

HUKUM AGRARIA NASIONAL

**Prof. Dr. Muhammad Yamin, SH, MS, CN
Dr. Zaidar, SH, MHum**

USU Press

Art Design, Publishing & Printing

Universitas Sumatera Utara, Jl. Pancasila, Padang Bulan,
Kec. Medan Baru, Kota Medan, Sumatera Utara 20155

Telp. 0811-6263-737

usupress.usu.ac.id

© USU Press 2024

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang; dilarang memperbanyak menyalin, merekam sebagian atau seluruh bagian buku ini dalam bahasa atau bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

ISBN

Yamin, Muhammad

Hukum Agraria Nasional/Muhammad Yamin; Zaidar -- Medan: USU
Press 2024

iv, 303 p; illus : 25 cm

Bibliografi

ISBN:

Dicetak di Medan, Indonesia

PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT, atas Rahmat dan Karunia yang diberikan kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan karya tulis berupa sebuah buku yang saat ini berada di tangan para pembaca, yang berjudul, Hukum Agraria Nasional.

Buku ini merupakan revisi dari buku penulis yang semula berjudul Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia dengan penambahan beberapa substansi yang disesuaikan dengan perkembangan hukum agraria saat ini, diantaranya, Hak Menguasai Negara, Perencanaan di Bidang Agraria, Bank Tanah (Land Bank), Undang-Undang Cipta Kerja dan peraturan lainnya Undang-Undang Cipta Kerja.

Buku ini dibuat dalam rangka memenuhi kebutuhan bahan bacaan bagi mahasiswa yang mengambil mata kuliah Hukum Agraria, dan disesuaikan dengan Rencana Pembelajaran Semester (RPS), yang merupakan dokumen perencanaan yang disusun sebagai panduan bagi mahasiswa dalam melaksanakan kegiatan perkuliahan selama satu semester, untuk mencapai capaian pembelajaran yang telah ditetapkan. Dengan buku ini diharapkan mahasiswa dapat memahami bagaimana perkembangan Hukum Agraria Indonesia yang dimulai sejak masa pemerintahan kolonial hingga saat ini. Buku ini dibuat berdasarkan pendekatan peraturan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual. Melalui kedua pendekatan ini diharapkan dapat memberikan kemudahan bagi mahasiswa untuk memahaminya.

Disamping bagi mahasiswa, buku ini juga dapat menjadi bahan bacaan bagi masyarakat umum yang berminat untuk mengetahui lebih dalam tentang Hukum Agraria.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karena itu, untuk kesempurnaan, kritik dan saran yang bersifat konstrutif sangat diharapkan dari para pembaca.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	ii
BAB I TONGGAK SEJARAH HUKUM TANAH INDONESIA	1
A. Masa Pemerintahan VOC	1
B. Masa Pemerintahan Gubernur Jendral Herman Willem Daendels	2
C. Masa Pemerintahan Gubernur Jendral Thomas Stamford Raffles	3
D. Masa Pemerintahan Gubernur Jendral Van den Bosch	4
E. Masa Pemerintahan Jepang	6
BAB II UNIFIKASI HUKUM AGRARIA NASIONAL	8
A. Usaha-Usaha Penyusunan Hukum Agraria Nasional	8
B. Proses Terbentuknya UUPA	9
C. Tujuan dari UUPA	14
D. Beberapa Ketentuan yang Dicabut	14
E. Prinsip-Prinsip Filosofi yang Terkandung dalam Undang-Undang ...	16
BAB III KERANGKA DASAR HUKUM AGRARIA NASIONAL	18
A. Landasan Hukum Agraria Nasional	18
B. Dasar-Dasar Penyusunan Hukum Agraria	21
C. Faktor Penentu Dalam Pembangunan Hukum Agraria Nasional	30
D. Pengertian Agraria	32
E. Hukum Adat Sebagai Dasar Dari Hukum Agraria Nasional	36
BAB IV HAK MENGUASAI NEGARA	52
A. Prinsip Filosofi yang Mendasari Hak Menguasai Negara Atas Tanah	52
B. Makna yang Terkandung dalam Konsep Hak Menguasai Negara	59
C. Pengaturan Hak Penguasaan Atas Tanah oleh Negara	72
BAB V UUPA SEBAGAI INDUK LANDREFORM INDONESIA	82
A. Pengertian Landreform	82
B. Tujuan Landreform Indonesia	84
C. Objek Landreform Indonesia	85

BAB VI PERENCANAAN DI BIDANG AGRARIA	93
A. Konsep Dasar Perencanaan	93
B. Penatagunaan Tanah.....	95
C. Bentuk-Bentuk Penatagunaan Tanah	98
D. Penataan Ruang	101
BAB VII HAK ATAS TANAH	113
A. Hak Milik	115
B. Hak Guna Usaha	120
C. Hak Guna Bangunan	125
D. Hak Pakai	126
BAB VIII PENDAFTARAN TANAH	128
A. Ketentuan Umum Pendaftaran Tanah	128
B. Bentuk–Bentuk Kegiatan Pendaftaran Tanah	132
C. Penyelenggara Pendaftaran Tanah	136
BAB IX HAK TANGGUNGAN	138
A. Hak Tanggungan Sebagai Lembaga Jaminan Hak Atas Tanah	138
B. Subjek dan Objek Hak Tanggungan	140
C. Sertifikat Hak Tanggungan	143
D. Eksekusi Hak Tanggungan	144
BAB X KONVERSI HAK ATAS TANAH	146
BAB XI BANK TANAH (LAND BANK)	149
A. Bank Tanah Dengan Konsep Bangun Bagi Di Atas Tanah	149
B. Tanah Yang Berasal Dari Masyarakat Adat Dan Tanah Untuk Bank Tanah	152
C. Bank Tanah Indonesia Dalam Harapan dan Kenyataan	159
D. Bank Tanah yang Diharapkan	163
BAB XII KELEMBAGAAN AGRARIA	167
DAFTAR PUSTAKA	170
LAMPIRAN	172
1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria	172

2. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan,
Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah 203

BIOGRAFI PENULIS..... 302

BAB I

TONGGAK SEJARAH HUKUM TANAH INDONESIA

A. Masa Vereennigde Oost-Indische Compagnie (VOC)

Diawali sejak kedatangan Belanda ke Indonesia sekitar tahun 1596, dengan tujuan utamanya adalah berdagang rempah-rempah. Sebagai akibat terjadinya persaingan usaha dari para pedagang rempah-rempah diberbagai negara di wilayah Asia, maka pada tahun 1602 Belanda membentuk suatu kongsi dagang dengan mendirikan perusahaan dagang bernama *Vereenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC).

Secara resmi VOC berdiri sebagai perusahaan dagang pada tanggal 20 Maret Tahun 1602, dipimpin oleh Johan Van Oldenbarnevelt. Dalam menjalankan operasionalnya pada tahun 1610 diangkat Pieter Both sebagai Gubernur Jendral pertama VOC. Saat ini ketentuan-ketentuan/peraturan-peraturan yang mengatur tanah di Indonesia tidak lagi murni diberlakukan hukum adat. Dikarenakan Belanda datang ke Indonesia sekaligus membawa hukum atau peraturan-peraturan yang mengatur hukum mereka sendiri yaitu hukum yang berlaku di Negara Belanda dan mengadopsinya ke dalam sistem penguasaan tanah di Indonesia (Asas Konkordansi)¹, sementara hukum adat yang merupakan hukum asli bangsa Indonesia, (yang pada waktu itu dikenal dengan golongan pribumi) tidak diakui oleh pemerintahan kolonial. Keadaan ini mengakibatkan timbulnya dualisme sistem hukum tanah, yakni sistem hukum tanah yang tunduk kepada sistem Hukum Tanah Barat dan sistem hukum tanah yang tunduk pada sistem Hukum Tanah Adat.²

Dalam melaksanakan politik pertanahan di Indonesia VOC menerapkan beberapa kebijakan antara lain :

¹ *Asas Konkordansi* adalah suatu asas yang melandasi diberlakukannya hukum Eropa atau hukum di negeri Belanda pada masa itu dan untuk diberlakukan kepada Golongan Eropa yang ada di Hindia Belanda (Indonesia pada masa itu)

² Arie Sukanti Hutagalung, 1985, *Program Retribusi Tanah di Indonesia, Suara Kearah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilik Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 25.

a. *Contingenten*

Pajak atas hasil tanah pertama harus diserahkan kepada penguasa kolonial (kompeni) petani harus memberikan sebagian dari hasil panennya kepada kompeni tanpa biaya.

b. *Verplichte Leveranten*

Suatu bentuk ketentuan yang diputuskan oleh kompeni dengan para raja tentang kewajiban menyerahkan seluruh hasil panen dengan pembayaran yang harganya ditetapkan secara sepihak. Dengan ketentuan ini para petani tidak dapat menikmati apa yang mereka hasilkan.

c. *Roerendiensten*

Kebijaksanaan ini dikenal dengan kerja rodi, yang dibebankan kepada rakyat Indonesia yang tidak mempunyai tanah pertanian. Tujuan utama Belanda mendirikan VOC selain memperkenalkan kedudukannya di wilayah Indonesia, adalah untuk menghindari persaingan antar sesama pedagang Belanda.

Tiga tujuan pokok Belanda mendirikan VOC diantaranya:

1. Menghilangkan persaingan yang akan merugikan para pedagang Belanda;
2. Menyatukan tenaga untuk menghadapi saingan dari bangsa Portugis dan pedagang lainnya di Indonesia
3. Mencari keuntungan sebesar-besarnya untuk membiayai perang melawan Spanyol.

Belanda memperkenalkan konsep monopoli dalam dunia perdagangan sampai akhir abad ke 18. VOC berakhir 31 Desember 1799.

B. Masa Pemerintahan Gubernur Jendral Herman Willem Daendels (1800 – 1811)

Dibawah Pimpinan Gubernur Herman Willem Daendles (1800-1811) Pemerintah Belanda mengambil alih kembali kekuasaan mereka di Indonesia. Daendels yang terkenal dalam mengembangkan kemajuan yang pesat di bidang pertanian memperkenalkan konsep tuan tanah kepada kaum kapitalis. Daendles juga memberi hak kepada tuan tanah untuk mengatur dan mengorganisasi buruh untuk bekerja bagi kepentingan Pemerintah Belanda.

Kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur Jendral Herman Willem Daendles adalah menjual tanah-tanah rakyat kepada orang Cina, Arab

maupun bangsa Belanda sendiri. Tanah-tanah yang dijual dikenal dengan sebutan tanah partikelir. Tanah partikelir adalah tanah eigendom yang memiliki sifat dan corak istimewa.

Pada masa ini, hak-hak rakyat tidak diakui, bahkan rakyat tidak dapat menikmati hasil dari tanahnya sendiri. Terhadap tanah-tanah pribadi (partikular) diberikan hak khusus yang disebut dengan *Landdeerlijke rechten* (hak pertuanan).

Hak-hak pertuanan dimaksud adalah :

- a. Hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilikan serta memberhentikan kepala-kepala kampung atau desa;
- b. Hak untuk menentukan kerja paksa (rodi) atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk;
- c. Hak untuk mengadakan pungutan-pungutan baik yang berupa uang maupun hasil pertanian dari penduduk;
- d. Hak untuk mendirikan pasar;
- e. Hak untuk memungut biaya pemakaian dan penyebrangan jalan;
- f. Hak untuk mengharuskan penduduk tiga kali sehari memotong rumput bagi keperluan tanah sehari dalam seminggu untuk menjaga rumah atau Gudang-gudangnya dan sebagainya.³

C. Masa Pemerintahan Gubernur Jenderal Thomas Stamford Raffles (1811- 1816)

Setelah Belanda meninggalkan Indonesia, kepulauan Jawa diambil alih oleh Inggris dibawah kepemimpinan Gubernur Thomas Standford Raffles. Raffles memperkenalkan Teori Domein. Menurut teorinya yang berkuasa atas tanah adalah kaum bangsawan (*lord*) dan orang biasa hanya dapat menjadi penyewa (*tenant*). Melalui konsep tersebut, Raffles memperkenalkan *Landrente*, (penarikan pajak bumi) melalui sistim pengelolaan tanah, dengan ketentuan dimana setiap petani diwajibkan membayar pajak sebesar $\frac{2}{5}$ (dua perlima) dari hasil garapannya.

Raffles berpendirian bahwa semua subjek yang mengambil keuntungan dari tanah harus membayar pajak kepada pemerintah Inggris. Pajak tanah tidak dikumpulkan langsung dari para petani tetapi melalui

³ Soedikno Hertokusumo, 1988, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka Karumka, Jakarta, hal. 12.

kepala kampung yang telah diberi kekuasaan untuk menentukan harga sewa. Dalam hal seorang petani tidak mau atau tidak dapat memberi sewa pajak tersebut, kepala kampung mempunyai kekuasaan untuk mengambil alih dan menyita tanah si petani serta memberikan kepada yang dapat membayar pajak yang tertinggi. Akibat dari pelaksanaan *landrente* banyak petani yang menderita, kemudian Raffles mengurangi kekuasaan kepala kampung dan menjual beberapa tanah menjadi tanah-tanah pribadi seperti yang pernah dilakukan Belanda pada masa itu.⁴

Praktek pajak tanah bertentangan dengan hukum yang mengatur pemilikan tanah rakyat sebagai akibat besarnya kekuasaan kepala desa. Seharusnya luas kepemilikan tanahlah yang menentukaan besarnya sewa yang wajib dibayar, tetapi dalam praktek pemungutan pajak tanah justru sebaliknya. Besarnya sewa yang sanggup dibayarlah yang menentukan luas tanah yang boleh dikuasai seseorang.⁵

D. Masa Pemerintahan Gubernur Jenderal Van den Bosch

Pada tahun 1816 Inggris menyerahkan kekuasaannya pemerintahannya kepada pemerintahan Belanda. Dibawah pemerintahan Johanes van den Bosch, Belanda memperkenalkan kebijakan baru di bidang pertanian yang dikenal dengan *Cultur Stelsel* atau sistem tanam paksa. Tujuan utama *Cultur Stelsel* adalah bahwa seorang petani tidak hanya membayar pajak tanah, tetapi hampir 1/5 bagian dari tanahnya harus ditanami dengan hasil-hasil terpilih yang mempunyai pasaran baik di Belanda, sedangkan bagi petani yang tidak mempunyai tanah pertanian wajib menyerahkan tenaga kerjanya, yaitu seperlima bagian dari masa kerjanya atau 66 hari untuk waktu satu tahun.

Peraturan ini dapat menghasilkan keuntungan besar bagi Belanda dan mencukupi anggaran negara. Di lain pihak, peraturan ini menimbulkan kekecewaan yang mendalam pada kaum kapitalis di Indonesia terutama sekali di Jawa. Untuk mengamankan para pengusaha tersebut, pemerintah memperkenalkan kebijaksanaan agraria baru yang dikenal dengan *Agrarische Wet*.

Agrarische Wet hadir atas desakan pengusaha besar swasta, yang mana pada waktu itu tengah giat dilaksanakan apa yang dikenal dengan

⁴ *Ibid*, hal. 26.

⁵ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Edisi 2003, hal 50

Cultur Stelsel atau system Tanam Paksa, dengan tujuan untuk mendorong perekonomian Belanda yang keuangannya sudah memburuk.

Agrarische Wet adalah suatu undang-undang yang dibuat di Negara Belanda pada tahun 1870. *Agrarische Wet* diundangkan dalam S.1870-55 sebagai tambahan ayat-ayat baru pada Pasal 62 Regeling Reglement (RR) Hindia Belanda tahun 1848. Semula RR tersebut terdiri dari 3 ayat, dengan tambahan 5 ayat baru oleh *Agrarische Wet*, maka pasal *Regeling Reglement* menjadi 8 ayat dimana satu diantaranya menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak *erfacht* selama 75 tahun.⁶

Dengan diberlakukannya *Regeling Reglement* 1854 atau Pasal 62 ayat (3) secara tegas dibuka kembali kesempatan menyewa tanah dari pemerintah, yang peraturannya dimuat dalam *Algemene Maatregel Van Bestuur* (AMVB) dan diundangkan dalam S. 1856-64.

Persewaan boleh diadakan dengan jangka waktu paling lama 20 tahun, kecuali untuk tanaman kelapa yang jangka waktunya boleh sampai 40 tahun (*Koninklijk Besluit* 7 November 1856). Pemberian hak yang lebih kuat, misalnya dengan hak *erfacht* tidak mungkin karena pemberian wewenang kepada Gubernur Jenderal untuk menyewakan tanah dalam Pasal 62 RR tersebut ditafsirkan sebagai pembatasan kewenangannya hanya pada penyewaan saja, bukan pemberian hak yang lebih kuat. Penjualan tanah dalam jumlah luas juga tidak dimungkinkan lagi karena tegas-tegas dilarang oleh Pasal 62 RR ayat (1), yang kemudian diganti dengan Pasal 51 *Indische Staats Regeling* (IS) pada tahun 1870.

Lengkapannya isi Pasal 51 IS adalah :

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah;
2. Dalam larangan diatas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha kerajinan.
3. Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan adalah tanah-tanah kepunyaan orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain kepunyaan desa.

⁶ Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jambatan, Jakarta, hal.33.

4. Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi, diberikan tanah dengan hak erfpach selama tidak lebih dari 75 tahun.
5. Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak pribumi.
6. Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah sebagai tempat penggembalaan umum atau aats dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 133 atau untuk keperluan menanam tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan, semuanya dengan memberikan ganti rugi yang layak.
7. Tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun temurun (hak milik adat) atas permintaan pemilik yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak eghendom, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat *eigendom* nya, yaitu mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjual kepada bukan pribumi.
8. Persewaan atau serah pakai tanah oleh orang-orang pribumi kepada non pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi.

E. Masa Pemerintahan Jepang

Memburuknya keadaan perekonomian pada akhir kekuasaan kolonial sebagai akibat dari terjadinya krisis ekonomi dunia pada awal tahun 1930, memberikan dampak negatif terhadap situasi para petani besar, bahkan mempertajam pertentangan di kalangan golongan masyarakat tani. Kekhawatiran ahli ekonomi pada masa pra kemerdekaan Indonesia didasarkan kepada tekanan terhadap ekonomi, yaitu dengan mengadakan reorganisasi drastis terhadap struktur produksi.

Pada masa penjajahan Jepang dengan waktu yang singkat, pemerintahan Jepang tidak mengeluarkan peraturan-peraturan pertanahan, namun masih tetap meneruskan peraturan yang sudah ada,⁷

⁷ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media Yogyakarta, 2009, hal. 138

sehingga kondisi ini tidak membawa perubahan bagi rakyat Indonesia yang senantiasa berada pada pihak yang dirugikan.

Dalam melaksanakan kebijakan pertanahan hampir sama dengan kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah Hindia Belanda. Pendudukan Jepang mengeluarkan suatu kebijakan yang dituangkan dalam Osamu Serei No. 2 tahun 1943, terakhir dengan Osamu Serei No 4 dan 25 tahun 1944. dalam Osamu Serei tersebut dinyatakan bahwa untuk sementara waktu dilarang keras memindahtangankan harta benda yang tidak bergerak, surat berharga, uang simpanan di Bank dan sebagainya dengan tidak mendapat izin terlebih dahulu dari tentera Dai Nippon.⁸

⁸ AP. Parlindungan, *Beberapa Masalah Dalam UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1993, hal. 43