

**POLITIK HUKUM PERTANAHAN SEBELUM DAN SESUDAH
BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960
(UUPA)**

Oleh

Mexsasai Indra, SH.,MH¹

Abstrak

Membicarakan korelasi hukum dan politik selalu menjadi isu yang selalu menarik untuk diperbincangkan termasuk pembangunan hukum di bidang pertanahan karena terjadi perbedaan yang sangat prinsipil antara kebijakan pertanahan sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria terutama yang berkaitan dengan konsepsi hak menguasai negara.

A. Pendahuluan

Persoalan bagaimana hubungan antara hukum dan politik merupakan masalah yang selalu menarik untuk diperbincangkan karena kedua komponen tersebut merupakan dua variabel yang selalu mempengaruhi. seperti dikatakan Moh. Mahfud bahwa jika ada pertanyaan tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik atau pertanyaan tentang apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah politik yang mempengaruhi hukum,¹ maka paling tidak ada tiga macam jawaban dapat menjelaskannya. *Pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing. *Ketiga*, politik dan

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau, saat ini sedang mengikuti Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung

¹ Lihat dalam Moh. Mahfud MD, “*Mengefektifkan Kontrol Hukum atas Kekuasaan*”. Makalah untuk seminar hukum dan kekuasaan, 30 Tahun Supersemar, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 27 Maret 1996; juga dalam Mulyana W.Kusumah, “*Instrumentasi Hukum dan Reformasi Politik*”, dalam majalah Prisma, No.7, Juli 1995, hlm.3. dan Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001, hlm 8.

hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.

Adanya perbedaan jawaban atas pertanyaan tentang mana yang lebih determinan diantara keduanya, terutama perbedaan antara alternatif jawaban yang pertama dan kedua, disebabkan oleh perbedaan cara para ahli memandang kedua subsistem kemasyarakatan tersebut. Mereka yang hanya memandang hukum dari sudut *das sollen* (keharusan) atau para idealis berpegang teguh pada pandangan, bahwa hukum harus merupakan pedoman dalam segala kegiatan politik. Sedangkan mereka yang memandang hukum dari sudut *das sein* (kenyataan) atau para penganut paham empiris melihat secara realitas, bahwa produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam pembuatannya tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya. Kegiatan legislatif (pembuat Undang-undang) dalam kenyataannya memang lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan hukum yang sesungguhnya, lebih-lebih jika pekerjaan hukum itu dikaitkan dengan masalah prosedur. Tampak jelas bahwa lembaga legislatif (yang menetapkan produk hukum) sebenarnya lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum itu sendiri.²

Menurut Thomas P. Jenkin dalam *The Study of Political Theory*³ dibedakan dua macam teori politik, sekalipun perbedaan antara kedua kelompok teori tidak bersifat mutlak.

A. Teori-teori yang mempunyai dasar moril dan yang menentukan norma-norma politik (*norms for political behavior*). Karena adanya

² Satjipto Raharjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antara Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985, hlm. 79. dalam Moh. Mahfud, *Politik... Op cit*, hlm 9.

³ Thomas P. Jenkin, *The Study of Political Theory* (New York: Random House Inc., 1967) hlm 1-5 dalam, Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramedia Jakarta 1986. hlm 30.

unsur norma-norma dan nilai (*value*) maka teori-teori ini boleh dinamakan *valuational* (mengandung nilai). Yang termasuk golongan ini antara lain filsafat politik, teori politik sistematis, ideologi, dan sebagainya.

- B. Teori-teori yang menggambarkan dan membahas phenomena dan fakta-fakta politik dengan tidak mempersoalkan norma-norma atau nilai. Teori-teori ini dapat dinamakan *non valuational*.⁴ ia biasanya bersifat deskriptif (menggambarkan) dan komparatif (membandingkan). Ia berusaha untuk membahas fakta-fakta kehidupan politik seemikian rupa sehingga dapat disistematisir dan disimpulkan dalam generalisasi-generalisasi.

Teori-teori politik yang mempunyai dasar moral (kelompok A) fungsinya terutama menentukan pedoman dan patokan yang bersifat moral dan yang sesuai dengan norma-norma moral. Semua phenomena politik ditafsirkan dalam rangka tujuan dan pedoman moral ini. Dianggap bahwa dalam kehidupan politik yang sehat diperlukan pedoman dan patokan ini. Teori-teori semacam ini mencoba mengatur hubungan-hubungan antara anggota masyarakat sedemikian rupa sehingga di satu pihak memberi kepuasan perorangan, dan di pihak lain dapat membimbingnya menuju kesuatu struktur masyarakat politik yang stabil dan dinamis. Untuk keperluan itu teori-teori politik semacam ini memperjuangkan suatu tujuan yang bersifat moral dan atas dasar itu menetapkan suatu kode etik atau tata cara yang harus dijadikan pasangan dalam kehidupan politik. Fungsi utama dari teori-teori politik ini ialah mendidik warga masyarakat mengenai norma-norma dan nilai-nilai itu.

Teori-teori kelompok A dapat dibagi lagi dalam tiga golongan :

- a. Filsafat politik (*political philosophy*)

Filsafat politik mencari penjelasan yang berdasarkan ratio. Ia melihat jelas adanya hubungan antara sifat dan hakekat dari alam

⁴ Suatu istilah yang dewasa ini sering dipakai "*value free*" (bebas nilai)

semesta (*universe*) dengan sifat dan hakekat dari kehidupan politik di dunia fana ini. Pokok pikiran dari filsafat politik ialah bahwa persoalan-persoalan yang menyangkut alam semesta seperti metaphysika dan epistemologi harus dipecahkan dulu sebelum persoalan-persoalan politik yang dialami sehari-hari dapat ditanggulangi. Misalnya menurut filsuf Yunani Plato, keadilan merupakan hakekat dari alam semesta dan sekaligus merupakan pedoman untuk mencapai “kehidupan yang baik” (*good life*) yang dicita-citakan olehnya. Filsafat politik erat hubungannya dengan etika dan filsafat sosial.

b. Teori politik sistematis (*systematic political theory*)

Teori-teori politik ini tidak memajukan suatu pandangan tersendiri mengenai metaphysika dan epistemologi, tetapi mendasarkan diri atas pandangan-pandangan yang sudah lazim diterima pada masa itu. Jadi, tidak menjelaskan asal-usul atau tata cara lahirnya norma-norma, tetapi hanya mencoba untuk merealisasikan norma-norma itu dalam suatu program politik. Teori-teori politik semacam ini merupakan suatu langkah lanjutan dari filsafat politik dalam arti bahwa ia langsung menerapkan norma-norma dalam kegiatan politik. Misalnya, dalam abad ke-19 teori-teori politik banyak membahas mengenai hak-hak individu yang diperjuangkan terhadap kekuasaan negara dan mengenai sistem hukum dan sistem politik yang sesuai dengan pandangan itu. Bahasan-bahasan ini didasarkan atas pandangan yang sudah lazim pada masa itu mengenai adanya hukum alam (*natural law*), tetapi tidak lagi mempersoalkan hukum alam itu sendiri.

c. Ideologi politik (*political ideology*)

Ideologi politik adalah himpunan nilai-nilai, idee, norma-norma, kepercayaan dan keyakinan, suatu “*Weltanschauung*”, yang dimiliki seorang atau sekelompok orang, atas dasar mana dia menentukan sikapnya terhadap kejadian dan problema politik yang dihadapinya dan yang menentukan tingkah laku politiknya.

Nilai-nilai dan ide-ide ini merupakan suatu sistem yang pautan. Dasar dan ideologi politik adalah keyakinan akan adanya suatu pola tata-tertib sosial politik yang ideal. Ideologi politik mencakup pembahasan dan diagnose, serta saran-saran (*prescription*) mengenai bagaimana mencapai tujuan yang ideal itu. Ideologi berbeda dengan filsafat yang sifatnya merenung-renung mempunyai tujuan untuk menggerakkan kegiatan dan aksi (*action-oriented*).

Ideologi yang berkembang luas mau tidak mau dipengaruhi oleh kejadian-kejadian dan pengalaman-pengalaman dalam masyarakat dimana dia berada, dan sering harus mengadakan kompromi dan perubahan-perubahan yang cukup luas. Begitu juga dengan konfigurasi politik suatu produk hukum juga sangat dipengaruhi oleh situasi dan keadaan yang berkembang dimasa itu. Makanya menurut Phillippe Nonet & Phillippe Selznick ada tiga tipe perkembangan hukum seperti terlihat pada tabel berikut ini⁵:

TIGA TIPE HUKUM

	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum rpsonsif
TUJUAN HUKUM	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
LEGITIMASI	Ketahanan sosial dan tujuan negara (<i>raison d'etat</i>)	Keadilan prosedural	Keadilan Substantif
PERATURAN	Keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan rinci; mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan
PERTIMBANGAN	Ad hoc; memudahkan mencapai tujuan dan bersifat partikular	Sangat melekat pada otoritas legal; rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposif (berorientasikan tujuan); perluasan kompetensi kognitif
DISKRESI	Sangat luas; oportunistik	Dibatasi oleh peraturan; delegasi yang sempit	Luas, tetapi tetap sesuai dengan tujuan
PAKSAAN	Ekstensif; dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternatif, seperti insentif, sistem

⁵ Lihat Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi* (Terjemahan Rafael Edy Bosco) Penerbit Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (Huma), Jakarta, 2003, hlm 13. Judul asli dari buku ini adalah *Law & Society in Transition: Toward Responsif Law*.

			kewajiban yang mampu bertahan sendiri
MORALITAS	Moralitas komunal;moralisme hukum;"moralitas pembatasan"	Moralitas kelembagaan; yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil; "moralitas kerja sama"
POLITIK	Hukum subordinat terhadap politik kekuasaan	Hukum "independen" dari politik; pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik;keberpaduan kekuasaan
HARAPAN AKAN KETAATAN	Tanpa syarat; ketidaktaatan <i>per se</i> dihukum sebagai pembangkangan	Penyimpangan peraturan yang dibenarkan, misalnya untuk menguji validitas undang-undang atau perintah	Pembangkangan dilihat dari aspek bahaya substantif; dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
PARTISIPASI	Pasif; kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku; munculnya kritik atas hukum	Akses diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial

Hukum yang represif, otonom, dan responsif merupakan konsep-konsep yang abstrak yang sumber referensi empiriknya sering sukar dipahami. Hal yang sama terjadi dalam tipologi ilmu sosial manapun, termasuk klasifikasi kepribadian. setiap tertib hukum atau institusi hukum cenderung mempunyai karakter "campuran", menggabungkan aspek-aspek dari ketiga tipe hukum di atas, namun unsur dari suatu tipe bisa lebih menonjol atau kurang menonjol, sudah melembaga dengan kuat atau baru saja terbentuk, sangat disadari atau justru kurang diperhatikan. Jadi, kendati suatu tertib hukum akan memperlihatkan unsur-unsur dari semua tipe, bentuk dasarnya mungkin lebih mendekati tipe yang satu dibandingkan dengan tipe lainnya. Salah satu fungsi dari model di atas adalah untuk menilai bentuk khas yang paling kuat dimiliki oleh suatu tertib hukum, atau cabang dari tertib hukum. Di masa lalu, penilaian seperti ini barangkali dapat disebut sebagai suatu pencarian "jiwa" dari, katakanlah, *common law* Inggris atau hukum administrasi negara

modern. Pengkajian akan terlihat, beberapa institusi atau kondisi historis sangat mendekati model teoritis tersebut⁶.

Tiga tipe hukum yang dikemukakan tersebut mengedepankan kembali paradigma paradigma klasik teori hukum, dengan kadar kesamaan tertentu. Perspektif-perspektif filosofis, seperti positivisme hukum (*legal positivism*) atau realisme hukum (*legal realism*) dapat terlihat penuh konflik ketika diformulasikan sebagai teori-teori umum tertib hukum. Perspektif-perspektif itu dapat terpadukan dan dapat dipahami secara lebih baik kalau mereka dilihat sebagai penyebab adanya klasifikasi yang berbeda-beda atas pengalaman hukum. Hukum represif mengingatkan kita akan gambaran teori Thomas Hobbes, John Austin dan Karl Marx. Dalam model ini, hukum merupakan perintah dari yang berdaulat yang pada prinsipnya memiliki diskresi yang tidak terbatas; hukum dan negara merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Hukum otonom adalah bentuk pemerintahan yang dilihat dan dikenal sebagai “*rule of law*” dalam teori hukum yang dikemukakan oleh A.V. Dicey. Tulisan-tulisan dari penganut positivisme hukum kontemporer seperti Hans Kelsen dan H.L.A. Hart, serta kritik-kritik mereka mengenai hukum alam, khususnya Lon L. Fuller dalam *The Morality of Law*, juga berbicara mengenai subordinasi keputusan-keputusan pejabat terhadap hukum, perbedaan-perbedaan lembaga-lembaga hukum otonom dengan cara-cara berpikir, dan integritas putusan hukum. Kebutuhan akan suatu tertib hukum yang responsif telah menjadi tema utama dari semua ahli yang sepaham dengan semangat fungsional, pragmatis dan semangat purposif (berorientasikan tujuan) dari Roscoe Pound, para penganut paham realisme hukum, dan kritikus-kritikus kontemporer dari konsep *the model of rules* yang diajukan Dworkin⁷.

Dalam tulisan ini penulis akan memfokuskan pembahasan pada politik hukum bidang pertanahan pra dan pasca berlakunya UUPA.

⁶ *Ibid*, hlm 14.

⁷ *Ibid*

B. Permasalahan

Adapun yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini yakni bagaimana politik hukum bidang pertanahan sebelum dan sesudah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 ?

C. Pembahasan

Tidak dapat disangkal lagi, bahwa dengan berlakunya Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA), hukum Agraria kita telah mengalami suatu perubahan yang besar, suatu revolusi yang merubah pemikiran dan landasan politik agraria penjajahan yang dibuat demi kepentingan Modal Besar Asing di satu pihak, dengan mengorbankan kepentingan rakyat indonesia di pihak lain. Asas domein yang membuat yang dibuat di dalam berbagai petauran telah memperkosa hak – hak rakyat.

Hak milik adat hanya diakui sebagai *Erfelijk Individueel gebruiksrecht*, yang kemudian disebut in lnds bezitsrecht hal ini bertentangan dengan kesadaran rakyat yang pada zaman kolonial disebut golongan bumiputra. Berlainan hal nya dengan dasar pemikiran dan landasan politik agraria nasional yang dianut di dalam UUPA yang didasarkan pada pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

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

Negara tidak perlu bertindak sebagai pemilik, seperti telah dicantumkan dalam pasal tersebut diatas, negara cukup bertindak sebagai penguasa untuk memimpin dan mengatur kekayaan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari ketentuan dalam pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa kekuasaan yang diberikan kepada negara membeikan kewajiban kepada negara untuk mengatur pemilikan dan menentukan keguaannya, hingga semua tanag diseluruh wilayah negara dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Meskipun demikian, perubahan dari hukum kolonial ke hukum nasional tidak terjadi secepat pergantian kekuasaan, misalnya pergantian

kekuasaan dari pemerintah kolonial ke pemerintah nasional Republik Indonesia. Agar surat fakta historis menjadi dasar hukum yang baru. Kehendak / niat (wisuitingen) yang tersimpul di dalam fakta historis (yang merupakan manifestasi dari kehendak atau niat) itu harus dianggap dan diakui sebagai hukum yang berlaku oleh masyarakat yang bersangkutan.

Tanpa pengakuan dan anggapan ini, kekuasaan itu masih tetap merupakan penggunaan kekuasaan yang sewenang-wenang, jadi melawan hukum, sesuai dengan pendapat logeman dalam *over de theorie van het srellig staatsrech*, 1945 halaman 34, menentukan apa yang berlaku adalah suatu perbuatan politik hukum, yaitu suatu perbuatan memilih (partij kiezen) antara kaidah – kaidah hukum yang satu dengan kaidah hukum yang lain, jadi sesungguhnya juga merupakan perbuatan pilihan hukum (rectskeuze)

Dengan demikian nyatalah bahwa pembentukan hukum baru, sekalipun di dalam revolusi merupakan proses yang lebih lambat dari pada proses penggantian kekuasaan negara sehingga kini pun, setelah beberapa kali mengalami penggantian kekuasaan (yaitu pada tahun 1942 dari pemerintah belanda kepada pemerintah balantatera jepang, pada tahun 1945 kepada Republik Indonesia (Sukarno – Hatta) pada tahun 1966 kepada jendral soeharto, masih juag ada kaidah – kaidah hukum yang dianggap sebagai sumber hukum positif, meskipun bertentangan dengan Grundnorm kita yang baru, yaitu Pancasila. Contohnya adalah pasal 131 dan pasal 163 I.S.

Pasal II aturan peralihan UUD 1945 mengatakan bahwa segala ... peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut undang – undang dasar. Lebih dijelaskan oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.2 tahun 1945 yang mengatakan dalam pasal 1:

“Segala badan – badan negara dan peraturan – peraturan yang ada sampai berdirinya negara republik indonesia pada tanggal 17

agustus 1945, selama belum diadakan yang baru menurut UUD masih berlaku, asal saja tidak bertentangan dengan UUD”.

Sebagai contoh, misalnya pasal 131 dan 163 I.S. yang oleh instruksi ketua presidium kabinet Ampera No. 31/U/In/12/1966 pada suatu pihak dinyatakan harus dianggap tidak berlaku, tetapi pada lain pihak ditambahkan, bahwa ketentuan – ketentuan mengenai perkawinan, warisan dan ketentuan – ketentuan hukum perdata lainnya bagi golongan – golongan penduduk yang bersangkutan (yang botabene bersumber pada pasal 131 dan 163 I.S.) tidak berubah. Sehingga sebesarnya instruksi tersebut hanyalah membingungkan orang saja.

Seperti diketahui pada zaman kolonial di indonesia terdapat dualisme atau lebih baik pluralisme di bidang hukum agraria. Ada tanah – tanah yang termasuk dalam suasana hukum eropa di samping tanah-tanah yang termasuk dalam suasana hukum adat. Kita mengenal apa yang disebut orang tanah – tanah eropa atau tanah-tanah barat dan tanah-tanah indonesia atau tanah – tanah adat. Di samping itu masih ada lagi tanah – tanah yang dinamakan tanah – tanah tionghoa, misalnya *landerijenbezitsrecht*. Tanah – tanah eropa ialah tanah – tanah yang terdaftar menurut ordonasi balik nama, S. 1834-27 untuk memperolehnya.

Hak – hak ini dapat diletakkan atas tanah – tanah di mana tak ada hak-hak orang lain atau jika karena perubahan status tanah indonesia ke tanah eropa. Tanah – tanah lainnya yang takluk pada hukum adat adalah tanah – tanah indonesia. Jika dilakukan perbandingan antara kedua macam tanah ini, dapat diumpamakan seolah-olah tanah – tanah indonesia ini merupakan lautan sekitar pulau-pulau (*eilandjes*) tanah – tanah dengan hak Eropa.

Karena tanah – tanah di negeri ini dapat dibedakan menurut garis – garis penggolongan rakyat yang dikenal dalam pasal 163 I.S. pernah dikatakan pula bahwa tanah itu ibarat mempunyai suatu *landraad* atau golongan rakyat tersendiri. Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa disamping golongan tanah dari pada pihak – pihak, tanah dapat

dipandang pula sebagai suatu faktor yang dapat memwujudkan terjadinya suatu persoalan antar golongan (titik peraturan primer)

Pasal 163 I.S. yang mengatur penggolongan penduduk pada zaman kolonial ke dalam golongan Eropa, timur asing dan bumiputra dan pasal 131 I.S. yang menetapkan lingkungan hukum yang berlaku bagi ketiga golongan penduduk di atas ternyata telah menimbulkan masalah antar golongan, bahkan sampai sekarang pun pada zaman kemerdekaan kita masih dapat menemukan masalah antargolongan, terutama di bidang pertanahan dalam rangka penanaman modal asing.

Pada zaman kolonial ada tanah – tanah dengan hak – hak barat, misalnya tanah eigendom tanah erfacht, tanah opstal dan lain – lain, tetapi ada pula tanah – tanah yang dikenal dengan hak – hak indonesia, misalnya tanah – tanah ulayat, tanah milik, tanah usaha, tanah gogolan, tanah bangkok, tanah agrarisch eigendom, dan lain – lain⁸.

Yang pertama lazim disebut tanah – tanah barat atau tanah – tanah eropa dan hampir semuanya terdaftar pada kantor pendaftaran tanah menurut *overschrijvingsornannantie* atau ordonansi balik nama (S. 1834-27) dimuat di dalam *engelbrecht* tahun 1954 halaman 570 dan selanjutnya⁹. Tanah – tanah barat, ini tunduk pada ketentuan – ketentuan hukum agraria barat, misalnya mengenai cara memperolehnya, peralihannya, lenyapnya (hapusnya) pembebanannya dengan hak – hak lain dan wewenang serta kewajiban – kewajiban yang mempunyai hak.

Perbuatan – perbuatan hukum yang dapat diadakan mengenai tanah – tanah itu pada dasarnya terbatas pada yang dimungkinkan oleh hukum agraria barat. Misalnya tanah eigendom tidak dapat digadaikan dijadikan jaminan utang dengan dibebani hipotik suatu lembaga hukum yang sebagaimana kita maklumi diatur di dalam KUH perdata. Tanah – tanah barat ini tidak sebanyak tanah – tanah indonesia, tanah – tanah itu

⁸ Soejoto M, *Undang-Undang Pokok Agraria dan Pelaksanaan Landreform*, Staf Penguasa Perang Tertinggi, Jakarta, 1961, hlm 59.

⁹ *Ibid*, hlm 62.

seakan – akan merupakan pulau-pulau di tengah – tengah lautan tanah – tanah indonesia.

Tanah – tanah indonesia yaitu tanah – tanah dengan hak – hak indonesia, hampir semuanya belum terdaftar, kecuali tanah – tanah agrarisch eigendom (S.1873-38), tanah – tanah milik di dalam kota yogyakarta (rijksblad yogyakarta tahun 1926 No. 13) tanah – tanah milik di dalam kota – kota di daerah surakarta (rijksblad surakarta tahun 1938 No. 14), tanah – tanah grant di sumatera timur.

Pendaftaran tanah – tanah milik yang diselenggarakan di daerah – daerah lainnya di jawa, madura, bali, lombok dan sulawesi selatan oleh kantor – kantor landrente atau pajak bumio bukan pendaftaran yang kita maksudkan, karena tujuannya adalah untuk keperluan pemungutan pajak bumi (fiscal kadaster) sedang pendaftaran yang kita maksudkan itu adalah pendaftaran yang diadakan untuk memberikan kepastian hak dan kepastian hukum (*rechtskadaster*).

Tidak semua tanah – tanah indonesia ini adalah tanah – tanah yang mempunyai status sebagai hak – hak asli adat, tetapi ada juga yang berstatus buatan atau ciptaan pemerintah, misalnya tanah agrarisch eigendom yang didasarkan kepada ketentuan ayat 6 pasal 51 I.S. tanah – tanah indonesia tunduk pada hukum agraria hak – hak tertentu. Misalnya untuk hak agrarisch eigendom berlaku ketentuan yang di muat di dalam S. 1872-117¹⁰.

Selain tanah – tanah barat dan tanah – tanah indonesia, Qouw Giok Siong di dalam bukunya hukum agraria antar golongan halaman 8 menunjuk pada yang disebut tanah – tanah tionghoa, yaitu tanah – tanah yang dipunyai dengan landerijen bezitrecht. Landerijenbezitrecht adalah hak yang dengan sendirinya diperoleh seorang timur asing pemegang hak usaha di atas tanah pertikelir, yang sewaktu-waktu tanah partikelir itu

¹⁰ Lihat, Subekti, *Pembinaan Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1975, hlm 54.

dibeli kembali oleh pemerintah (pasal 3 S. 1913-702 setelah diubah dengan S. 1926-421¹¹).

Tanah – tanah *Landerijenbezitrecht* itu hampir semuanya berada di tangan orang – orang tionghoa dan sebagian terbesar terdapat di sekitar jakarta. Tangerang, Karawang dan Bekasi. Keistimewaan hak ini adalah bahwa (tidak terlepas pada timur asing tionghoa saja) jika jatuh di tangan orang indonesia (asli) karean hukum statusnya menjadi hak milik.

Oleh kerana itu, menurut sidatnya sebenarnya hak tersebut tidaklah lain daripada hak milik, yaitu hak indonesia yang subyeknya terbat pada orang – orang dari golongan timur asing, terutama timur asing tionghoa.

Berhubung dengan dianutnya asas konkordansi di dalam penyusunan perundang – undangan hindia belanda dulu, KUH perdata indonesai juga konkordansi dengan *burgerlijk wetboek belanda*. *Burgerlijk wetboek belanda* itu di susun berdasarkan *code civil perancis*, yang merupakan pengkondifikasian hukum perdata perancis sesudah revolusi perancis tahun 1789.

Karena ketentuan – ketentuan pokok dan asas-asas hukum agraria barat itu bersumber pada KUH perdata barat. Hukum agraria barat berjiwa liberal individualistis. Mengapa demikian karena revolusi perancis itu suatu revolusi berjuiis, yang berjiwa liberal individualistis. Karena itu, mudah dipahami jika KUH perdata indonesia pun, melalui *burgerlijk wetboek belanda* dan *code civil perancis*, pasti berjiwa liberal individualistis.

Ketentuan – ketentuan hukum agraria berpangkal dan berpusat pada individu serta pengertian hak *eigendom* sebagai hak atas benda, yaitu tanah yang penuh dan mutlak. Menurut pasal 570 KUH perdata, hak *eigendom* itu adalah hak yang memberi wewenang penuh untuk menikmati kegunaan sesuatu benda (tanah) untuk berbuat bebas terhadap benda (tanah itu dengan kekuasaan penuh, sepanjang tidak bertentangan dengan undang – undang dan peraturan – peraturan lainnya yang

¹¹ *Ibid*, hlm 58.

dianggap oleh badan – badan penguasa yang berwenang dan tidak mengganggu hak – hak orang lain.¹²

Sesuai dengan jiwa liberalisme dan individualisme yang meliputi seluruh isi KUH perdata, pembatasan – pembatasan yang diadakan dengan undang – undang dan peraturan – peraturan lainnya terhadap hak eigendo itu semua tidak seberapa banyaknya. Sedang pembatasan oleh hak-hak orang lain juga ditafsirkan sangat sempit dan legistis.¹³

Dengan demikian hak eigendom yang merupakan pusat dari hukum agraria barat itu benar-benar merupakan hak yang memberi wewenang yang sepenuhnya kepada yang mempunyai benda (*eigenaar*) untuk berbuat bebas dengan benda yang bersangkutan. Mengingat apa yang disebutkan di atas ia bebas di dalam mempergunakan atau mengambil manfaat dari benda itu dan bebas untuk bertindak mempergunakannya.

Kepentingan pribadi lah yang menjadi pedoman, bukan kepentingan masyarakat. Konsep eigendom memang berpangkal pada adanya kebebasan individu. Kebebasan untuk berusaha dan kebebasan untuk bersaing, namun, kemudian terjadilah di dalam alam pikiran masyarakat barat. Masyarakat yang berkonsep liberalisme dan individualisme itu mengalami pengaruh dari konsep sosialisme, yang untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur menuntut supaya negara memperhatikan dan mengatur kehidupan masyarakat, sehingga dianggap perlu untuk membatasi kebebasan individu.

Konsep ini berpengaruh juga pada hak eigendom pada kenyataannya berakibat membatasi luasnya kebebasan dan wewenang – wewenang yang ada pada seorang *eigenaar*. Hak eigendom tidak lagi bersifat mutlak, seorang *eigenaar* tidak lagi mempunyai kebebasan penuh untuk berbuat dengan benda yang dimilikinya. Kepentingan masyarakat lebih mendapat perhatian di dalam melaksanakan hak – hak individu, yang

¹² Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, C.V. Puncung Tugu, Jakarta, 1974, hlm 32.

¹³ *Ibid*, hlm 35

dikenal dengan *vermaatschappelijkt*, mengandung pula unsur-unsur kemasyarakatan atau mengalami *socialiseringsproces*.

Perkembangan yurisprudensi pun menunjukkan perubahan, misalnya Arrest Hoge Raad Belanda tanggal 31 Januari 1919 yang memberikan tafsiran yang berlainan pada pengertian *onrechtmatige daad* (Perubahan melawan hukum) daripada arrest yang disebutkan di atas. arrest tanggal 31 Januari 1919 itu kemudian menjadi *stadaard-arrest* atau yurisprudensi tetap.

Tetapi biarpun demikian pada dasarnya jiwanya masih tetap individualistis, sehingga tidak sesuai bahkan bertentangan dengan konsepsi Pancasila yang berjiwa gotong-royong dan kekeluargaan, yang menjiwai hukum nasional. Oleh karena itu, hukum agraria Barat inipun tidak dapat terus dipertahankan.¹⁴

B. Sesudah Berlakunya UUPA

1. Hak Menguasai Dari Negara

Dalam pasal 2 ayat 1 ditentukan, bahwa :

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

Dalam Memori Penjelasan ketentuan ini digolongkan pada ketentuan dasar nasional hukum agraria yang baru. Hak menguasai dari negara itu tidak saja didasarkan atas dasar ketentuan Pasal 1 dimana negara dianggap sebagai organisasi kekuasaan rakyat, sebagai alat bangsa tetapi dicarikan juga dasar hukumnya pada ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar. Isi pasal tersebut telah kita ketahui di atas.

Dengan demikian, pasal 2 UUPA memberikan sekaligus suatu tafsiran resmi interpensi otentik mengenai arti perkataan *dikuasai* yang

¹⁴ *op.cit.*, hal. 39

dipergunakan di dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar itu. Sebelum UUPA ada sementara orang yang menafsirkan perkataan *dikuasai* itu sebagai *dimiliki*, tetapi UUPA dengan tegas menyatakan bahwa perkataan tersebut bukan berarti dimiliki. Bahkan pengertian domein negara dihapuskan oleh UUPA. “Asas domein”... tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru, demikian Memori Penjelasan angka II/2.¹⁵

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

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi dan lain-lainnya itu (dengan perkataan lain, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi dan lain-lainnya itu).
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. (Segala sesuatu itu tentunya termasuk juga kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Penegasan mengenai arti perkataan “dikuasai” dinyatakan dalam Pasal 2 ayat 2.

2. Instansi Pelaksana dari Hak Menguasai Tersebut

Kalau hak menguasai itu ada pada negara, siapa atau instansi manakah dalam konkretnya yang akan menjalankan wewenang-wewenang yang bersumber pada kekuasaan itu, sebagai yang dirinci dalam pasal 2 ayat 2 tersebut di atas? Sebagaimana telah kita ketahui, yang melaksanakan hak ulayat adalah penguasa adat.

¹⁵ Roestandi Ardiwiliga R, *Hukum Agraria Indonesia*, N.V. Masa Baru, Bandung, 1962, hlm 75.

Mengenai hal-hal dalam bidang legislatif wewenang itu dijalankan oleh badan-badan perundang-undangan, yaitu Pemerintah bersama DPR (pembentuk undang-undang). Pemerintah atas dasar Pasal 5 ayat 2 atau Pasal 22 UUD dan mungkin juga seorang Menteri atas dasar delegasi kekuasaan perundang-undangan. Mengenai hal-hal yang terletak dalam bidang eksekutif wewenang negara itu dijalankan oleh Presiden (pemerintah) atau Menteri.

Sebagaimana ditentukan dalam pasal 2 ayat 4, pelaksanaan daripada hak menguasai dari negara tersebut dapat dikuasai atau dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat Hukum Adat. Dengan demikian, pelaksanaan wewenang-wewenang yang dimaksudkan itu dijalankan oleh Pemerintah Daerah atau penguasa adat yang bersangkutan¹⁶.

Mengenai soal mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi dan lain-lainya itu (huruf a) terdapat ketentuannya yang khusus dalam UUPA, yaitu ketentuan pasal 14 UUPA, yang mewajibkan Pemerintah membuat suatu rencana umum, suatu nasional planning yang kemudian akan dirinci dengan planning-planning daerah regional, yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan di dalam pasal 15 terdapat ketentuan-ketentuan tentang kewajiban memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan serta mencegah kerusakan yang disertai sanksi pidana (pasal 52).

Mengenai wewenang yang disebut dalam huruf b di atas UUPA yang mengadakan ketentuan lebih lanjut dalam pasal 4, Pasal 6 sampai dengan 11 dan ketentuan-ketentuan dalam Bab II tentang hak-hak atas tanah, air, ruang angkasa serta pendaftaran tanah. Ketentuan-ketentuan tentang hak-hak apa saja yang dapat dipunyai, siapa yang dapat memilikinya, hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang punya, terjadinya

¹⁶ Sudargo Gautama, *Masalah Agraria Berikut Peraturan-Peraturan dan Contoh-Contoh*, Alumni, Bandung, 1973, hlm 34.

serta hapusnya hak-hak tersebut dan sebagainya, merupakan wewenang badan legislatif untuk menetapkan.

Sedangkan wewenang yang diatur dalam huruf c, dijumpai pula ketentuan-ketentuannya lebih lanjut dalam pasal-pasal UUPA, misalnya pasal 12 dan 13 mengenai usaha dalam lapangan agraria, pasal 26 tentang peralihan hak milik dan pasal 49 ayat 3 mengenai perwakafan tanah milik.

D. Kesimpulan

Politik hukum pertanahan sebelum berlakunya UUPA sangat terlihat jelas dalam hak menguasai negara, sebelum berlakunya UUPA hak menguasai itu ditafsirkan memiliki, tetapi setelah berlakunya UUPA dengan tegas menyatakan, menyatakan bahwa perkataan tersebut bukan berarti memiliki, bahkan pengertian domein negara dihapuskan oleh UUPA.

E. Daftar Kepustakaan

- Mulyana W.Kusumah,"*Instrumentasi Hukum dan Reformasi Politik*", dalam majalah Prisma, No.7, Juli 1995
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramedia Jakarta 1986.
- Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*,LP3ES, Jakarta, 2001.
- Moh. Mahfud MD, "*Mengefektifkan Kontrol Hukum atas Kekuasaan*". Makalah untuk seminar hukum dan kekuasaan, 30 Tahun Supersemar, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 27 Maret 1996.
- Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi* (Terjemahan Rafael Edy Bosco) Penerbit Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (Huma), Jakarta, 2003.

Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, C.V. Pancuran Tujuh, Jakarta, 1974.

Roestandi Ardiwiliga R, *Hukum Agraria Indonesia*, N.V. Masa Baru, Bandung, 1962.

Satjipto Raharjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antara Disiplin dalam*

Soejoto M, *Undang-Undang Pokok Agraria dan Pelaksanaan Landreform*, Staf Penguasa Perang Tertinggi, Jakarta, 1961.

Subekti, *Pembinaan Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1975.

Sudargo Gautama, *Masalah Agraria Berikut Peraturan-Peraturan dan Contoh-Contoh*, Alumni, Bandung, 1973.

Thomas P. Jenkin, *The Study of Political Theory* (New York: Random House Inc., 1967).