentangan dengan kepentingan rakyat dan bangsa, melahirkan sifat dualisme hukum agraria dan tidak memberikan jaminan kepastian

⁴⁰ Achmad Sodiki, *Pembaruan Hukum Nasional Dalam Rangka Penguatan Agenda Landreform*, Dalam Suara Pembaharuan Agraria No. 4, tahun 1998.

hukum bagi rakyat asli Indonesia. Semua itu harus dihapus dan digantikan dengan semangat yang didasarkan pada kepentingan rakyat dan bangsa berdasar UUD 1945.

Dari penjelasan UUPA di atas menjadi jelas bahwa UUPA adalah Undang-Undang yang anti kapitalisme, dan sebaliknya adalah Undang-Undang yang memiliki semangat kerakyatan (*populis*). Cita-cita UUPA ialah melaksanakan perubahan secara mendasar terhadap realasi agraria yang ada agar menjadi lebih adil dan memenuhi kepentingan rakyat petani.

Selain itu, UUPA juga berupaya menjamin hak-hak rakyat atas tanah di Indonesia secara khusus dengan menyatakan bahwa : “Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Bahkan dalam penjelasan UUPA Bagian II (6) ditambahkan :

“..... Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya yang dimaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hal mana bertentangan dengan azas keadilan sosial yang berperikemanusiaan”.

Untuk mengetahui apakah pelaksanaan UUPA telah mencapai sasaran tujuan seperti di atas, berikut ini penulis akan mengulas perjalanan UUPA dari masa Orde Lama sampai dengan era Orde Baru.

a. Era Orde Lama

Penguasa Orde Lama pada awalnya, sebagai orde yang bertujuan mengadakan perombakan pada kebijakan penguasa selama masa sebelumnya, berketetapan akan dengan sungguh-sungguh melaksanakan pembangunan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dimana segala sesuatu akan didasarkan pada *kepribadiannasional*. Demikianlah dalam rangka mewujudkan, merumuskan, memberikan landasan hukum dan pelaksanaan kebijakan pembangunan yang baru di bidang pertanahan, UUPA pun tampak dalam Konsiderans, pasal-pasal dan penjelasannya perwujudan sila-sila Pancasila dan penjabaran Kebijakan Pokok Pertanahan Nasional sebagai yang dirumuskan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam rangka melaksanakan kebijakan baru Penguasa Orde Lama tersebut, dalam UUPA ditetapkan garis-garis besar reformasi di bidang pertanahan yang dirangkum dalam apa yang pada waktu itu dikenal sebagai *Panca Program Agraria Reform Indonesia*, yang meliputi :

- a. Pembaharuan Hukum Tanah, melalui penciptaan unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional, dengan menyediakan hak-hak atas tanah untuk berbagai keperluan pemerintah, perseorangan serta badan-badan usaha, sosial dan keagamaan, disertai pemberian jaminan kepastian hukum dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah;
- b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah, yang dialihkan kepada pengusaha-pengusaha nasional;

- c. Menakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanaah, dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dankeadilan, yang kemudian dikenal sebagai *program landreform*;
- e. Perencanaan persediaan dan peruntukan tanah serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya, yang kemudian dikenal sebagai kegiatan “penatagunaan tanah”.

Ketentuan-ketentuan UUPA menampakkan kebijakan yang berpihak pada rakyat banyak, terutama golongan ekonomi lemah. Pembangunan nasional dimulai dengan mengutamakan pembangunan di bidang pertanian, melalui usaha memberdayakan rakyat petani, antara lain dengan memberikan tanah garapan yang luasnya memadai kepada para petani melalui pelaksanaan *landreform* dan penyelenggaraan transmigrasi, disertai pemberian hak atas tanah yang tertulis peraturannya dan terjamin penguasaannya melalui pendaftaran tanah. Petani Indonesia yang pada kenyataannya merupakan golongan rakyat yang terbesar dan terlemah, perlu diberdayakan karena pembangunan di bidang-bidang lain hanya akan berhasil bilamana dapat ditopang oleh bidang pertanian yang kokoh, dengan rakyat petani yang kuat kedudukan ekonomi dan sosialnya.

Dalam pelaksanaan *landreform* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 benar-benar diperhatikan sila kedua Pancasila, yaitu Sila

Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab dan asas-asas negara kita sebagai negara hukum. Tanah-tanah yang penguasaannya melampaui batas yang ditetapkan, tidak seluruhnya diambil untuk didistribusikan kepada para petani yang memerlukan. Pengambilan tanah-tanah yang melampaui batas itupun disertai pembayaran ganti kerugian.

Sedangkan apabila terdapat kesulitan dalam memperoleh tanah yang sudah dikuasai hak oleh rakyat untuk usaha-usaha non pertanian tersebut, dalam hal tidak dapat diperoleh melalui musyawarah antara pihak yang memerlukan dan pemilikannya, hal itu telah diantisipasi dengan diterbitkannya **Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961** tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Undang-Undang tersebut disusun dengan pertimbangan bahwa untuk keperluan apapun dan diperlukan oleh siapapun, tanah yang bersangkutan harus diusahakan untuk diperoleh melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahannya oleh pemilik tanah kepada pihak yang memerlukan, maupun mengenai imbalannya. Dalam rangka melindungi hak pemilik tanah, yang dijamin oleh hukum suatu negara hukum, dalam musyawarah itu tidak dibenarkan adanya paksaan atau tekanan oleh pihak yang manapun. Bila tidak dapat diperoleh kesepakatan, maka haruslah dicari tanah yang lain. Namun dalam hal tanah yang bersangkutan diperlukan untuk proyek yang tergolong kepentingan umum dan tidak dapat digunakan tanah yang lain, kepentingan umumlah yang harus didahulukan

daripada kepentingan pribadi. Untuk keperluan itulah dalam UUPA disediakan *lembaga pencabutan hak atas tanah* yang memungkinkan pengambilan tanah yang diperlukan itu secara paksa. Tetapi tata caranya harus diatur dengan Undang-Undang dan disertai pemberian imbalan (ganti rugi) yang layak. Satu-satunya pejabat yang berwenang mengadakan pencabutan hak adalah Presiden Republik Indonesia, yang sekaligus wajib menentukan bentuk dan jumlah ganti kerugiannya, sebagai imbalan yang merupakan hak pemilik tanah yang bersangkutan. Walaupun Presiden yang menetapkan bentuk dan jumlah ganti kerugian itu, masih dibuka kemungkinan bagi bekas pemilik untuk menolaknya dan mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi. Pengadilan itulah yang diharapkan akan menetapkan secara bijak dan arif bentuk dan jumlah imbalan yang mengikat semua pihak, melalui *asas umum* yang bersifat universal, dimana bentuk dan jumlah imbalan harus ditetapkan sedemikian rupa sehingga penyerahan tanah yang bersangkutan, untuk kepentingan umum sekalipun, tidak akan menyebabkan keadaan ekonomi dan sosial bekas pemiliknya menjadi mundur. Adapun asas umum tersebut diatur dalam **Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973** yang mengatur tata cara banding pada Pengadilan Tinggi.

b. Era Orde Baru

Belum sampai terlaksana sepenuhnya apa yang diprogramkan dalam Reformasi Agraria yang dikemukakan di atas, terjadi tragedi nasional dalam tahun 1965, yang melahirkan Orde Baru. Penguasaan Orde Baru mewarisi situasi nasional dalam keadaan perekonomian negara yang menyedihkan dan konstelasi politik yang dinilai

sebagai penyimpangan dasar dari Sila-sila Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Maka langkah utama dan pertama penguasaan Orde Baru dalam usaha menyelamatkan bangsa dan negara dalam bidang ekonomi adalah mengubah kebijakan pembangunannasional dan dalam bidang politik “mengadakan koreksi total pada kebijakan penguasa Orde Lama dan kembali pada pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 secara *murni dan konsekuen*. Namun Orde Baru pun dalam perkembangan kebijakan politik dan ekonominya, pada akhirnya juga dinilai oleh Orde Reformasi sekarang ini sebagai menyimpang dari Sila-sila Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.⁴¹

Adapun penyimpangan tersebut dapat terlihat dalam aturan mengenai :
Hukum Adat, Hak Menguasai Negara dan *Landreform*.

Pertama, mengenai Hak Adat, berdasar pada pasal 5 UUPA, 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 hukum pada hukum agama”.

Dengan hanya mengetahui pembatasan-pembatasan atau larangan tersebut, maka belum diketahui bagaimana seharusnya hukum agraria itu berlaku, oleh karenanya dapat menimbulkan pertanyaan mengenai bilamana hukum adat bertentangan dengan unsur-unsur yang tersebut di atas. Hal itu disebabkan sampai

⁴¹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, p. 4.

sekarang bentuk konkrit dari hukum adat yang berlaku dan sesuai dengan hukum agraria belum terpecahkan, terutama yang berkaitan dengan “hak ulayat” dan “hak menguasai” dari negara. UUPA di satu pihak mengakui bersumber dari hukum adat, namun di lainpihak dalam pelaksanaannya menolak unsur-unsur hukum adat dalam proses terjaidnya hak milik. Misalnya, penduduk yang telah menggarap sebidang tanah seara turun temurun masih dianggap sebagai penggarap yang sewaktu-waktu dapat diminta pergi dari tanah garapannya tanpa memberi ganti rugi. Kenyataan ini pada akhirnya dapat menimbulkan keragu-raguan mengenai hukum mana yang harus diterapkan dalam penyelesaian masalah agraria.⁴²

Menurut pendapat kami, dengan adanya pertanyaan yang timbul mengenai hukum adat mana yang dipakai dalam menyelesaikan masalah agraria, akan sangat menentukan eksistensi hak milik individu atas tanah. Seperti kita ketahui, bahwa sebutan “hukum adat” tidak selalu dipakai dalam pengertian yang sama. Van Vollenhoven dalam buunya *Het Adatrecht van Nederlands Indie* menyebut adanya “hukum adat golongan pribumi” dan “hukum adat golongan timur asing”. Sedangkan Kusuma Pudjosewojo dalam bukunya “Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia” menggunakan sebutan “hukum adat” sebagai keseluruhan aturan hukum yang tidak

⁴² Tjipto Atmoko, *Masalah Pertanahan Proyek PIR-BUN Karet, Studi Kasus Pembebasan Tanah Di Proyek PIR-SUS I Sintang Kalimantan Barat*, (Makalah : Yogyakarta, 1990), pp. 15-16.

tertulis. Hukum adat dalam pengertian ini bukan merupakan lapangan hukum tersendiri disamping lapangan-lapangan hukum yang ada.⁴³

Namun akhirnya, UUPA dalam PENJELASAN UMUM III angka 1 menghubungkan “hukum adat” yang dalam konsiderans BERPENDAPAT huruf a disebut sebagai dasar hukum agraria nasional itu, dengan sebagian terbesar rakyat Indonesia sebagai hukumnya yang asli. Maka jelaslah kiranya bahwa yang dijadikan dasar hukum agraria nasional itu bukan hukum adatnya golongan Timur Asing dalam pengertian Van Vollenhoven dan juga bukan hukum adat dalam pengertian Kusumadi, melainkan hukum aslinya golongan pribumi. Hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan yang merupakan hukum positif Indonesia itu bisa hukum adanya golongan pribumi, namun bisa juga hukum kebiasaan yang lain.

Oleh karena itu yang dimaksud oleh UUPA dengan “hukum adat” adalah :

“Hukum asli orang pribumi, yang terbentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan / kekeluargaan, yang berazaskan keseimbangan dan diliputi oleh suasana kegamaan”.

Jika dalam sistem hukum dat setempat dikenal penguasaan terus menerus atas areal-areal tertentu yang dibudidayakan oleh perorangan, maka pembuat Undang-Undang bersedia mengakuinya sebagai **Hak Milik Adat** yang bersifat perdata perorangan sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 22 UUPA, dengan syarat

⁴³ Boedi Harsono, **Hukum Adat Dalam Undang-Undang Pokok Agraria Dan Program Landreform**, Dalam “**Bunga Rampai Landreform di Indonesia**”, (Jakarta : Departemen Dalam Negeri – Direktorat Jenderal Agraria, 1986), p. 69.

bahwa tanah-tanah itu sudah dibuka sebelum 24 September 1960. Persyaratan ini memperlihatkan bahwa pembuat UUPA sejak semula telah bermaksud menghentikan dilahirkannya Hak Milik Adat baru dikalangan masyarakat adat setempat, karena tindakan membuka hutan sebagai salah satu cara untuk memperoleh Hak Milik Adat atas tanah tersebut sejak 24 September 1960 hanya bisa dilakukan dengan seijin pemerintah setempat, maka sejak saat itu sebenarnya praktis semua Hak Milik Adat terjadi dengan cara demikian dianggap diperoleh berdasarkan pemberian hak oleh negara.

Politik hukum yang terkandung dalam pasal 22 tersebut secara langsung telah mengakhiri peran hukum-hukum adat setempat yang semula menjadi sumber dan menjamin adanya pengakuan sosial terhadap Hak Milik Adat atas tanah-tanah yang dibuka masyarakat adat setempat dari hutan-hutan primer (rimba).

Selain pembatasan terhadap lahirnya Hak Milik Adat baru di kalangan kelompok-kelompok penduduk asli yang mengenal sistem pertanian ladang berputar, pembuat Undang-Undang ini juga membatasi keberlanjutan penguasaan tanah-tanah Hak Milik Adat yang diperoleh penduduk asli setempat dari pembukaan hutan primer sebagai "menelantarkan tanah" dan dengan demikian mengalihkannya menjadi tanah negara menurut pasal 27 UUPA. Setelah status tanah-tanah tersebut berubah menjadi tanah negara, maka selanjutnya pemerintah boleh memberikan sejumlah hak-hak nasional baru, seperti HGB, HGU, Hak Pakai, Hak Pengelolaan di atas tanah-tanah

milik adat masyarakat setempat tersebut kepada perusahaan-perusahaan besar yang dianggap lebih membutuhkan tanah tersebut.

Kedua, ditataran ideal, konsep Hak Menguasai Negara sesungguhnya hendak menghapus prinsip *domein* yang menjadi dasar bagi Undang-Undang pemerintahan kolonial dalam bidang agraria. Seperti dikatakan di atas, bahwa berbeda dengan konsep *domein*, melalui hak menguasai negara, negara tidak ditempatkan sebagai pemilik sumber-sumber agraria, tetapi hanya sebagai organisasi tertinggi dari bangsa Indonesia. Bahkan Hak Menguasai Negara itu sendiri bisa dikatakan merupakan sebuah konsepsi politik hukum (*politico-legal concept*) yang paling berpengaruh dewasa ini di sektor kebijakan agraria di Indonesia. Pada kenyataannya, Hak Menguasai Negara menjadi hak tertinggi yang dikenakan terhadap tanah melebihi hak apapun juga.⁴⁴ Jadi dapat dikatakan bahwa UUPa memang dengan jelas menyatakan menghapus asas *domein*, namun pasal 2 UUPA telah memberikan kekuasaan yang besar dan kewenangan yang sangat luas bagi negara untuk mengatur alokasi atas sumber-sumber agraria. Eksistensi hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria menjadi sangat bergantung pada politik hukum dan kepentingan negara. Meski dengan adanya konsep Hak Menguasai Negara tersebut telah menghapus pemberlakuan asas *domein*, namun karena mengingat banyaknya kasus sengketa

⁴⁴ Noer Fauzi, *Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat : Suatu Agenda NGO Indonesia, Respons Terhadap Studi Tanah Adat Proyek Administrasi Pertanahan, Dalam Jurnal Masyarakat Adat "Pembaharuan Hukum Dalam Perspektif Indegenedus People"*, Nomor 1 Tahun 1998, p. 73.

agraria yang menyajikan fakta begitu rendahnya jaminan kepastian hukum kepemilikan hak-hak rakyat atas sumber agraria maka hal ini memunculkan persoalan lama : asas *domein* kembali berlaku lewat penerapan dan praktek Hak Menguasai Negara.⁴⁵

Ketiga, dengan masuknya Indonesia sebagai golongan negara yang tidak mempunyai komitmen yang kuat terhadap landreform, yang secara otomatis kurang berhasil dalam menjalankan landreform, maka dapat dipastikan bahwa di dalam prakteknya, ketentuan Undang-Undang (UU) Landreform ini tidak efektif berlaku, karena, biarpun tidak diketahui angka-angkanya, tetapi setelah Pembangunan Nasional, yang dimulai pada tahun 1970-an dan berhasil meningkatkan secara mencolok penghasilan dan kekayaan sebagian rakyat Indonesia tampak adanya praktek penguasaan tanah yang meluas di wilayah kota-kota besar dan di wilayah-wilayah lain yang mempunyai arti strategis bagi pembangunan, oleh golongan rakyat tersebut, secara pribadi atau melalui badan-badan hukum yang dimilikinya. Bukan saja untuk keperluan usahanya, tetapi penguasaan yang pada kenyataannya melampaui batas kewajaran untuk investasi semata-mata. Bahkan tidak tertutup kemungkinan tanah-tanah tersebut dijadikan dan merupakan objek spekulasi.⁴⁶

⁴⁵ Andik Hardiyanto, *Agenda Landreform di Indonesia Sekarang*, (Bandung : Konsorsium Pembaruan Agraria, 1998), pp. 37-40.

⁴⁶ Boedi Harsono, *Aspek Yuridis Penguasaan Dan Pemilikan Tanah Perkotaan*, (Makalah : Yogyakarta, 1993), p. 2.

Singkat kata, kehidupan agraria di Indonesia pada masa Orde Baru dimana kekuasaan negara menjadi tak terbatas mengingatkan kita pada Teori-teori Perjanjian abad XVII di Eropa yang dipelopori oleh Thomas Hobbes, yang dalam rangka pembenaran kekuasaan mutlak Raja Perancis pada masa itu, mengatakan bahwa tidak satu masyarakatpun akan mampu mencapai peradaban tanpa adanya campur tangan negara dan jika suatu masyarakat ingin mencapai kesejahteraan dan peradaban, maka mereka harus menyerahkan seluruh kekuasaan dan hak-haknya tanpa kecuali kepada badan yang bernama negara dan untuk seterusnya menundukkan diri serta rela diatur olehnya.⁴⁷

⁴⁷ Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara Dan Hukum*, (Jakarta : Pembangunan, 1980), pp. 137-141.

BAB IV

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Dari apa yang telah terurai di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Eksistensi hak milik individu atas tanah diakui, hal ini dipertegas oleh Pasal UUPA yang menekankan asas dimana tanah merupakan tanah-bersama bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepadanya dan biarpun komunalistik, tidak berarti bahwa penguasaan dan penggunaannya harus kolektif. Dalam konsepsi ini dimungkinkan penggunaan bagian-bagiannya oleh para warga negara Indonesia secara individual, dengan hak-hak yang bersifat pribadi, dimana hal ini ditegaskan oleh pasal 4 UUPA. Namun, dengan persyaratan tanah harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kepentingan orang perorangan, yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada segelintir kelompok masyarakat, sehingga dengan demikian kelompok masyarakat tersebut dapat menindas kelompok masyarakat lainnya. Adapun yang digunakan sebagai pembatas adalah fungsi sosial hak atas tanah, sebagaimana termaktub dalam pasal 6 UUPA. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan asas keseimbangan.
2. Hak milik sebagai salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA dapat dihubungkan dengan bidang tanah tertentu dan suatu subjek tertentu, yang apabila ditinjau dari sudut tanahnya hak milik merupakan **suatu kedudukan hukum**

dengan sifat dan ciri-ciri tertentu yang membedakannya dengan hak-hak atas tanah lainnya, sedangkan apabila ditinjau dari sudut subjeknya maka hak milik merupakan **hubungan hukum** antara subjek tersebut dengan suatu bidang tanah tertentu yang berisikan wewenang-wewenang dan kewajiban-kewajiban tertentu dari subjek itu, baik yang bersifat umum maupun khusus bersangkutan dengan tanah tersebut. Hak milik dapat juga tidak kita hubungkan dengan suatu subjek atau tanah tertentu, tetapi kita lihat sebagai suatu “**lembaga**” yang merupakan *species* (bentuk khusus) dari hak-hak atas tanah. Dalam hal demikian maka hak milik itu berisikan wewenang-wewenang dan kewajiban-kewajiban yang dapat dipunyai oleh sesuatu subjek jika ia mempunyai tanah dengan hak tersebut.

4.2. Saran-saran

1. Ada empat hal yang perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Hak Milik Atas Tanah, yaitu *pertama*, dikonkritkannya pengakuan hak milik yang terjadi menurut Hukum Adat. Hal ini dikarenakan, di satu sisi, UUPA mengakui adanya Hak milik yang terjadi menurut hukum adat (pasal 5), namun di sisi lain, dalam praktek, sampai saat ini Hak Milik yang ada hanyalah Hak Milik yang diberikan dengan Penetapan Pemerintah disamping Hak Milik sebagai konversi dari hak serupa yang sudah ada pada waktu diundangkannya UUPA. Padahal selama berlakunya UUPA dikalangan masyarakat hukum adat dapat dipastikan telah terjadi individualisasi dalam ulayat mereka dalam bentuk hak milik anggota masyarakat yang bersangkutan. Hak-hak seperti ini sudah selayaknya diakui

sebagai Hak Milik menurut UUPA. *Kedua*, dijaminnya kelangsungan hak atas tanah warganegara Indonesia yang semula dipunyai dengan hak yang berlaku sementara (misalnya HGB). Hak milik adalah hak yang diperuntukkan bagi perseorangan warganegara Indonesia. Apabila dia telah dapat membuktikan kesungguhannya dalam memegang sesuatu hak atas tanah, sudah selayaknya kepadanya diberikan Hak Milik atas tanah itu yang berlaku untuk waktu yang tidak ditentukan. Ketentuan ini diperlukan khususnya dalam hal tanah yang digunakan untuk tempat tinggal yang kecenderungannya pada waktu ini diberikan dengan HGB. Ada satu hal lagi yang cukup penting, adalah mengenai **pembatasan terhadap pemilikan tanah non pertanian**, dalam hal ini untuk perumahan / pemukiman. Karena selama ini belum ada batasan yang jelas mengenai ketentuan pemilikan maksimal tanah perumahan / pemukiman. *Keempat* adalah pembatasan terhadap Hak Menguasai Negara.

2. Dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan asas-asas pembuatan Undang-Undang yang layak, untuk menjamin efektifnya keberlakuan suatu Undang-Undang. Demikian pula terhadap Undang-Undang Hak Milik (Atas Tanah) yang baru, diharapkan asas-asas umum tersebut diperhatikan agar menghasilkan Undang-Undang yang tidak cacat hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman (1985) *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*. Bandung : Alumni.
- Abdurrahman (1986) *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Ali, Chaidir (1979) *Yurisprudensi Indonesia tentang Hukum Agraria*. Bandung : Bina Cipta.
- Atmoko, Tjipto (1990) *Masalah Pertanahan Proyek PIR-BUN Karet, Studi Kasus Pembebasan Tanah di Proyek PIR-SUS I Sintang Kalimantan Barat*, Makalah disampaikan dalam Pertemuan Ilmiah Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan, Universitas Gajah Mada, 13-15 Februari 1990.
- Bachriadi, Dianto dan Noer Fauzi (1998) *Pembaruan Agraria (Agrarian Reform) adalah Agenda yang Inklusif dengan Reformasi Sosial Secara Menyeluruh*, dalam "USULAN REVISI UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA, Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria", Jakarta : Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Badruzaman, Mariam Darus (1997) *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*. Proyek Penulisan Karya Ilmiah Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia. Bandung : Alumni.
- Baraclough, Solon (1998) *Land Reform in Developing Countries, The Role of The State and Other Actors*. Draft paper in Konferensi Agraria 1998 dan Munas KPA II, Yogyakarta, 2-8 Desember 1998.
- Bergamin, R. J. B., dan Van Maarseveen, H., Th. J. F., dalam Fokkema, D. C. et all (eds) (1978) *Introduction to Dutch Law for Foreign Lawyers*. Kluwer Deventer.
- Black, H. C. (1990) *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-6, St. Paul West Publishing Co.
- Cahyono, Bambang Tri (1990) *Dimensi Ekonomi dalam Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pembebasan Tanah*, disampaikan dalam Pertemuan Ilmiah Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan, Universitas Gajah Mada, 13-15 Februari 1990.

- Consortium For Agrarian Reform (1994) *Wawasan Sengketa Tanah Nusantara* (KPA's Memorandum On Land Disputes : The Necessity For Just and Civilized Resolution).
- Consortium For Agrarian Reform (1996a) *Land Disputes : strawberries of Development* (KPS's First Memorandum On Land Administration Project in Indonesia).
- Consortium For Agrarian Reform (1996b) *Our Land Is Not For Sale* (KPA's Second Memorandum On Land Administration Project in Indonesia).
- Curzon, L. B. (1979) *Jurisprudence* Estover, Plymouth : MacDonald & Evans.
- Darmodihardjo, Dardji dan Sidharta (1995) *Pokok-pokok Filsafat Hukum*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Dias, R. W. M. (1976) *Jurisprudence*. London : Butterworths.
- Domer, Peter (1972) *Landreform and Economic Development*, Hornton Worth Middle Sex, England : Penguin Books, Ltd.
- Fadjar, Mukthie (1996) *Beberapa Permasalahan Pembangunan Hukum dan Hukum Pembangunan*. Malang : Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Fadjar, Mukthie (1997) *Hukum dan Penataan Kehidupan Politik di Indonesia*. Malang : Universitas Muhammadiyah.
- Fauzi, Noer (1998a) *Agenda Land Reform di Indonesia*, Pengantar Dalam "AGENDA LAND REFORM di Indonesia Sekarang", Bandung : Konsorsium Pembaruan Agraria – INPI Pact.
- Fauzi, Noer (1998b) *Perubahan Politik Agraria dan Penguatan Institusi Rakyat : Dua Ranah Agenda Pembaruan Agraria*, dalam "USULAN REVISI UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA, Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria", Jakarta : Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Fauzi, Noer (1998c) *Pembangunan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat : Suatu Agenda NGO Indonesia, Respons Terhadap Studi Tanah Adat Proyek Administrasi Pertanahan*, dalam Jurnal Masyarakat Adat "Pembaruan Hukum dalam Perspektif Indigeneous People", Nomor 1 Tahun 1998.
- Fitzgerald, P. J., (1966) *Salmond on Jurisprudence*, London : sweet & Mazwell.

- Friedmann, Wolfgang (1972) *Law in a Changing Society*, Harmondsworth : Penguin Books.
- Friedmann, Wolfgang (1994) *Teori dan Filsafat Hukum*, Hukum & Masalah-masalah Kontemporer (Susunan III). Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Gautama, Sudargo (1981) *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung : Alumni.
- Gumelar, Agum (1999) *Kebijakan Agraria / Pertanahan Dari Perspektif Pertanahan Dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Makalah disajikan dalam Seminar Nasional. Pertanahan “Pemberdayaan Hak-hak Rakyat Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Teknis, Agama dan Budaya”, Kantor Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta, 25-26 Februari 1999.
- Hans – Dieter Evers (1982) *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, Jakarta : LP3ES.
- Hardiyanto, Andik (1998) *Agenda Land Reform di Indonesia Sekarang*. Bandung : Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Harsono, Boedi (1986) *Hukum Adat Dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Program Landreform*, dalam “Bunga Rampai Landreform di Indonesia”, Jakarta : Departemen Dalam Negeri – Direktorat Jenderal Agraria.
- Harsono, Boedi (1993) *Aspek Yuridis Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan*, Makalah dalam “Seminar Nasional Pembatasan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan”, Kerjasama Fakultas Hukum UGM dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2 Oktober 1993.
- Harsono, Boedi (1994) *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Jakarta : Djambatan.
- Harsono, Boedi (1996) *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Jakarta : Djambatan.
- Harsono, Boedi (1999) *Reformasi Hukum Tanah Yang Berpihak Kepada Rakyat*, Makalah disampaikan dalam SEMINAR NASIONAL PERTANAHAN “Pemberdayaan Hak-hak Rakyat Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Teknis, Agama dan Budaya”, Kantor Menteri Negara Agraria /

- Badan Pertanahan Nasional – Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta, 25-26 Februari 1999.
- Harsono, Soni (1994) *Tanah sebagai Komoditi Strategis Dalam Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II*, Makalah disampaikan dalam Dies XIII Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2 April 1994.
- Hartono, Sunarjati (1978) *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pembaharuan Hukum Tanah*, Bandung : Alumni.
- Hartono, Sunarjati (1986) *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*. Bandung : Alumni.
- Hasan, Tholchah (1999) *Pertanahan Dari Perspektif Agama Islam dan Budaya Muslim Menuju Pembangunan Indonesia yang Berkeadilan dan Berkelanjutan*, Makalah disampaikan dalam SEMINAR NASIONAL PERTANAHAN “Pemberdayaan Hak-hak Rakyat Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Teknis, Agama dan Budaya”, Kantor Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional – Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta, 25-26 Februari 1999.
- Hujbers, Theo (1982) *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta : Yayasan Kanisius.
- Hutagalung, Arie Sukanti (1985) *Program Redistribusi Tanah di Indonesia, Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Jakarta : Rajawali Press.
- Juliantara, Dadang (1998a) *Merentang Jalan Realisasi Pembaruan Agraria (Memungkinkan Koalisi Nasional Pembaruan Agraria)*. Makalah disajikan dalam Konferensi Agraria 1998 dan Munas KPA II, Yogyakarta, 2-8 Desember 1998.
- Juliantara, Dadang (1998b) *Meretas Jalan Demokrasi*. Yogyakarta : Kanisius.
- Juliantara, Dadang, et al. (1998c) *Manual Kursus Pembaruan Agraria*, Buku Kedua. Bandung : Konsorsium Pembaruan Agraria - INPI Pact.
- Kano, Hiroyoslii (1984) “Sistem Pemilikan Tanah dan Masyarakat Desa di Jawa pada Abad XIX, dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa Ke Masa*, Sediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (eds). Jakarta : Gramedia.
- Kartasapoetra, G, et al, (1985) *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagai Keberhasilan Pembangunan Tanah*. Jakarta : Bina Aksara.

- King, Russell (1977) *Land Reform : A World Survey*, Colorado : Westview Press.
- Koentjaraningrat (1997) *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Edisi Ketiga. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Kuntowijoyo (1990) *Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman*. Makalah disajikan dalam "PERTEMUAN ILMIAH PEMBANGUNAN PEDESAAN & MASALAH PERTANAHAN", 13 - 15 Februari 1990.
- Kuswahyono, Imam dan Tuggul Anshari Setianegara (1999) *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*. Malang : Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung (1974) *Yurisprudensi Jawa Barat*, Tahun 1969-1972. Bandung.
- Linoh, Achmad (1996) *Siapkah Hukum Pertanahan nasional Kita Menghadapi Era Tahun 2010 dan Tahun 2020 Nanti ?*. Makalah disajikan dalam FORUM KOMUNIKASI Bidang Hukum DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN DIREKTORAT JENDERAL PENDIDIKAN TINGGI DIREKTORAT PEMBINAAN PENELITIAN DAN PENGABDIAN PADA MASYARAKAT, Bandung, Semarang, 18 - 21 November 1996.
- Locke, John (1988) *Two Treaties of Government*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Macpherson, C. B., (1989) *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*. Jakarta : Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Mahfud, Moh, (1999) *Implementasi Fungsi Sosial Hak Atas Tartah dan Perlindungan Hak-hak Rakyat : Upaya Penataan dan Pengaturan Kembali Pemilikan dan Penguasaan Tanah*. Makalah disajikan dalam Seminar Nasional Pertanahan "Pemberdayaan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Teknis, Agama dan Budaya", Kantor Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional - Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta, 25-26 Februari 1999.
- Manan, B. (1987) *Peranan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung : Armico.
- Manan, B. (1992) *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta : Ind-Hill-Co.

- Manan, B. (1993) *Politik Perundang-Undangan*. Jakarta.
- Manan, B. (1994a) *Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta.
- Manan, B. (1994b) *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta.
- Mangkoesoebroto, Guritno (1993) *Aspek Fiskal-Ekonomi Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan*, Makalah dalam "Seminar Nasional Pembatasan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan", Kerjasama Fakultas Hukum UGM dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2 Oktober 1993.
- Mas'oed, Mohtar (1989) *Ekonomi dan Struktur Politik : Orde Baru 1966 - 1971*. Jakarta : LP3ES.
- McAuslan, Patrick (1986) *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*. Jakarta : Kerjasama Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) dan PT. Gramedia.
- Munir, Moch, (1997) *Keterbatasan Pemilikan Hak Atas Tanah Pertanian dan Dampaknya terhadap Petani di Pedesaan*, dalam ARENA HUKUM, Nomor 2 tahun 1 Juli 1997.
- Nasikun (1996) *Industrialisasi, Kapitalisme dan Perkembangan Konflik Pertanahan di Indonesia*, Kata Pengantar untuk buku "Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru", Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim.
- Nasution, Lutfi I. (1999) *Evaluasi Pelaksanaan UUPA Selama 38 Tahun dan Program Masa Kini dan Masa Mendatang Dalam Menghadapi Globalisasi*, Makalah disajikan dalam Seminar Nasional Pertanahan "Pemberdayaan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Teknis, Agama dan Budaya", Kantor Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional - Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta, 25-26 Februari 1999.
- Notohamidjojo, O. (1975) *Soal-soal Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta : BPK Gunung Mulia.
- Notonagoro, tanpa tahun. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Jakarta : PT Pancuran Tujuh.
- Nugroho, Heru (1999) *Reformasi Politik Agraria : Mewujudkan Pemberdayaan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah*, Makalah disajikan dalam Seminar Nasional

- Pertanahan "Pemberdayaan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Teknis, Agama dan Budaya", Kantor Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional - Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta, 25-26 Februari 1999.
- Onghokham (1984) "Perubahan Sosial di Madiun Selama Abad XIX : Pajak dan Pengaruhnya Terhadap Penguasaan Tanah", dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa Ke Masa*, Sediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (eds). Jakarta : Gramedia.
- Panitia Lima (1977) *Uraian Pancasila Mutiara*.
- Parlindungan (1987) *Landreform di Indonesia (Suatu Perbandingan)*. Bandung : Alumni.
- Parlindungan (1989) *Berakhirnya Hak Atas Tanah Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung : Mandar Maju.
- Parlindungan (1993) *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung : CV. Mandar Maju.
- Paton, G. W. (1972) *Textbook of Jurisprudence*. London : Oxford Univ. Press.
- Peters, AAG dan Koesriani Siswosoebroto, edt, (1990) *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku III, Jakarta : Sinar Harapan.
- Pound, Roscoe (1982) *Pengantar Filsafat Hukum*. Jakarta : Bhartara Karya Aksara.
- Prodjodikoro, Wirjono (1986) *Hukum Perdata tentang Hak Atas Benda*. Jakarta : Intermasa.
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.
- Renner, Karl (1949) *The Institutions of Private Law and Their Social Functions*. Routledge and Kegan Paul.
- Ruwiastuti, Maria Rita, Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, (1998) *Penghancuran Hak Masyarakat Adat Atas Tanah, Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat dan Hukum Agraria*. Bandung : Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Said, Noor Azis (1996) *Pembangunan Hukum Tanah dalam Perspektif Penelitian, Pengembangan, dan Pendidikan Hukum Dalam Era Globalisasi*. Makalah disajikan dalam FORUM KOMUNIKASI Bidang Hukum DEPARTEMEN

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN DIREKTORAT JENDERAL PENDIDIKAN TINGGI DIREKTORAT PEMBINAAN PENELITIAN DAN PENGABDIAN PADA MASYARAKAT, Bandungan, Semarang, 18 - 21 November 1996.

Sandy, I Made (1988) *Undang-Undang Pokok Agraria dan Permasalahannya*, Seminar di Unika WIDYA KARYA, Malang, 28 September 1988.

Schmid, Von (1980) *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*. Jakarta : Pembangunan.

Siahaan, Hotman (1998) *Lahan Tidur*, dalam SURABAYA POST, 18 April 1998.

Smith, Adam (1975) *Inquiry Into The Nature and Causes of the Wealth of Nations*, dalam Oser and Blanchfield, THE EVOLUTION of ECONOMIC THOUGHT, 3-rd ed. New York Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

Sodiki, Achmad (1996) *Hukum dan Moralitas*. Pidato Dies Natalis ke-33 Universitas Brawijaya, 13 Januari 1996.

Sodiki, Achmad (1996) *Hukum Tanah Aspek Bidang-bidang Kajian Yang Perlu Diteliti dan Dikembangkan Perguruan Tinggi*. Makalah disajikan dalam FORUM KOMUNIKASI Bidang Hukum DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN DIREKTORAT JENDERAL PENDIDIKAN TINGGI DIREKTORAT PEMBINAAN PENELITIAN DAN PENGABDIAN PADA MASYARAKAT, Bandungan, Semarang, tanggal 18 - 21 November 1996.

Sodiki, Achmad (1996) *Konflik Pemilikan Hak Atas Tanah Perkebunan*, dalain PRISMA No. 9/1996.

Sodiki, Achmad (1997) *Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah Sebagai Strategi Pembangunan Hukum Agraria*. Malang : Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya.

Sodiki, Achmad (1998a) *Menuju Pembaruan Hukum Agraria : Agenda Land Reform*, dalam "USULAN REVISI UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA, Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber-Sumber Agraria", Jakarta : Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria.