

**HUKUM TANAH ADALAH HUKUM YANG SANGAT PENTING,
DIBUTUHKAN OLEH MASYARAKAT/BANGSA INDONESIA
DI DALAM KEHIDUPAN SEHARI-HARI**

Mudemar A. Rasyidi
mudemar.a.rasyidi@gmail.com

ABSTRAK

Hukum tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, ia hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penggunaan atas tanah. Ketentuan-ketentuan berkenaan yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dapat disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem, yang disebut Hukum Tanah. Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah itupun dapat dipelajari dengan menggunakan suatu sistematika yang luas dan masuk akal.

Kata Kunci: Tanah adalah suatu kebutuhan dalam hidup manusia, dimanapun dia berada.

1. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan dasar dari UUD 1945, yang sudah mengalami Amandemen, menggariskan dalam Pasal 18 Ayat (2), (5), dan (7), bahwa “Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang, ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat, susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.”

Undang-undang yang dimaksud semula adalah Undang-undang No. 22 Tahun 1995 tentang Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku tanggal 7 Mei 1999 dan kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sepanjang mengenai bidang pertanahan, otonomi yang seluas-luasnya itu dalam rangka ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sejak

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), hingga Undang-undang Nomor 32/2003, terbatas pada bentuk tugas pembantuan (“*medebewind*”).

Tugas kewenangan agar yang di-*medebewind*-kan memang perlu disesuaikan dengan apa yang merupakan paradigma baru, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18 UUD RI Tahun 1945 di atas.

Tetapi tetap bukan dalam bentuk otonomi, dalam arti “mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat setempat”. Tugas pembantuan itu, juga terbatas pada kewenangan-kewenangan tertentu.

UUD RI 1945, sejak rumusannya yang asli dalam rangka pelaksanaan salah satu tujuan kemerdekaan kita dan pembentukan negara kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan UUD RI 1945 dengan kata-kata “memajukan kesejahteraan umum”, dalam pasal 33 Ayat (3), menggariskan kebijakan dasar mengenai

penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada, dengan kata-kata “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dalam batas tubuh UUD RI 1945 sendiri tidak terdapat penjelasan mengenai syarat dan lingkup hak menguasai dari negara tersebut. Dalam penjelasan ayat (3) pasal tersebut hanya dinyatakan bahwa : “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Di samping itu Undang-undang Pokok Agraria telah pula dengan dikeluarkannya beberapa peraturan, yang antara lain, sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
3. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pemba-ngunan untuk kepentingan umum.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penataguan tanah.

Dan dijelaskan pula dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA bahwa hak menguasai dari negara, meliputi kewenangan untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-

orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

Berdasarkan kewenangan tersebut, sepanjang yang mengenai tanah oleh negara telah disusun Hukum Tanah Nasional, yang terdiri atas perangkat hukum perundang-undangan yang merupakan Hukum Tanah Nasional yang tertulis, dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan hukum adat setempat yang masih berlaku, yang merupakan bagian Hukum Tanah Nasional yang tidak tertulis.

B. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan dalam mata kuliah Hukum Agraria dengan mengambil judul “Hukum Tanah adalah Hukum yang Sangat Penting, dibutuhkan oleh masyarakat/bangsa Indoensia” adalah untuk memenuhi tugas akhir mata kuliah Hukum Agraria, dengan dosen: Dr. Waty Suwarty Haryono, SH, MH dan Endang Pandamdari, SH, MH, CN di Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Jakarta khususnya Angkatan IX Tahun 2008/2009.

C. Pembatasan Penulisan

Dalam melakukan penulisan ini, penulis mengambil bahan atau data dari buku-buku yang membicarakan/membahas/mengupas tentang Hukum Agraria, serta dari materi-materi mata kuliah Hukum Agraria yang penulis terima/peroleh dan penulis pelajari.

2. HUKUM TANAH ADALAH HUKUM YANG SANGAT PENTING, DIBUTUHKAN OLEH MASYARAKAT/BANGSA INDONESIA

A. Hukum Tanah sebagai Suatu Sistem

Hukum Tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, ia hanya

mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penggunaan atas tanah. Ketentuan-ketentuan berkenaan yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dapat disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem, yang disebut HUKUM TANAH.

Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah itupun dapat dipelajari dengan menggunakan suatu sistematika yang khas dan masuk akal. Adalah senada apa yang dikatakan oleh NATHANIEL LICHFIELD. Bagi seorang sarjana hukum, tanah merupakan sesuatu yang nyata, yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada di atasnya buatan manusia, yang disebut "FIXTURES". Biarpun demikian, perhatiannya lebih tertarik pada pemikiran dan penguasaan tanah serta perkembangannya. Obyek perhatian hukumnya bukan tanahnya melainkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuknya, meliputi kerangka hukum dan institusionalnya, pemindahannya, serta pengawasannya oleh masyarakat¹

Pengertian Tanah

Sebutan tanah dalam bahasa kita, dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya, perlu diberi batasan agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah kata sebutan "tanah" dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang teloh diberi batasan resmi oleh UUPA.

Dalam Pasal 4, dinyatakan, bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah,

yang dapat diberikan kepada dan ipunyai oleh orang-orang.

Dengan demikian, jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1). Sedang hak-hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi, dan dengan ukuran panjang dan lebar.

Menuurt Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994), tanah adalah:

1. Permukaan bumi atau lapisan yang di atas sekali.
2. Keadaan bumi di suatu tempat.
3. Permukaan bumi yang diberi batas.
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Kekayaan Alam dalam Tubuh Bumi, Air, dan Ruang Angkasa

Menurut UUPA hak atas tanah juga tidak meliputi pemikiran kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh di bawahnya. Dinyatakan dalam Pasal 8 bahwa pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air, dan ruang angkasa perlu diatur. Dalam Penjelasan Pasal 8 disebutkan: karena hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi, maka wewenang-wewenang yang bersumber dari padanya tidaklah mengenal kekayaan-kekayaan alam, yang terkandung dalam tubuh bumi, air, dan ruang angkasa. Oleh karena itu maka pengambilan kekayaan yang dimaksudkan itu memerlukan pengatur-an tersendiri.

Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya. Maka pengambilan kekayaan alam yang berupa bahan-bahan galian yang telah disinggung di atas, memerlukan adanya hak tersendiri, yaitu

¹ Lihat, Nathaniel and Darim-Draskien. Haim, 1980. Land Policy in Planning George Allen Unwin Ltd. London, halaman 13.

kuasa pertambangan yang diatur dalam Undang-undang Pokok Pertambangan.

Bangunan dan Tanaman yang ada di atas Tanah

Dalam hukum tanah dan negara-negara yang menggunakan apa yang disebut “*Azas Accesie*” atau “Azas Perlekatan”, bangunan dan tanaman yang ada di atas dan merupakan satu ketentuan dengan tanah merupakan “bagian” dari tanah yang bersangkutan, maka hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum meliputi juga pemikiran bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya (KUHPer Ps. 500 dan 571).

Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya meliputi tanaman dan bangunan, karena hukum meliputi juga tanaman dan bangunan yang ada di atasnya.

Hak-hak Penguasaan atas Tanah

Pengertian “Penguasaan” dan “Menguasai” Pengertian “Penguasaan” dan “Menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis juga beraspek Perdata dan beraspek Publik. Dalam tiga hukum tanah terdapat pengatur mengenai berbagai “hak penguasaan atas tanah”.

Dalam UUPA misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional kita, yaitu:

1. Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek Perdata dan Publik.
2. Hak menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik.

3. Hak Ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek Perdata dan Publik.
4. Hak-hak perorangan/individu, semuanya beraspek Perdata, terdiri atas:
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumberkan pada hak bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan 53.
 - b. Wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan dalam Pasal 49.
 - c. Hak jaminan atas tanah yang disebut “Hak Tanggungan” dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51.

Biarpun macam-macam, tetapi semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. “*Sesuatu*” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau talak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.

B. Pembidangan Hukum Tanah

Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang beraspek Publik dan Perdata. Ketentuan-ketentuan yang beraspek Publik meliputi bidang legislatif, bidang eksekutif/administratif dan bidang yudikatif, yang kegiatannya dilakukan oleh Negara sebagai Badan Penguasa.

Bidang legislatif meliputi tugas/kewenangan pembuatan peraturan-peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Bidang yudikatif meliputi tugas kewenangan mengadili kasus-kasus pertanahan. Tetapi ketentuan-ketentuan yang mengaturnya tidak mempunyai ciri-ciri

khlas yang membedakannya dengan yang mengatur kegiatan legislatif dan yudikatif di bidang lain. Oleh karenanya tidak dimasukkan dalam isi sistematika yang diuraikan di atas, melainkan tetap berada dalam lingkup Hukum Tata Negara dan Hukum Peradilan.

Berlainan halnya dengan ketentuan-ketentuan di bidang eksekutif/administratif, yang dibuat justru untuk memberikan landasan hukum bagi penguasa eksekutif dalam melaksanakan politik pertanahan yang ditetapkan penguasaan negara masing-masing.

Bidang hukum tanah ini mempunyai fungsi dan peranan yang penting dan strategis bagi tercapainya tujuan politik pertanahan yang ditetapkan. Politik pertanahan intinya menjawab pertanyaan “Apa yang akan dilakukan dengan tanah yang tersedia dan agar tujuan yang hendak dicapai serta sarana-sarana apa yang akan digunakan”.

Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang beraspek yuridis, administratif ini kita sebut Hukum Tanah Administratif. Sedangkan politik pertanahan nasional dirumuskan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan dirinci lebih lanjut dalam UUPA.

Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang beraspek Perdata mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang subyeknya perorangan dan badan-badan hukum perdata serta badan-badan Pemerintah yang menguasai tanah untuk keperluan memenuhi kebutuhan dan/atau melaksanakan tugasnya masing-masing. Bidang Hukum Tanah ini kita sebut Hukum Tanah Perdata.

Hak-hak penguasaan atas tanah yang diaturnya ada yang memberikan kewenangan kepada pemegang haknya

untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, untuk menggunakannya dan untuk melakukan perbuatan-perbuatan hukum tertentu dengan tanah yang bersangkutan (“*the right to possession, the right of enjoyment and dispoition*” - Hak untuk memiliki, menikmati dan membagi)². Ini yang kita sebut hak-hak atas tanah yang dalam bahasa Belanda dimasukkan dalam golongan GENOTSRECHTEN.

Ada hak-hak yang penguasaan atas tanah yang beraspek Perdata, yang memberikan kewenangan kepada kreditor untuk menjual bidang tanah tertentu yang dijadikan agunan. Jika dalam hubungan utang-piutang tertentu debitor cidera janji, kreditor berwenang untuk mengambil seluruh atau sebagian hasil pelelangan tersebut guna melunasi piutangnya, dengan hak mendahului daripada kreditor-kreditor lain.

Hak penguasaan ini kita sebut hak jaminan atas tanah yang dalam bahasa Belanda disebut *Zaker Heisrechten*.

C. UUPA sebagai Undang-Undang Pokok

Dalam penyusunan Hukum Tanah Nasional perlu pertama-tama ada suatu Undang-undang yang memuat konsepsi, azas-azas, dan ketentuan-ketentuan pokoknya. Undang-undang tersebut merupakan dasar bagi penyusunan peraturan-peraturan lainnya.

Sungguhpun dari segi formalnya tidak beda dengan Undang-undang biasa yaitu suatu peraturan yang dibuat oleh Pemerintah dengan penyetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tetapi mengingat akan sifatnya sebagai peraturan dasar bagi hukum tanah yang baru, maka yang dimuat dalam Undang-Undang

² Harwood, Michael. 1975. English Land Law. Sweet & Maxwell. London, Halaman 5.

tersebut hanyalah konsepsi, azas-azas serta ketentuan-ketentuan dalam garis besarnya saja dan oleh karenanya disebut Undang-Undang Pokok Agraria. Adapun pelaksanaannya akan diatur dalam berbagai peraturan perundangan lainnya.

3. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Hukum Tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis ada pula yang tidak tertulis, yang semuanya mempunyai obyek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum konkrit, beraspek Publik dan Perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.
2. Hukum Agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria, yaitu:
 - a. Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penggunaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi.
 - b. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air.

- c. Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh UU Pokok Pertambangan.
- d. Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air.
- e. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-Unsur dalam Ruang Angkasa (bukan “*space law*”), mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksud oleh Pasal 48 UUPA.

B. Saran-saran

1. Hendaknya Pemerintah memberikan penyuluhan secara berkala mengenai UUPA, kepada semua lapisan masyarakat agar mereka mengerti dan memahami mengenai UUPA, dengan maksud untuk memperkecil volume kesalahan dan pelanggaran yang berkaitan dengan Hukum Tanah.
2. Dalam praktek pelaksanaannya di lapangan dalam hal yang berkaitan dengan pertanahan atau yang menyangkut Hukum Tanah, agar diberikan penyederhanaan dan kemudahan serta keringanan kepada publik.

DAFTAR PUSTAKA

1. UUD 1945 (UUD RI 1945)
2. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN RI No. 104 Tahun 1960.
3. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
5. Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

6. Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
7. Harsono Boedi, Prof. Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional. Penerbit Jambatan, Edisi 2008, Cetakan kedua belas (edisi revisi), 2008.
8. Subekti, R, Prof. SH. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. PT. Pradnya Paramita, Jakarta. Cetakan ke duapuluh dua, 1990.
9. Siahaan N.H.T. Hukum Lingkungan, dilengkapi UU PLH 1997, PP No. 27 tahun 1999 tentang Amdal, Perencanaan Alam. Cetakan kedua, Februari 2009.
10. Hasyim Zoem Yusniani, Dr, SH, M.Hum, Satriawan Iwan, M.SH, MH. Firmansyah Arif Ade, SH, MH. Hosiah Siti, Siti, MH. Rajawali Pers, Divisi Buku Perguruan Tinggi. PT. Raja Grafindo Persada Deok. Cetakan ke-2, Agustus 2018.
11. Nasution Jahar Bahdar, Dr, SH, SM, M.Hum. Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia. Penerbit CV. Mandar Maju, cetakan ke-4, Januari 2017.

