

PEMAHAMAN RAKYAT TENTANG HAK ATAS TANAH*

Erman Rajagukguk

“Dengarkanlah Patihku yang bijaksana, rakyat kita telah berlipat ganda jumlahnya. Karena tuah-tuah nenek moyang dan pandainya Mamanda mengendalikan pemerintahan, menjadi subur dan makmurlah daerah ini. Tetapi saya rasa dalam waktu dekat tanah ini tidak akan cukup lagi memberi makan mulut yang makin bertambah banyak itu.”

“Daulat Tuanku.”

“Sebab itu bersiap-siaplah Mamanda, berjalan kearah matahari terbit, carilah daerah yang subur, cukup airnya dan tenang suasananya. Jadikanlah tempat itu tempat tinggal rakyatku yang baru.”

“Daulat Tuanku.”

“Satu lagi yang hendak saya pesankan, apabila Mamanda telah berhasil, angkatlah seorang kepala diantara mereka, berdasarkan pilihan dan pemufakatan. Nyatakan pula, bahwa semua tanah yang sanggup mereka kerjakan, saya hadiahkan menjadi hak milik mereka masing-masing. Bahkan tanah disekitarnya, sejauh dapat terlihat dari puncak pohon yang tertinggi, juga menjadi milik mereka secara bersama.”

“Daulat Tuanku, mohon ampun Patik bertanya, apa pula gunanya penghadiahan tanah yang terakhir ini?”. “Patih yang bijaksana. Tanah macam ke dua ini adalah tanah persediaan kehidupan mereka nanti. Apabila mereka berkembang biak, tidak perlu terlalu cepat berpindah jauh. Tetapi dapatlah mereka membuka hutan yang dekat dengan kampung. Hutan itu merupakan tanah ulayat mereka”.

“Tanah ulayat Tuanku?”.

“Ya tanah ulayat.”¹

* Prisma, 9 September 1979.

¹ Proses pembukaan daerah baru semacam ini diperoleh dari cerita Tambo lama Sumatera. Versi yang sama juga terjadi pada pembukaan tanah di Kalimantan sebagaimana riwayat Sultan Adam yang dituangkan oleh Abdurrahman SH dan Drs. Syamsiar Seman mengenai Undang undang Sultan Adam, dalam majalah *Orientasi*, nomor 2, Januari 1977. Begitu juga ketika Sri Susuhunan Paku Buwono IV ingin memperluas wilayahnya ke utara (Lihat G.A. Basit Adnan, “Tandus tanahnya, Subur Islamnya dalam *Panji Masyarakat*, nomor 233, 15 Oktober 1977). Kisah kisah tersebut diangkat oleh Sayuti Thalib SH dalam “Telah Tercipta Hak Ulayat Baru”, majalah *Hukum dan Pembangunan*, nomor 1, Tahun VIII, Januari 1978.

Demikianlah sejak semula, tanah pada hakekatnya adalah milik seluruh rakyat anggota persekutuan-persekutuan, dan bagi siapa yang mampu mengerjakannya, maka tanah tersebut menjadi miliknya. Perasaan hukum semacam ini hidup terus dari dahulu hingga sekarang, sehingga tidak heranlah jika Amani Minta Lumbangaol – wanita Siria-ria – berkata di atas kebun peninggalan orang tuanya; “Pokoknya tanah ini milik kami, dibayar satu juta satu hektarpun tidak akan kami lepas”. Tanah menjadi soal hidup-mati, menyatu dengan peluh, sehingga untuk itu mereka bersedia melakukan apa saja,² sebagaimana pepatah Jawa mengatakan “Sedumuk batuk senyari bumi, ditohi pecahing dodo lan wutahing ludiro.”³

Tanah ulayat tidak hanya berwujud tanah yang dijadikan perkampungan, sawah, ladang, kebun saja tetapi meliputi pula hutan- belukar, padang ilalang, rawa-rawa, sungai-sungai, bahkan laut di sekitarnya.⁴ Anggota persekutuan yang ingin membuka tanah untuk dijadikan persawahan atau ladangnya harus meminta izin dahulu kepada kepala persekutuan.⁵ Bilamana tanah yang akan dibuka itu belum pernah dibuka oleh orang lain dan kepala persekutuan tidak berkeberatan,⁶ pemohon setelah membayar sejumlah uang untuk kas persekutuan, ia diizinkan membuka tanah yang dimaksud.⁷ Bilamana tanah dikerjakan terus-menerus dan diolah sedemikian rupa, dengan mempergunakan tenaga dan modal sehingga nilai tanah meningkat, maka hubungan penggarap dengan tanah berupa menjadi hubungan pemilikan. Terciptalah hak milik atas tanah menurut hukum adat.⁸ Di pedesaan proses

² Persekutuan persekutuan hukum di Indonesia menurut dasar susunannya dapat dibagi atas dua golongan. Pertama, berdasarkan pertalian suatu keturunan (*genealogis*) seperti Batak dan Minangkabau. Kedua, berdasarkan lingkungan daerah (*territorial*) seperti marga di Palembang dan desa di Jawa. (Prof. Dr. Soepomo SH, *Bab bab tentang Hukum Adat*, halaman 45).

³ Artinya kira kira: Soal wanita dan tanah adalah soal yang sensitif dan untuk itu dipertaruhkan dada dan tumpahnya darah. (Lihat antara lain, Soedargo, “Hukum Agraria dalam Era Pembangunan”, *Prisma*, nomor 6, tahun 1973, halaman 47).

⁴ Hak ulayat di Jambi berlaku juga ke laut luas. “Sepembedilan dari tepi pantai waktu air surut, hak Rajo”, artinya batas terluar hak ulayat adat ialah satu mil dihitung dari tepi pantai jika air surut. (Dr. A.P. Parlindungan SH, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, halaman 11).

⁵ Sebutan untuk kepala. persekutuan berlain lainan berbagai daerah. “Kepala negeri” untuk Minangkabau, “pasirah” untuk Palembang, “pembakal” di Kalimantan Selatar., “kechiek” di Aceh.

⁶ Kepala persekutuan dapat menyatakan keberatannya, karena tanah yang hen-dak dibuka tersebut diperuntukkan bagi keperluan umum seperti pekuburan umum, padang ternak bersama, pekarangan mesjid atau sekolah, atau hutan la-rangan. (Prof Dr. P. Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, halaman 43).

⁷ Jumlah uang yang dibayarkan biasanya tidak besar. Di Kabupaten Batanghari (Jambi) hanya Rp. 350 untuk setanah (2,7 hektar) yang disebut sebagai “mas edan” ganti kerugian kepada marga. Di Sumatera Selatan dinbut uang “pancung alas”. Lihat antara lain Dr. A.P. Parlindungan SH, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, halaman 11 dan Laporan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang tentang *Tengaruh, UUPA terhadap Tanah Adat di Sumatera Selatan..*” Simposium UUPA dan kedudukan Tanah Adat Dewasa ini”, BPHN 1978, halaman 157.

⁸ Mr. B. Ter Haar Bzn, “*Asas asas dan Susunan Hukurn Adat*,” halaman 60. Lihat juga Prof Dr. P. Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, halaman 45.

terjadinya hak milik sebagaimana dianut oleh hukum adat tersebut masih terjadi.⁹ Tanah yang telah menjadi hak milik dapat diwariskan, dijual, digadaikan atau dipindahtangankan kepada orang lain, dengan syarat penerima hak milik adalah juga anggota persekutuan yang bersangkutan.¹⁰ Jika tanah ditelantarkan sampai lama, maka tanah akan kembali kepada kekuasaan persekutuan lagi dan setiap anggota berhak membukanya kembali dengan memberikan hak prioritas kepada bekas pemilik atau penggarap.¹¹

Selain hak milik, hukum adat mengenai pula hak-hak lainnya atas tanah.¹² Di beberapa daerah hak ulayat tetap kuat sampai dewasa ini,¹³ tetapi di beberapa daerah lainnya terutama di pulau Jawa hak ulayat persekutuan telah menyusut bahkan musnah.¹⁴

⁹ Yang dimaksudkan di sini adalah bahwa penggarap tanah yang demikian itu merasa telah menggarap tanahnya sendiri, apalagi jika berlangsung turun temurun. Sebelum berlakunya UUPA nomor 5 tahun 1960, hak membuka tanah se cara demikian itu dengan sendirinya menjurus kepada perolehan hak milik bagi si pembukanya. Setelah berlakunya UUPA nomor 5 tahun 1960, hal tersebut belum diatur. (Lihat juga laporan penelitian tentang *hak membuka tanah, kerjasama Badan Penelitian dan Pengembangan Pusat Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Dalam Negeri RI* dengan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1977.

¹⁰ Orang luar persekutuan dilarang mempunyai hak milik atas tanah. Orang diluar persekutuan hanya bisa mempunyai hak memungut hasil dari tanah setelah membayar uang pengakuan (*recoqnitie*). Tanda pengakuan ini disebut “wangpemasukan” (Aceh), “mesi” (jawa), “sewa bumi”, “bunga kayu” di lingkungan masyarakat hukum lainnya. (lihat antara lain Mr. Ter Haar Bzn, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, haaman 64 dan Prof. Dr. Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, halaman 43). Bandingkan misalnya larangan dalam hukum adat ini dengan larangan dalam UUPA nomor 5 tahun 1960. Pasal 21 menetapkan hanya warga negara Indonesia saja yang boleh mempunyai hak milik atas tanah.

¹¹ Lamanya tanah yang diterlantarkan untuk kembali menjadi hak persekutuan berbeda beda di berbagai lingkungan masyarakat hukum. Di Aceh Timur jangka waktu tersebut untuk tanah ladang 1 tahun, sawah 3 tahun dan kebon tanaman keras 5 tahun. Di Jambi untuk sawah 5 tahun, jajarang 3 tahun dan talang 3 tahun. Pemerintah Daerah Propinsi Lampung pernah menetapkan dalam masalah ganti rugi bahwa tanah yang telah ditinggalkan lebih dari 3 tahun tidak diakui lagi hak penggarapnya (SK Gubernur Lampung nomor g/127/DA/HK/ 1974, 29 Agustus 1974). Bandingkanlah hal ini dengan ketentuan Pasal 10 UUPA nomor 5 tahun 1960, yang pada dasarnya mewajibkan setiap orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah mengedakan atau mengusahakan secara aktif.

¹² Hak hak perorangan lainnya menurut hukum adat adalah: hak keutamaan, hak memungut hasil, hak pakai, hak gadai dan hak sewa. Hak hak ini akan diterangkan lebih lanjut dalam bagian lain dari tulisan ini.

¹³ Lihat juga studi kasus yang dilaporkan oleh Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala (Aceh), Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (Medan), Fakultas Hukum Universitas Andalas (Padang), Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat (Banjarmasin), Fakultas Hukum Universitas Hassanuddin (Ujung Pandang) dan Fakultas Hukum Universitas Pattimura (Ambon) dalam Simposium Undang-undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-tanah Adat Dewasa ini, BPHN, 1978.

¹⁴ Menyusutnya hak ulayat persekutuan disebabkan beberapa hal: pertama adalah, makin terbatasnya tanah yang dipat diusahakan. Sebab lainnya karena tekanan yang berat dari pusat kekuasaan, pajak dari pihak raja raja atau beban-beban yang diletakkan oleh gubernemen. Timbullah pembagian berkala dari pada tanah tanah pertanian. Hal mana tidak sedikit pula mendapat dukungan dari pihak pabrik pabrik gula, supaya memperoleh tanah sewaan utuh tak terpisah pisah. Pembagian pembagian berkala atas tanah terhenti sejak pengurangan pabrik-pabrik gula di Jawa 1933, maka pertalian hukum dengan perorangan menjadi erat. Bila campurtangan desa terhadap tanah menjadi lenyap, maka akhirnya tidak ada halangan bagi seorang untuk memiliki tanah dan mengalihkannya kepada pihak lain, seperti yang terjadi secara besar besaran di Kedu. Dengan demikian “hak ulayat persekutuan” (*beschikkingsrecht*) hanya berupa campurtangannya kepala desa dalam urusan perjanjian-perjanjian mengenai tanah. (Ter Haar Bzn, *Asas asas dan Susunan Hukum Adat*, halaman 61).

KONSEP TENTANG HAK MILIK

Sejalan dengan itu, susunan feodalisme tetap merajalela dalam hubungan antara rakyat dan pimpinan mereka.¹⁵ Timbul suatu pertanyaan, apakah perbuatan kepala-kepala dan raja-raja terhadap rakyat, yang sekarang kita sebut sewenang-wenang yang lumrah?

Jawabnya; mungkin benar. Karena pada masa itu rakyat menganggap dan percaya bahwa raja adalah seorang suci. Rakyat merasa bangga jika miliknya diperlukan raja, pemimpinnya yang suci itu. Ada beberapa perbuatan raja yang sekarang kita sewenang-wenang, pada masa dahulu – selama tekanan tersebut tidak berat bagi rakyat – perbuatan tersebut menjadi suatu adat. Hukum adat kemudian berubah karena kekuasaan dan kenyataan-kenyataan.

Kekuasaan raja tidak hanya mempengaruhi hak ulayat persekutua, tetapi juga perorangan, sehingga hak milik berubah menjadi hak mengelola tanah atau hak memungut hasil saja. Di Priangan, dimana hak ulayat desa sudah agak lenyap dan hak milik menjadi kuat, kepala-kepala mencari jalan untuk melanggar hak perorangan dengan menyatakan tanah milik sebagai tanah keprabon.¹⁶

Tiga hal yang mengakibatkan paham milik Raja (*vorstendomein*) dan hak milik raja (*vorsteneigendomsrecht*) dapat timbul dengan kuatnya,¹⁷ Pertama, menurut adat raja adalah segala-galanya. Semuanya adalah untuk raja dan kepunyaan raja. Kedua, dalam hubungan dengan orang-orang asing tokoh hukum *Inlands bezitsrecht* dari raja-raja atas tanah kosong merupakan bentuk meruncing dari pada *beschikkingsrecht* yang sudah menjadi hak perorangan. Hal tersebut memudahkan pemberian tambahan pada hak-hak yang lemah yang diluluskan kepada orang-orang asing, misalnya *hak-hak pikukuh* didaerah-daerah swapraja di Jawa, hak sewa di Kalimantan, Riau dan hak-hak idin (*grantechten*) di Sumatera Timur.

Hal ke tiga yang memperkuat paham “hak milik raja atas tanah” ialah pertumbuhan kearah hak perorangan yang disertai beban-beban pajak yang berat dan pengusiran-pengusiran yang kejam di satu pihak dan hak-hak yang tipis sekali, lagi pula tidak bebas atas tanah sebagai upah pekerjaan rodi di lain pihak, maka keadaan itu hampir sama dengan bagi hasil. Petani sebagai penggarap dan raja hampir sama kedudukannya dengan pemilik tanah.

¹⁵ Indonesia seumumnya diperintah oleh raja raja dengan peraturan otokrasi dan feodalisme... Dalam pergaulan Indonesia asli, demokrasi itu hanya terdapat di bawah. Pemerintah di atas semata mata otokrasi. Di atas kepala otonomi desa, berdiri Daulat Tuanku, yang melakukan sewenang wenang, yang tiada dikontrol oleh rakyat. (Mohammad Hatta, *Daulat Rakyat*, nomor 12, 10 Januari 1932).

¹⁶ Keprabon, yaitu domein Indonesia (*Intandsch domei, ground*), Prof. Dr. Mr. Soekanto, Dr. Soedono Soekanto, *Pokok pokok Hukum Adat*, halaman 77.

¹⁷ Ter Haar Bzn, *Asas asas dan Susunan Hukum Adat*, halarnan 78.

Jadi, sebenarnya semula pernyataan tak tertulis bahwa raja adalah pemilik tanah, semata-mata ditujukan untuk menghormati dan menjunjung raja. Dalam kenyataannya rakyat menganggap dirinya sendiri yang benar-benar mempunyai hak diatas tanahnya, terbukti dengan terus berlangsungnya jual beli, sewa menyewa, gadai dan sebagainya. Raja sendiri pun tidak menganggap dirinya sebagai pemilik tanah dalam arti yang luas, melainkan yang diminta dari rakyat adalah penyeteroran sebagai dari hasil bumi.¹⁸ Ternyata dalam praktek hal tersebut telah menyimpang.

HAK ATAS TANAH DALAM HUKUM HINDIA BELANDA

Dengan datangnya Belanda, politik agraria kolonial dikaitkan dengan kepentingannya untuk penanaman hasil-hasil bumi yang sangat laris di pasaran Eropa. Di masa kompeni para penguasa Eropa secara teoritis tidak mempersoalkan macam-macam hak atas tanah seperti hak rakyat dan hak raja. Namun nampaknya Kompeni yang paling menyesuaikan diri dengan sikap dan teori bahwa semua yang terdapat di bumi adalah kepunyaan raja.¹⁹

Raffles (1811–1816) mempergunakan asas hukum tata negara yang lebih tepat dengan dekritnya system pajak tanah (*landrent*) sebesar dua pertiga hasil panen. Menurut Raffles semua tanah adalah eigendom pemerintah, sedangkan rakyat adalah *pachter* (penyewa). Ia menganggap bahwa pemerintah Inggris sebagai pengganti raja menjadi pemilik atas tanah, dan karena itu berhak untuk menjaga, mengamati tanah itu serta berhak untuk menyewakannya kepada petani. Kepala-kepala menjadi penyewa yang pertama.²⁰ Teori Raffles, bahwa raja sama dengan government pemilik mutlak tanah, tidak sesuai dengan keadaan hukum adat. Dengan mengikuti pendirian ini ia tidak mengetahui hak ulayat desa atau ia menghapuskan hak itu, di mana hak milik rakyat dijadikan hak usaha saja. Akibat pendirian ini begitu besar dalam praktek, keadaan tanah menjadi kacau. Sehingga Van Vollenhoven mengatakan bahwa Raffles *rechtsbederf* atau *ladrechte onrecht*.²¹ Ternyata stelsel Raffles mengalami banyak rintangan.²²

¹⁸ S. Poerwopranoto, *Hukum Tanah*, halaman 11.

¹⁹ Dr. A.P. Parlindungan SH, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, halaman 2.

²⁰ Bandingkanlah pendirian ini dengan sistem feodal pemilikan tanah di Inggris. Penaklukan Norman tahun 1066 umumnya dianggap sebagai permulaan hukum tanah di negeri tersebut, di mana raja adalah sumber dari semua hak atas tanah. (Harold F. Lush and William B. French, *Law of the Real Estate*, halaman 23).

²¹ Prof. Dr. Mr. Soekanto dan Dr. Soerjono Soekanto SH. MA., *op.cit.*, halaman 82.

²² Raffles mendasarkan, bahwa pengawasan tertinggi dan langsung dilakukan oleh penerintah atas tanah tanah dengan menarik pendapatan dan sewanya, tanpa perantaraan bupati bupati. Ia tampaknya ingin menghapuskan feodalisme atas tanah secara radikal. (Drs Soedigdo Hardjosudarmo, *Masalah Tanah di Indonesia*, halaman 34).

Walaupun demikian, sistem tanam paksa Van den Bosch yang datang kemudian (1830) berpangkal juga pada asas tersebut. Ia menjalankan *Cultuurstelsel* yang semula dalam beberapa hal merupakan reaksi terhadap stelsel tanah sebelumnya, yaitu bahwa kekuasaan feodal atas tanah yang berpengaruh itu masih harus dihormati; bahwa orang Eropa tidak akan mencapai apa-apa jika mereka tidak mempergunakan organisasi desa dan bahwa untuk produksi barang-barang ekspor diperlukan pimpinan orang-orang Eropa.²³

Akibat buruk dari politik *Cultuurstelsel* ini menimbulkan kekacauan dan penderitaan di Jawa,²⁴ serta mendapat kecaman dari segolongan orang Belanda sendiri.²⁵ Kemenangan golongan Liberal pada pertengahan kedua abad ke 19 dalam percaturan politik di negeri Belanda diikuti dengan mengalirnya modal swasta ke tanah jajahan dan lahirnya *Agrarische Wet 1870*; *Cultuur Stelsel* mulai dihapus, secara bertahap.²⁶

Agrarische Wet atau Undang Undang Pokok tentang tanah itu seterusnya menjadi fasal 51 dari *Wet op de Indisch Staats inrichting van Nederlands Indie* yang berbunyi:²⁷

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah tanah.
2. Dalam larangan ini tidak termasuk tanah tanah kecil untuk perluasan kota dan desa dan untuk mendirikan perusahaan perusahaan.
3. Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut peraturan undang undang. Dalam peraturan ini tidak termasuk tanah tanah yang telah dibuka oleh rakyat asli atau yang digunakannya untuk mengembalakan ternak umum, ataupun yang termasuk dalam lingkungan desa untuk keperluan lain.
4. Dengan peraturan undang undang akan diberikan tanah tanah dengan hal *erfpach* untuk paling lama 75 tahun.
5. Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai pemberian tanah itu melanggar hak rakyat asli.
6. Gubernur Jenderal tidak akan mengambil kekuasaan atas tanah tanah yang telah dibuka oleh rakyat asli untuk keperluan mereka sendiri atau yang masuk lingkungan desa untuk tempat mengembala ternak umum atau untuk keperluan lain, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan pasal 133; dan untuk keperluan perkebunan yang

²³ D.H. Burger, *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia*, halaman 197.

²⁴ Lihat antara lain George Mc. Turnam Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, halaman 12.

²⁵ Prof Dr. Mr., Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia*, halaman 132.

²⁶ Tahun 1862 dihapuskan *Governments pepercultuur*, Tahun 1865 dihapuskan *Governments nopascultuur*, Tahun yang sama dihapuskan *Governments indi gocultuur*, Tahun 1890 dihapuskan *Governments suikercultuur*, Tahun 1915 dihapuskan *Governments koffiecultuur*.

²⁷ *Terjemahan bebas dari Engetbrecht 1954*, halaman 54.

diselenggarakan atas perintah atasan menurut peraturan-peraturan yang berlaku untuk itu, segala sesuatu dengan penggantian kerugian yang layak.

7. Tanah tanah yang dimiliki rakyat asli dapat diberikan kepada mereka itu dengan hak eigendom, yakni mengenai kewajiban kewajiban pemilik kepada negara dan desa; dan pula tentang hak menjualnya kepada orang lain yang tidak termasuk golongan rakyat asli.
8. Persewaan tanah oleh rakyat asli kepada orang-orang bukan rakyat asli berlaku menurut peraturan undang-undang.

Agrarische Wet 1870 juga tidak dapat melepaskan *domein theorie*. Meskipun tidak dengan tegas disebut, *Agrarische Besluit* 1870 (S no. 118) menyatakan:

Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan kedua dan ketiga dari undang-undang tersebut (ayat 5 dan 6 pasal 51 IS), maka tetap dipegang teguh dasar hukum yang mengatakan, bahwa semua tanah yang tidak ada bukti hak eigendom, adalah kepunyaan negara.²⁸

Dengan perkataan lain pemerintah menganggap juga bahwa tanah hutan dan tanah tanah liar sebagai milik negara. Tidak ada kata sepakat mengenai benar tidaknya pendirian negara ini. Apakah dalam *woestegronde* terdapat hak-hak adat atau tidak? Van Vollenhoven mempertahankan bahwa hak-hak adat juga terdapat dalam tanah hutan dan tanah liar tersebut.²⁹ Singkatnya ketentuan-ketentuan tersebut yang berdasarkan teori Domein, melahirkan hak-hak Barat seperti:

²⁸ Pasal I *Staatsblad* tahun 1870 nomor 118 *Agrarische Wet* (S 1870 55) sebagaimana yang termuat dalam pasal 51 *Wet op de Indisch Staats inrichting van Nederlands Indie* (S 1925 447) dan ketentuan-ketentuan lainnya dalam pasal itu disusun dengan *Domeinverklaring, Algemeen Domeinverklaring, Domeinverklaring* untuk Sumatera. *Domeinverklaring* untuk Keresidenan Manado, *Domeinverklaring* untuk residentie Zuider en Ooster afdeling van Borneo, Koninklijk Besluit 16 April 1972 nomor 29 dan peraturan pelaksanaannya serta ketentuan-ketentuan yang sekarang ini kita kenal sebagai Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Pasal I *Staatsblad* tahun 1870 nomor 118, *Staatsblad* tahun 1875 nomor 19a, Pasal I *Staatsblad* 1874 nomor 94f, Pasal I *Staatsblad* 1877 nomor 55, Pasal I *Staatsblad* 1888 nomor 58, *Staatsblad* 1872 nomor 117. Setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria nomor 5 tahun 1960, telah dicabut ketentuan-ketentuan sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik yang masih berlaku.

²⁹ Di antara para sarjana hukum tidak ada kata sepakat mengenai hal ini. Aliran pertama adalah *Leidsche School* yang dipelopori oleh Prof. Mr. C. van Vollenhoven dan di lain pihak terdapat aliran *Utrechtse School*, terkenal karena paham-paham kolonialnya. Kedua aliran ini berpusat pada masing-masing universitas yang terdapat di dua kota Negeri Belanda. *Rechtshoge school* di Jakarta ternyata telah mengikuti jejak dari *Leidsche School*, karena Ter Haar adalah murid dari van Vollehoven. Aliran van Vollehoven mempertahankan bahwa hak-hak Adat juga terdapat pada tanah-tanah liar tersebut, sedangkan aliran *Utrechtse School* mengatakan sebaliknya. Teori Domein ternyata tidak mengakui adanya hak-hak masyarakat desa (hak ulayat) untuk mengusahakan tanah hutan dan tanah liar dalam daerahnya masing-masing. (Prof. Mr. Dr. Sudargo Gautama, *Masalah Agraria berikut Peraturan dan Contoh-contoh*, halaman 73.

1. Hak Eigendom. Pasal 51 ayat 1 I.S. (*Indische Staatsregeling*) sebagai pengganti pasal 62 RR a.yat 1 melarang Gubernur Jenderal menjual tanah tanah *Landsdomein*. Tetapi ayat 2 pasal ini mengecualikan atas tanah tanah yang kecil yang luasnya tidak lebih dari 10 bouw (0,7 hektar) dan pemberian ini asal untuk keperluan perluasan kota atau desa atau untuk mendirikan usaha usaha kerajinan. Jadi, cara memperoleh eigendom tersebut antara lain karena penjualan tanah oleh pemerintah atau penyerahan atas tanah kepada orang lain. Tanah tanah yang tunduk kepada hukum adat dapat juga diberikan eigendom. Setelah dibebaskan terlebih dahulu dari hak adatnya dan diajukan permohonan kepada pemerintah.³⁰

Pasal 570 Kitab Undang undang Hukum Perdata menyebutkan; *Eigendom* adalah hak untuk dengan bebas mempergunakan suatu benda sepenuh penuhiya dan untuk menguasai seluas luasnya, asal saja tidak bertentangan dengan undang undang atau peraturan peraturan umum yang ditetapkan oleh instansi (kekuasaan) yang berhak menetapkannya, serta tidak mengganggu hak hak orang lain; semua itu kecuali *pencabutan eigendom* untuk ke pentingan umum dengan pembayaran yang layak menurut peraturan peraturan umum.

Selain itu muncul kemudian “tanah partikelir”, yaitu tanah eigendom yang mempunyai sifat dan corak istimewa, dengan adanya hak hak pada pemiliknya yang bersifat kenegaraan seperti; dapat turut menentukan kepala kampung, dapat menuntut Rodi, mengadakan pungutan--pungutan atas jalan.³¹

2. Hak opstal, adalah hak untuk mempunyai rumah, ba-ngunan atau tanam tanaman di atas tanah orang lain. Hak ini diberikan berdasarkan S.1872 nomor 124 untuk paling lama 30 tahun, sedangkan luasnya tanah terbatas yaitu paling banyak hanya 10 *bauw*. Tanah yang dapat diberikan dengan hal opstal hanya tanah negara bebas. Milik tanah perorangan dan desa dapat juga, diberikan hak opstal, yaitu setelah memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan haknya.³²

3. Hak *erfpacht*, adalah hak benda yang paling luas yang dapat dibebankan atas benda orang lain. Pasal 720 Kitab undang undang hukum perdata menyebutkan, bahwa pemegang *erfpacht* mempunyai hak untuk mengusahakan dan merasakan hasil benda

³⁰ DR. A. P. Parlindungan SH, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, halaman 4.

³¹ Boedi Harsono SH, *Undang-undang Pokok Agraria – Sejarah Penyusunan*, isi dan pelaksanaannya, halaman 62.

³² Dr. A. P. Parlindungan, *op.cit.*, halaman 4.

itu dengan penuh. Hak ini bersifat turun temurun, banyak diminta untuk keperluan pertanian. Di Jawa dan Madura Hal *erfpacht* diberikan untuk pertanian besar, tempat tempat kediaman di pedalaman, perkebunan dan pertanian kecil. Sedang di daerah luar Jawa hanya untuk pertanian besar, perkebunan dan pertanian kecil.³³

4. Hak sewa. Gubernur jenderal berwenang untuk menyewakan tanah negara bagi kepentingan perkebunan untuk masa 20 tahun. Kebanyakan hak sewa ini kemudian diganti dengan hak *erfpacht*. Orang bumi putera juga diperbolehkan menyewakan tanahnya kepada bukan bumi putera. Perkebunan perkebunan di Jawa memerlukan tanah tanah dari rakyat dengan sewa yang murah. Sungguh pun dalam sewa menyewa ini kelihatan atas dasar sukarela, namun perusahaan perusahaan perkebunan melalui campur tangan pegawai pegawai pemerintah melakukan paksaan agar rakyat menyerahkan tanah mereka untuk disewa.³⁴ Dari hak sewa ini kemudian timbullah apa yang dikenal dengan hak hak konversi di daerah-daerah swapraja. Antara swapraja dengan pengusaha pertanian terjalin hubungan tertentu. Swapraja menyediakan tanah, berikut buruh dan air. Sebagai imbalannya pengusaha pertanian membayar penggantian setiap tahun kepada swapraja. Semula jangka waktu Hak Konversi ini adalah 50 tahun.³⁵

4. Hak pakai. Hak pakai atas tanah negara ini diberikan kepada gereja gereja atau badan badan sosial untuk jangka waktu tertentu. Hak pakai diatur pasal 821 Kitab Undang undang Hukum Perdata.³⁶

5. Hak pinjam. Peminjaman tanah negara diatur oleh S. 1940 no. 427 Pemberian hak pinjam (sanggan), misalnya, meliputi keperluan untuk rumah sakit yang mendapat subsidi.³⁷

³³ Dr. A. P. Parlindungan, *ibid.*, halaman 5.

³⁴ Dr. A. P. Parlindungan, *ibid.*, halaman 7.

³⁵ Dengan Undang-undang nomor 13 tahun 1948 dan Peraturan Tambahan dalam Undang-undang tahun 1950 nomor 5, dengan tegas ditentukan bahwa mulai 1 April 1948 hapus hak-hak konversi serta *hypotheek-hypotheek* dia atasnya. (Prof. Mr. Dr. Soedargo Gautama. *Masalah Agraria Berikut Peraturan-peraturan Contoh-contohnya*, halaman 34).

³⁶ Drs. Soedigdo Hardjosudarmo, *Masalah Tanah di Indonesia*, halaman 51.

³⁷ Drs. Soedigso Hardjosudarmo, *ibid.*, halaman 52.

Berdampingan dengan hak hak Barat tersebut, tetap hidup hak hak adat atas tanah,³⁸ yaitu antara lain:

1. *Hak milik*. Hak ini memberikan kebebasan penuh kepada pemiliknya dalam batas batas yang diperbolehkan oleh hak persekutuan. Pemiliknya mempunyai segala hak untuk melakukan transaksi atas tanah. Di mana hak persekutuan masih kuat, maka adalah terlarang untuk mengalihkan hak milik kepada orang luar persekutuan. Tetapi di mana hak persekutuan luntur, perpindahan tanah kepada orang luar – orang asing bagi persekutuan itu, berjalan dengan sendirinya.³⁹ Corak dan sifat yang lain dari hak milik atas tanah adalah apa yang disebut dengan pekulen. Di berbagai daerah Jawa Tengah terdapat sawah sawah pekulen, yang diberikan kerana jabatan kepala desa.⁴⁰
2. *Hak memungut hasil*, adalah hak yang diperdapat dengan persetujuan kepala persekutuan, untuk mengolah sebidang tanah, untuk satu atau beberapa kali panen. Di samping itu, terdapat juga hak memungut hasil hutan, dengan memberikan tanda tanda pada areal hutan yang dinikmatinya.⁴¹
3. *Hak pakai*, adalah hak mengolah tanah dan memungut hasil yang diperoleh dari tanah pertanian orang lain. Hak ini paling sering diketemukan di Minangkabau dan Minahasa di mana tanah pertanian adalah milik bersama keluarga. Biasanya tanah diserahkan kepada keluarga tertentu untuk di kerjakan.⁴²
4. Hak gadai dan hak sewa.⁴³

³⁸ Lihat antara lain Boedi Harsono SH, *Undang-undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, halaman 38.

³⁹ Prof. Dr. R. Van Djik, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, halaman 46.

⁴⁰ Prof. Dr. R. Van Djik, *ibid.*, halaman 47.

⁴¹ Hak memungut hasil karena jabatan, seperti penghulu-penghulu atau pengurus masyarakat untuk nafkahnya, dikenal dengan tanah-tanah “bengkok”. (Ter Haar Bzn, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, halaman 76).

⁴² Di Minangkabau sawah pusaka diserahkan kepada keluarga tertentu buat dipungut hasilnya, disebut dengan “gangguan bauntuiq” (Ter Haar Bzn, *ibid.*, halaman 76).

⁴³ Hak-hak ini timbul dari transaksi tanah. Si pemegang gadai memperoleh hak untuk menarik segala manfaat yang timbul dari hukum hak milik dengan hanya satu kekecualian : ia tidak boleh menjual lepas tanah itu. Sebab ia harus membiarkan tanah itu kosong agar dapat ditembus kembali. Transaksi tanah lainnya adalah persewaan tanah dengan pembayaran di muka (jual tahunan). Transaksi ini tidak lain perpindahan tanah dai si pemilik untuk waktu tertentu dengan pembayaran sejumlah uang tunai, kepada orang lain (si penyewa). Sesudah habis waktu yang tertentu itu maka tanah kembali kepada pemiliknya. (Lihat antara lain Prof. Dr. R. Van Djik, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, halaman 52).

Semua tanah tanah Adat tersebut tidak terdaftar, kecuali tanah tanah agrarische eigendom di dalam S.1873 nomor 38, tanah tanah milik swapraja di Yogyakarta dan Surakarta, tanah-tanah grant di Sumatera Timur.⁴⁴

Di samping itu, terdapat pula *landerijen bezitsrecht* hak yang diperoleh orang Timur Asing sebagai pemegang hak usaha di atas tanah partikelir. Sewaktu waktu tanah partikelir dibeli oleh pemerintah.⁴⁵ Tanah tanah semacam ini hampir semua berada di tangan orang orang Cina dan sebagian besar terdapat di Jakarta, Tangerang, Karawang, Bekasi. Keistimewaan dari hak ini, yaitu selain khusus diperuntukkan bagi orang Timur Asing, jika jatuh ketangan orang Indonesia asli, karena hukum menjadi hak milik Indonesia.⁴⁶

Kembali kepada *Agrarische Wet*, yang tujuan utamanya menjamin tanah tanah bagi pengusaha pengusaha Belanda, bermaksud pula hendak menjamin hak hak rakyat asli, sebagaimana dicantumkan dalam ayat 5 dan 6 pasal 51 IS. Akan tetapi bagaimanapun juga, dengan adanya pernyataan domein dalam pasal 1 *Agrarische Besluit* S. 1870 no. 118, pelaksanaan Undang Un-dang Pokok Agraria Belanda ini telah bertolak belakang dengan maksud pembentukannya.

Kalau tidak hendak disebut perlawanan, terjadi benturan-benturan antara “pernyataan Domein” dengan “hak persekutuan” di berbagai daerah.

Di Sumatera Barat, tiada seorang pun penguasa daerah (Belanda) berani mengumumkan secara terbuka adanya Ordonantie 14 September 1875 S. 75 119a tentang *domeinverklaring* itu. Lebih dari 50 tahun yang lalu Gubernur Ballot telah ditegur oleh Gubernur Jenderal, mengapa *Ordonantie* belum juga diumumkan?

Pejabat ini mengatakan, bahwa demi ketengangan di daerahnya, dengan memikul konsekuensi apa saja, ia menolak menyebarluaskan *domeinverklaring* di Minangkabau.⁴⁷ Dalam surat menyurat antara Residen Jambi dengan gubernur jenderal di Batavia pada tahun 1930 terungkap pula bahwa wewenang residen sebagaimana diatur dalam *staatsblad* 1854 nomor 51, tidak dapat dijalankan dan jika konsekuen juga, maka akan menyangkut sekitar 2.400 perkara tanah. Rakyat berpangkal pada hak ulayatnya, bahwa apabila seseorang telah

⁴⁴ Boedi Harsono SH, *Undang-undang Pokok Agraria – Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, halaman 41.

⁴⁵ Boedi Harsono SH, *ibid.*, halaman 42.

⁴⁶ Tanah-tanah partikelir ini bisa berupa tanah kongsi yang dikuasai langsung oleh tuan tanah dan tanah usaha, yaitu tanah partikelir yang dipunyai penduduk. Dengan Undang-undang nomor 1 tahun 1958 mulai 24 Januari 1958 semua tanah-tanah partikelir hapus dan tanah-tanah bekas tanah partikelir karena hukum menjadi tanah negara. Hapusnya tanah partikelir ini disertai dengan ganti rugi kepada pemegangnya. Menurut pasal 5 Undang-undang nomor 1 tahun 1958 itu, tanah-tanah usaha akan diberikan kepada penduduk dengan hak milik adat atau hak vasan. Boedi Harsono SH, *ibid.*, halaman 68.

⁴⁷ Boerma Boerhan SH dan Sofjan Thalib SH, “*Pengaruh UUPA terhadap Tanah Adat di Sumatera Barat.*” Simposium UUPA dan Kedudukan Tanah-tanah Adat Dewasa ini, halaman 215.

meletakkan tanda atau, telah menggarap sebidang tanah, maka dengan sendirinya ia telah diakui mempunyai hak atas tanah tersebut. Akhirnya pemerintah jajahan di Jambi mengakui hak hak rakyat asli. Hal ini dikuatkan dengan *RegeeringsomsIagvel* 17 Oktober 1930 nomor 30318 yang memerintahkan supaya seseorang yang mempunyai *erfelijk individuel bezitsrecht* diberikan keterangan dengan suatu *schetskaart* yang ditandatangani antara lain oleh kepala kampung, asisten residen dan orang orang yang berbatasan dengan tanahnya.⁴⁸ Onghokham mengatakan dalam zaman penjajahan pernah ada sekitar. 45.000 kasus tanah dalam setahun, karena rakyat merasa hutan adalah haknya, sedangkan negara merasa memiliki pula.⁴⁹

UNIFIKASI HUKUM TANAH

Undang undang Pokok Agraria nomor 5 tahun 1960 antara lain bertujuan untuk menghapuskan dualisme di bidang hukum tanah. Undang undang ini mencabut *Agrarische Wet* 1870 beserta ketentuan ketentuan lanjutannya,⁵⁰ dan mendasarkan diri kepada hukum adat, karena hukum adat dianggap bersumber kepada kesadaran hukum rakyat.⁵¹ Hak hak barat dan hak hak adat dikonversi menjadi hak hak baru menurut undang undang ini, sebagai berikut.⁵² Hak *eigendom*, hak *agrarische eigendom*, hak milik, *yasas*, *andarbeni*, hak atas *druwe*, hak atas *druwe desa*, *pasini*, *grant* sultan, *landerijenbezitsrecht*, *altijddurendeerpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak hak lainnya dengan nama apapun juga menurut hukum adat (yang akan ditegaskan oleh menteri agraria) dikonversi menjadi hak milik menurut undang undang pokok agraria yang baru ini. Begitu juga hak gogolan, sanggam, pekulen yang bersifat tetap dikonversi menjadi hak milik.⁵³

⁴⁸ Dr. A. P. Parlindungan SH, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, halaman 16.

⁴⁹ Tempo, nomor 27, tahun IX, 1 September 1979.

⁵⁰ Ketentuan-ketentuan yang dicabut adalah :

1. *Agrarische Wet* (S. 1870-55) sebagai yang termuat dalam pasal 51 *Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie* (S. 1925-447) dan ketentuan-ketentuan lainnya dari pasal itu :
2. a. *Domeinverklaring* tersebut dalam pasal 1 *Agrarische Besluit* (S. 1870-118);
b. *Algemene Domeinverklaring* tersebut dalam S. 1875-119a.
c. *Domeinverklaring untuk Sumatera* tersebut dalam pasal 1 dari S. 1874-94f;
d. *Domeinverklaring untuk keresidenan Manado* tersebut dalam pasal 1 S. 1877-55;
e. *Domeinverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdefing van Borneo* tersebut dalam pasal I dari S. 1888 58;
3. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 nomor 29 (S. 1872 117) dan perattuan pelaksanaannya;
4. Buku 11 Kitab Undang Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kecuali ketentuari-ketentuan mengenai hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini.

⁵¹ Pasal 5 Undang undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (LN. 1960) dan Penjelasan Umum (II angka 1).

⁵² Ketentuan ketentuan Konversi Pasal I VIII Undang undang nomor 5 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104).

⁵³ Diatur dalam pasal 20, pasal 2 1, pasal 22, pasal 23, pasat 24, pasal 25, pasal 26 dan pasal 27 Undang undang nomor 5 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104).

Hak *vrucktgebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggan bauntuik, anggadah, bengkok, lungguh, pituwas*, hak konsesi dikonversi menjadi hak guna usaha.⁵⁴ Hak *erfpacht* untuk perkebunan besar juga dikonversi menjadi hak guna usaha. Hak *eigendom* pemerintah asing, hak *eigendom* badan badan hukum dikonversi menjadi hak guna bangunan,⁵⁵ demikian juga sebagian dari hak *opstal*. dan *erfpacht*. Hak gogolan, pekulen, sanggam yang bersifat tidak tetap dikonversi menjadi hak pakai.⁵⁶ Hak hak swapraja dan bekas swaprija dihapuskan.⁵⁷ Undang-undang Pokok Agraria nomor 5 tahun 1960 ini tetap mengakui perihal hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak hak lainnya seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.⁵⁸

Secara teoritis, telah tercapai unifikasi dalam hukum tanah di Indonesia. dewasa ini. Akan tetapi unifikasi dalam bentuk, tidak selalu dengan sendirinya berarti telah terdapat kesatuan pengertian mengenai isinya. Setelah 19 tahun undang undang ini diperlakukan, telah timbul berbagai masalah antara lain karena:

1. Pengertian pengertian yang kabur dari beberapa ketentuan;
2. Belum adanya peraturan pelaksanaan;
3. Peraturan pelaksanaan tidak dijalankan sesuai dengan isi dan jiwanya.

Sebagaimana dikatakan bahwa undang undang pokok agraria Indonesia yang baru berdasarkan hukum adat. Akan tetapi hukum adat yang dimaksud adalah hukum adat yang telah *disaneer*,⁵⁹ hukum adat yang:

1. Tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa;
2. Sosialisme Indonesia;

⁵⁴ Diatur dalam pasal 28, pasal 29, pasal 30, pasal 31, pasal 32, pasal 33 dan pasal 34 Undang undang nomor 5 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104).

⁵⁵ Diatur dalam pasal 35, paAd 36, pasal 37, pasal 38, pasal 39, pasal 40 Undang-undang nomor 5 tahun 1960(LN 1960 nomor 104).

⁵⁶ Diatur dalam pasal 41. pasal 42, dan pasal 43 Undang undang nomor 5 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104).

⁵⁷ Pasal IX (keempat) Undang undang nomor 5 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104).

⁵⁸ Lihat antara lain pasal 16 Undang undang nomor 5 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104).

⁵⁹ Boedi Harsono mengartikan istilah ini dengan Hukum Adat yang telah dihilangkan cacat-cacatnya (Boedi Harsono SH, *Undang undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan. Isi dan Pelaksanaannya*, halaman 104). Prof Sudargo Gautama menganggapnya sebagai hukum adat yang disempurnakan dan disesuaikan dengan panggilan zaman dan ahun bernegara. (Prof. Dr. Gouw Giok Siong, *Tafisiran 'Undang undang Pokok Agraria* halaman 10). Ko Tjai Sing mengatakan bahwa yang di maksud oleh UUPA adalah bukan hukum adat asli dalam arti hukum adat dahulu, akan tetapi adalah hukum adat yang telah bertumbuh (Hukum dan Keadilan, nomor 4, tahun II, Mei Juni 1971, halaman 18).

3. Peraturan peraturan yang tercantum dalam UUPA;
4. Peraturan peraturan perundang undangan lainnya;
5. Unsur unsur yang bersandar pada hukum agama.⁶⁰

Timbul pertanyaan: bilamanakah hukum adat dipandang akan bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara? Bilamanakah hukum adat bertentangan dengan sosialisime Indonesia? Bilamanakah hukum adat bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam undang undang pokok agraria dan hukum agama? Dengan hanya mengetahui pembatasan pembatasan atau larangan larangan tersebut, kita belum mengetahui bagaimana seharusnya hukum agraria baru ini. Soerjono Soekanto menyebut hukum adat yang dimaksud oleh pasal 5 Undang undang Pokok Agraria nomor 5 tahun 1960 tersebut sebagai hukum adat dalam arti sempit. Ketentuan pasal 5 UUPA mengenai berlakunya hukum adat dengan segala pembatasannya haruslah ditelaah secara sistematis yuridis dengan pasal pasal lainnya dalam UUPA. Secara sosiologis isi pasal 5 UUPA menimbulkan dua kecenderungan:

1. Kecenderungan untuk menjauhkan hukum adat dari proses modernisasi; artinya *menyimpan* atau *conserverend*;
2. kecenderungan untuk mengganti hukum adat.

Kesimpulan di atas dapat ditarik apabila undang undang pokok agraria. dipelajari secara menyeluruh, atas dasar pertanyaan. apakah benar hukum adat yang berlaku? Banyak “inkonsistensi” yang diketemukan, misalnya, tentang hak milik, hak.pakai, hak sewa dan sebagainya. Kemungkinan besar hal ini timbul oleh karena pembentuk undang undang tidak berhasil sepenuhnya menemukan *het stelsel verder te bouwen* dengan *verbouwen van het stelsel* dari hukum adat tersebut.⁶¹

Mengenai hal ini Hooker berpendapat:

The legislation has no made adat any less important, indeed in some of its provisions it may well have strengthened the necessity of a grasp of adat principle. Indirect reinforcement of this type is not uncommon in modernizing legal systems although, needless to say, it is not often the intention of the legislature.⁶²

Selama belum ada kesatuan penafsiran mengenai ketentuan ketentuan dalam undang undang pokok agraria, selama itu pula akan terus menerus terjadi pertentangan dalam usaha

⁶⁰ Pasal 5 Undang undang nomor 5 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104).

⁶¹ Soerjono Soekanto, Masalah, Kedudukan dan Peranan Hukum Adat, halaman 72.

⁶² M.B. Hooker, Adat Law In Modern Indonesia, halaman 124.

menyelesaikan masalah masalah tanah. Dalam menafsirkan ketentuan ketentuan undang undang pokok agraria hendaknya diperhatikan perbedaan struktur dan sistem hukum adat dengan hukum barat. Lembaga lembaga hukum adat tidak dapat ditafsirkan menurut tafsiran hukum barat dan demikian pula sebaliknya.⁶³

Bahwa hukum adat merupakan salah satu sumber yang penting untuk memperoleh bahan bahan bagi pembangunan hukum nasional, menuju unifikasi hukum, tiada seorang pun yang membantah. Tetapi untuk menjawab pertanyaan hukum adat yang bagaimanakah yang berlaku sekarang dan di sini serta sesuai dengan maksud dan tujuan undang undang pokok agraria, dalam bentuk bentuk kongkrit sampai saat ini belum terpecahkan. Sebagai contoh adalah tentang pengertian *hak ulayat* dan *hak menguasai* dari negara. Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang undang Dasar 1945 dan hal hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Kekuasaan negara ini harus dilihat sebagai wewenang yang berada pada negara untuk mengadakan berbagai peraturan dan tindakan tindakan di bidang agraria. Dengan jalan pikiran demikian berbeda dengan asas domein, bahwa istilah dikuasai tidak sama atau bukan berarti dimiliki.⁶⁴

Hak menguasai dari negara memberi wewenang⁶⁵ :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air serta ruang angkasa di atasnya;
- 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 hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa tersebut.

Dengan demikian hak menguasai oleh negara itu meliputi baik tanah tanah yang sudah dipunyai orang dengan suatu hak maupun yang tidak. Tanah tanah yang terakhir ini di dalam undang undang pokok agraria nomor 5 tahun 1960 disebut; tanah tanah yang dikuasai

⁶³ Mengenai ini lebih jelas jika kita mengikuti polemik antara Ter Haar dan Holeman, yang kemudian diikuti oleh J.H.A. Loegemann dan W.F.C. Vin Hattum. Polemik ini bermula dengan pidato Ter Haar Yang diucapkan pada ulang tahun ke 13 berdirinya Sekolah Tinggi Hukum di Batavia. Lihat juga kemudian apa yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven yang dikutip oleh Saleh Adiwinata SH, Pengertian Hukum Adat Menurut Undang-Undang Pokok Agraria, halaman 27.

⁶⁴ Hasil Seminar Hukum, Adat dan Pembinaan Hukum Nasional, BPHN (1975) dan Simposium Undang undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah tanah Adat Dewasa ini, BPHN (1977).

⁶⁵ Memori Penjelasan angka 11/2 Undang undang nomor 5 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104).

langsung oleh negara.⁶⁶ Untuk mempersingkat pemakaian kata, tanah tanah ini disebut “tanah negara”.⁶⁷ Adapun tanah tanah yang sudah ada haknya sebaiknya tidak disebut “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara” atau “tanah negara tidak bebas”, melainkan disebut dengan masing masing nama haknya; misalnya; tanah hak milik, tanah hak pakai dan sebagainya.⁶⁸

Maka pengertian “tanah negara” mempunyai ruang lingkup yang lebih sempit dari pada pengertian *land domein* dahulu, karena hanya meliputi tanah tanah yang tidak dikuasai oleh sesuatu pihak.⁶⁹

Sekalipun asas *domein* dikecam, karena bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat dan asas suatu negara merdeka namun melalui pemikiran yang berliku-liku mengenai “hak ulayat” dan “hak menguasai negara”, beberapa sarjana hukum mensinyalir dan ternyata juga dalam praktek, asas *domein* tersebut seakan akan muncul kembali dalam bentuk “tanah negara”.⁷⁰

Perbedaan pandangan dan pengertian terhadap apakah yang disebut hukum adat yang hidup dengan “hak ulayat” yang masih tetap diakui di satu pihak dan pemikiran bahwa seluruh bumi dan air ada di bawah “hak menguasai dari negara”, menyebabkan titik tolak yang berbeda pula. bagi penyelesaian penyelesaian masalah tanah dewasa ini. Undang undang Pokok Agraria nomor 5 tahun 1960 mengakui dirinya berlandaskan hukum adat yang bersumber kepada kesadaran hukum rakyat dan ternyata memang telah mengambil beberapa unsur hukum adat dalam pasal pasalnya, misalnya, mengenai ketentuan bahwa hak milik hanya boleh berada pada warganegara Indonesia⁷¹ dan ketentuan tentang tanah yang diterlantarkan;⁷² tetapi di pihak lain pelaksanaan UUPA paling tidak untuk sementara waktu sampai terbentuknya undang undang pelaksanaan telah menolak unsur unsur hukum adat dalam proses terjadinya hak milik. Mereka yang telah menggarap, sebidang tanah bertahun-tahun, turun temurun, masih tetap dianggap sebagai penggarap yang sewaktu-waktu dapat diminta. pergi dari tanah garapannya.

⁶⁶ Sebutan ini dicantumkan dalam pasal 28 ayat I pasal 37, pasal 41 ayat I dan pasal 49 ayat 2, Undang-Undang nomor 3 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104).

⁶⁷ Boedi Harsono SH, Undang undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya, halaman 162.

⁶⁸ Boedi Harsono SH, ibid halaman 162.

⁶⁹ Boedi Harsono SH, ibid halaman 162.

⁷⁰ Soenarjati Hartono mengusulkan agar istilah “tanah negara” diganti dan diubah pengertiannya menjadi “hak ulayat negara”. Lihat antara lain Dr. Soenarjati Hartono SH, Beberapa Pemikiran Kearah Pembaharuan Hukum Tanah, halaman 47.

⁷¹ Pasal 21 ayat I Undang undang nomor 5 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104).

⁷² Pasal 27 ayat a Undang undang nomor 5 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104) tentang hapusnya hak milik.

Undang undang pokok agraria yang hanya memuat asas asas dan ketentuan ketentuan pokok secara tegas menjanjikan jaminan kepastian hukum bagi rakyat.⁷³ Kepastian. hukum itu bisa. dicapai di samping dengan adanya. pendaftaran tanah (*rechtskadaster*) yaitu juga dengan menuangkan ketentuan-ketentuan hukum yang tertulis.

Apa yang dijanjikan itu setelah 19 tahun belum terpenuhi juga. Dengan demikian tidaklah mengherankan apa yang dikhawatirkan telah menjadi kenyataan, telah timbul keragu-raguan hukum manakah yang harus diterapkan dalam menyelesaikan masalah masalah tanah.⁷⁴ Berkenaan dengan itu telah diusulkan agar dengan segera disusun⁷⁵:

1. Peraturan tentang rencana, tata guna. tanah sebagaimana dimaksud oleh pasal 14 UUPA;
2. peraturan yang mengatur hak milik dan terjadinya hak milik menurut hukum adat (pasal 22 dan. pasal 50 UUPA);
3. peraturan tentang sewa tanah pertanian (pasal 53 UUPA).
4. peraturan tentang hak tanggungan (pasal 51, 57 UUPA);
5. peraturan tentang penyelesaian.tanah terlantar (pasal 27 UUPA);
6. peraturan pelaksanaan pasal 46 dan pasal 47 UUPA).

Kebutuhan akan adanya peraturan peraturan baru lainnya di bidang pertanahan semakin mendesak juga akibat pertambahan penduduk, perkembangan sosial. ekonomi, sementara. tanah tetap terbatas. Peraturan tentang tanah untuk flat, larangan mewaris untuk tanah tanah yang terlalu kecil atau penggabungan tanah tanah pertanian kecil untuk peningkatan produksi, tampaknya juga penting dewasa ini.⁷⁶

⁷³ Konsiderans Undang undang nomor 5 tahun 1960 (LN 1960 nomor 104) dan Penjelasan Umum angka I alinea 2.

⁷⁴ Perlunya ketentuan-ketentuan hukum tertulis mengenai Undang undang Pokok Agraria nomor 5 tahun 1960 ini dan kekhawatiran akan terjadinya keragu raguan akibat kekosongan hukum telah dikemukakan beberapa waktu saja setelah Undang undang ini diundangkan pada 24 September 1960. (Lihat Prof. Gouw Giok Siong, Tafsiran Undang undang Pokok Agraria, halaman 15 - 16).

⁷⁵ Lihat hasil Seminar Hukum Pertanahan Jaminan kepastian Hak hak Atas Tanah, 23 – 28 Januari 1978 di Jakarta.

⁷⁶ Kekurangan tanah untuk petani petani terutama di pulau Jawa adalah masalah yang utama. Lihat antara lain E. De Vries, Masalah masalah Petani Jawa, halaman 13. Dengan sistem warisan baik yang dianut oleh Hukum Adat, Hukum Islam maupun Kitab Undang undang Hukum Perdata pemecahan tanah akan terjadi sampai sekecil-kecilnya. Suatu rencana undang undang menurut pemerintah akan segera diajukan ke DPR, antara lain membatasi luasnya tanah yang boleh diwariskan (Kompas, 1 Juni 1979) Mengenai masalah tanah di kota-kota, persoalan yang mendesak adalah penyediaan tanah untuk perumahan rakyat, Hukum Agraria yang sekararang ini belum mengatur hak milik bersama yang memungkinkan pembangunan perumahan. Prof Dr. Srisoedewi Masjchun Sofwan SH juga menyinggung masalah ini dalam pidato pengukuhanannya “Peranan Hipotik dalam sistem Condominium” beberapa waktu yang lalu di Yogyakarta.

RAKYAT DAN HUKUM NEGARA

Baik DPR maupun pemerintah mengakui bahwa masalah tanah adalah bagian terbesar dari kasus kasus yang dilaporkan oleh rakyat?⁷⁷ Kasus kasus tanah mengalir tidak hanya dari satu. atau. dua daerah tertentu saja tetapi meliputi berbagai propinsi, mulai dari Sumatera. Utara, Sumatera Selatan. Lampung, hampir diseluruh Jawa, Bali, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan sampai Sulawesi Utara.⁷⁸ Laporan dan pengaduan tersebut semakin deras sepanjang tahun 1979 ini dan beberapa sengketa. tanah telah meningkat menjadi tindak kekerasan di Jenggawah (Jember) dan. Siria ria (Sumatera Utara).⁷⁹ Apakah sebenarnya yang sedang terjadi? Bagian dari suatu. keresahan yang meluas dan mulai meledak? Lahirnya suatu. gerakan politik baru dari lapisan bawah atautkah masalah lama yang terpendam?

Dari kasus kasus baik yang diterima. oleh DPR, Opstib maupun yang hanya menjadi berita di surat surat kabar, pola sengketa berkisar; antara rakyat dan pemerintah atau antara rakyat dan swasta (yang didukung oleh orang orang pemerintah) mengenai besarnya ganti rugi; antara rakyat dan pihak perkebunan serta. kehutanan mengenai tanah garapan. antara rakyat dan rakyat sendiri mengenai masalah pemilikan, penggarapan, warisan dan sewa menyewa. Bahwa sengketa sengketa tersebut diantaranya karena manipulasi pejabat atau perantara perantara, kecilnya ganti rugi atas tanah yang diambil, sudah banyak dibahas oleh berbagai pihak. Akan tetapi, pada hakekatnya sengketa sengketa tersebut juga bersumber dari perbedaan pandangan antara rakyat dan pemerintah mengenai apa yang dimaksud dengan “hak atas tanah”. Sengketa sengketa karena sebab ini bukanlah suatu hal yang baru. Seperti telah disinggung sebelumnya, sejak dahulu terdapat perbedaan antara perasaan hukum rakyat

⁷⁷ Antara bulan Mei dan Desember 1978 terdapat 37 kasus tanah yang dilaporkan ke DPR. Dalam pidato penutupan masa. persidangan ke 4 tahun 1978-- 1979. Ketua DPR Darjatmo mengakui bahwa masalah tanah adalah yang paling menonjol di DPR. Di samping itu, dari 120 surat pengaduan yang diproses oleh Operasi Tertib Pusat pada Januari 1979, 102 diantaranya adalah menyangkut masalah tanah dan rumah. Sebelumnya pada bulan Desember 1978 dari 283 surat laporan, 205 mengungkapkan masalah tanah, rumah dan perburuhan. Ada sekitar 253 kasus tanah yang ditangani Opstib Pusat. (*Kompas*, 5 Februari, 18 Agustus 1979, *Sinar Harapan*, 30 Juni 1979, **Berita Buana**, 20 Juni 1979).

⁷⁸ Antara bulan Mei sampai dengan Desember 1978, kasus kasus tanah terbanyak adalah di Sumatera Utara. Kasus kasus utama lainnya terdapat di Jawa Barat, 7 kasus, Jawa Timur 6 kasus, Jawa Tengah 3 kasus, Sulawesi Utara 5 kasus, Sulawesi Selatan 3 kasus, Kalimantan Selatan, DKI Jakarta, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Timur, masing masing 1 kasus.

⁷⁹ Dalam peristiwa Jenggawah terpaksa. dikerahkan 6 peleton pasukan tempur. Kerusakan kerusakan terjadi dari bulan. Juni 1979 dan memuncak di bulan Juli 1979, di mana terjadi pengrusakan tanaman tanaman, rumah dan pembakaran gudang. Dalam peristiwa ini terpaksa dikerahkan helikopter untuk menenangkan massa, sementara 36 orang ditahan. (*Kompas*, 4 Agustus 1979). Di Siria ria, 150 orang kaum wanita sampai merusak kantor polisi dan sempat pula merampas senjata. Dalam peristiwa ini 11 wanita. dan 2 pria ditahan pihak yang berwajib. (*Sinar Harapan*, 3 Agustus 1979). Semua Yang ditahan baik dalam peristiwa Jenggawah maupun peristiwa Siria ria akhirnya dibebaskan Pernerintah.

dan kesadaran hukum penguasa atas tanah. Sengketa kemudian meningkat jumlahnya karena penambahan penduduk, tetap terbatasnya persediaan tanah dan maksud pemerintah untuk mengambil kembali areal areal perkebunan serta kehutanan. Pemerintah berpegang kepada ketentuan ketentuan yuridis formal⁸⁰ dan memandang sebagian besar dari mereka yang mengerjakan tanah hanya berstatus penggarap belaka.

Kasus kasus tanah perkebunan dan kehutanan yang digarap rakyat bukanlah hal yang baru sekarang terjadi. Tanah tanah perkebunan dengan hal *erfpacht* atau konsesi demikian luasnya dan sejak semula tidak diberi batas yang nyata. Rakyat datang di atas tanah tanah tersebut yang masih hutan belukar seringkali dengan tidak mengetahui adanya hak barat yang membebaninya membukanya, menggarap bertahun tahun dan menganggap, mereka telah mempunyai hak milik menurut hukum adat.⁸¹ Mulai saat itulah telah timbul konflik antara hak-hak barat di satu pihak yang dipunyai oleh. perkebunan perkebunan dengan hak hak adat yang dianut oleh para petani. Pada tahun 1937 dengan *staafblad* nomor 560 telah dibuat suatu peraturan dengan cara cara bagaimana dapat dimintakan pengosongan atas persil-persil *erfpacht* yang diduduki rakyat. Masih dalam suasana kolonial, hak hak rakyat yang menduduki tanah tersebut sudah diperhatikan. Pengosongan hanya dapat diminta dalam batas waktu tertentu, yaitu hanya dalam waktu satu setengah tahun sejak berlakunya *Ordonantie* tersebut atau sejak didudukinya tanah yang bersangkutan oleh rakyat. Namun yang paling penting adalah, bahwa pengosongan hanya dapat diminta jika tanah itu dibuka dan dipakai bertentangan dengan hukum adat atau peraturan peraturan pembukaan dan pemakaian tanah.⁸² Dengan adanya ketentuan ketentuan semacam ini, sudah sejak masa penjajahan hak hak rakyat di atas tanah tanah perkebunan itu diakui dan dilindungi.

Selama zaman Jepang pendudukan tanah oleh rakyat makin bertambah dengan ditinggalkannya perkebunan oleh para pemiliknya pada masa perang. Rakyat yang lapar terpaksa memakai tanah tanah tersebut untuk ditanami bahan makanan, seringkali atas perintah dan seizin penguasa Jepang.

⁸⁰ Menteri Dalam Negeri Amir Machmud dalam sambutan tertulisnya pada pembukaan penataran “wartawan dan Kepala Humas Propinsi/Dati I seluruh Indonesia” mengatakan, bahwa segi yuridis formal yang justru senantiasa dijadikan pegangan oleh para pejabat. Ia meminta agar dalam pemberitaan pers, segi-segi yuridis formal dikernukakan juga. Menurut Menteri, jika terjadi penyalahgunaan hak atas tanah, tentu segera dapat diluruskan. kembali sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku, (Kompas, 22 Desember 1978).

⁸¹ Prof. Mr.Dr. Sudargo Gautama, *Masalah Agraria berikut Peraturan peraturan dan Contoh contoh*, halaman 21.

⁸² Pengosongan juga hanya dapat dilakukan dengan ganti kerugian. Cara penyelesaian lainnya adalah dengan memberikan kesempatan kepada penggarap mengesahkan kedudukan mereka dengan mengadakan perjanjian sewa menyewa (Prof. Mr. Dr. Sudargo Gautarna, *ibid*, halaman 23).

Ketika Republik Indonesia mulai berdiri, pemerintah federal telah mulai membuat peraturan-peraturan untuk mencegah pemakaian tanah secara *illegal* dengan keluarnya *Staatsblad* 1948 nomor 111 dan mulai berlaku tanggal 10 Juni 1948. Dalam praktek *ordonantie* ini hanya diperlakukan untuk daerah Sumatera Timur dengan tidak banyak membawa hasil, bahkan terjadi kerusuhan-kerusuhan.

Konferensi Meja Bundar (KMB) juga menyinggung okupasi tanah-tanah perkebunan oleh rakyat, akan tetapi dengan tegas disebutkan bahwa kenyataan *de facto* sekitar pemakaian tanah-tanah perkebunan oleh rakyat Indonesia tidak dapat diganggu gugat lagi.⁸³ Kemudian Pemerintah Republik Indonesia yang berkedudukan di Yogyakarta pada tahun 1950 telah membuat suatu instruksi yang merupakan pedoman bagi seluruh Indonesia, bahwa hanya terhadap okupasi-okupasi sesudah 27 Desember 1949 (pemulihan kedaulatan), akan diambil tindakan. Mereka yang melakukannya sebelum itu tidak akan diganggu gugat.

Pada tahun 1954 parlemen menetapkan Undang-undang Darurat nomor 8 tahun 1954 sebagai undang-undang, untuk menyelesaikan masalah tanah-tanah perkebunan yang dipakai rakyat. Prinsip penyelesaian ditempuh dengan jalan musyawarah antara berbagai badan dengan rakyat. Musyawarah itu akan memutuskan berapa luas tanah perkebunan yang haknya harus dilepas atau perlu dicabut dari *Ondernemer*. Setelah itu tanah yang bersangkutan diberikan kepada rakyat penggarap.

Tampaknya masalah okupasi ini tidak bakal selesai sampai dengan keluarnya Undang-Undang nomor 51 Prp. 1960 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang nomor 1 tahun 1961 (LN 1961 nomor 3). Undang-undang yang baru ini tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya, telah mencabut Undang-undang Darurat nomor 8 tahun 1954. Namun demikian cara penyelesaian tanah-tanah perkebunan menurut undang-undang ini tetap harus diselesaikan dengan cara musyawarah, dengan memperhatikan kepentingan semua pihak, termasuk rakyat penggarap.⁸⁴

Pandangan hidup rakyat kita di desa-desa, bahwa tanah adalah segala galanya, sumber segala kehidupan dan kehidupan masih tetap berakar. Jika tenaga dan modal telah dikeluarkan selama bertahun-tahun dalam penggarapan sebidang tanah, lahirilah anggapan bahwa tanah itu “milik”nya, sebagaimana anggapan orang-orang tua mereka terdahulu. Ketentuan-ketentuan yuridis formal ternyata tidak dapat menjangkau pandangan ini. Penyelesaian sengketa-sengketa hak atas tanah yang terjadi sekarang ini tidak dapat diatasi hanya dari segi yuridis formal belaka, tetapi juga harus dipertimbangkan pandangan yang

⁸³ Prof. Mr. Dr. Sudargo Gautarna, *ibid*, halaman 24.

⁸⁴ Pasal 5 Undang-undang no 51 Prp. Tahun 1960.

hidup dari masyarakatnya, faktor faktor sosial ekonomi para penggarapannya, yang secara turun temurun telah hidup dari tanah tersebut.