

## PERANAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA BAGI MASYARAKAT INDONESIA YANG BERSIFAT AGRARIS

Oleh : *Suparman*

### *Abstrak*

*Penulisan makalah ini bertujuan untuk mengetahui peranan Undang-Undang Pokok Agraria bagi masyarakat Indonesia. Metode penulisan menggunakan metode tinjauan literatur (library research). Dari pembahasan dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Pokok Agraria penting bagi masyarakat Indonesia yang bersifat agraris dengan memperbarui dan memperbaiki peraturan agraria Kolonial yang tidak menguntungkan rakyat karena hukum agraria yang berlaku sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan (Belanda), hingga bertentangan dengan kepentingan negara, karena akibat politik-hukum penjajahan, sehingga hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan hukum barat, sehingga menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa dan hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat asli, hukum agraria lahir memperbaiki hal tersebut sehingga pengaturan tanah dan kekayaan bumi Indonesia di tujukan untuk kemakmuran masyarakat Indonesia.*

**Kata kunci :** *UUPA dan agraris*

### **1. Pendahuluan**

#### **1.1. Latar Belakang**

Seperti yang telah di ketahui negara Indonesia merupakan negara Agraris, yang mayoritas penduduknya bergerak dalam sektor pertanian dengan memanfaatkan sumber daya Alam (kesuburan tanah, hasil perikanan dan lain-lain). Oleh karna itu di butuhkan instrumen yang mengatur bagaimana cara rakyat

Indonesia tersebut memanfaatkan tanah dan sumber daya alam yang berada di dalam perut bumi Indonesia dapat di gunakan dengan sebaik baiknya untuk kemakmuran masyarakat Indonesia.

Tanah dalam arti hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan da perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain. Untuk mencegah masalah tanah tidak sampai menimbulkan konflik kepentingan dalam masyarakat, diperlukan pengaturan, penguasaan dan penggunaan tanah atau dengan kata lain disebut dengan hukum tanah.

Dalam pelaksanaan ketentuan tersebut maka diundangkanlah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dengan diundangkannya UUPA, berarti sejak saat itu Indonesia telah memiliki Hukum Agraria Nasional yang merupakan warisan kemerdekaan setelah pemerintahan kolonial Belanda. Didalam konsiderans Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, menegaskan peranan kunci tanah, bahwa bumi, air dan ruang angkasa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Dalam konteks ini, penguasaan dan penghakkan atas tanah terutama tertuju pada perwujudan keadilan dan kemakmuran dalam pembangunan masyarakat.

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup dalam melakukan aktivitas diatas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah.

Tanah memiliki peran yang sangat penting artinya dalam kehidupan Bangsa Indonesia ataupun dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai upaya

berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Pada saat manusia mati masih membutuhkan tanah untuk penguburannya sehingga begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka setiap orang akan selalu berusaha memiliki dan menguasainya. Dengan adanya hal tersebut maka dapat menimbulkan suatu sengketa didalam masyarakat, sengketa tersebut timbul akibat adanya perjanjian antara dua pihak atau lebih yang salah satu melakukan perbuatan melawan hukum. Penguasaan yuridis dilandasi hak dengan dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang beraspek perdata maupun publik.

Di Indonesia sendiri kasus-kasus yang menyangkut sengketa dibidang pertanahan terutama sengketa pertanian bidang perkebunan dapat dikatakan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan meningkat dalam kompleksitas maupun kuantitas permasalahannya, seiring dengan dinamika ekonomi, sosial dan politik Indonesia. Sebagai gambaran dewasa ini di Indonesia, dengan semakin memburuknya situasi ekonomi yang sangat terasa dampaknya. Tanah mempunyai peranan yang besar dalam dinamika pembangunan, maka di dalam UUD 1945 Pasal 33 Ayat 3 disebutkan : “Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dari uraian latar belakang di atas Undang-Undang pokok Agraria terlihat bahwa tanah sangatlah penting bagi kelangsungan hidup masyarakat Indonesia yang pada dasarnya adalah bangsa Agraris dengan intensitas pemanfaatan tanah dan sumber daya lainnya sangat tinggi, namun sayangnya saat ini Undang-Undang pokok Agraria tersebut sampai saat ini masih belum berjalan efektif banyak penyelewengan-penyelewang yang di lakukan oleh pihak terkait guna untuk mendapatkan

keuntungan pribadi maupun kelompok dengan mengesampingkan kepentingan rakyat sesuai dengan amanah Undang- Undang Pokok Agraria itu sendiri. Dengan Alasan tersebutlah penulis dalam tulisan ini akan sedikit mengulas bagaimana Peranan ideal Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Masyarakat Indonesia yang Bersifat Agraris.

## **1.2. Tujuan Penulisan**

Penulisan makalah ini bertujuan untuk mengetahui peranan Undang-Undang Pokok Agraria bagi masyarakat Indonesia.

## **1.3. Metode Penulisan**

Metode penulisan menggunakan metode tinjauan literatur (*library research*).

## **2. Uraian Teoritis**

### **1.1. Faktor-faktor Penting dalam Pembangunan Hukum Agraria Nasional**

Menurut Notonagoro, faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam pembangunan hukum agraria nasional, adalah faktor formal, faktor materil, faktor ideal, faktor agraria modern, dan faktor ideologi politik.

#### **1. Faktor formal**

Keadaan hukum agraria diindonesia sebelum diundangkannya UUPA merupakan keadaan peralihan, keadaan sementara waktu oleh karena peraturan-peraturan yang sekarang berlaku ini berdasarkan pada peraturan-perturan peralihannn yang terdapat dalam pasal 142 undang-undang dasar sementaraa (UUDS) 1950, pasal 192 konstitusi Republik indonesia serikat (KRIS) dan pasal 2 aturan peralihan UUD 1945, yang semuanya itu bersama-sama menentukan dalam garis besarnya bahwa peraturan-peraturan hkum yang berlaku pada zaman hindia belanda memegang kekuasaan, masih berlaku untuk sementara.

## 2. Faktor material

Hukum agraria kolonial mempunyai sifat dualisme hukum. Dualisme hukum ini dapat meliputi hukum, subjek maupun objek. Menurut hukumnya, yaitu disuatu pihak berlaku hukum agraria barat yang diatur dalam KUH perdata maupun agrarische wet, di pihak lain berlaku hukum agraria adat yang diatur dalam hukum adat tentang tanah masing - masing. Menurut subjeknya, hukum agraria barat berlaku bagi orang-orang yang tunduk pada hukum barat, dipihak lain hukum agraria adat berlaku bagi orang-orang yang tunduk pada hukum adat.

Menurut objeknya, di satu pihak ada hak-hak atas tanah yang diperuntukan bagi orang-orang yang tunduk hukum barat, di pihak lain ada hak-hak atas tanah yang diperuntukkan bagi orang-orang yang tunduk pada hukum adat. Adanya sifat dualisme hukum ini membawa konsekuensi, baik dari sistem hukum maupun segi hak dan kewajiban bagi subjek hukumnya. Sifat dualisme hukum ini menimbulkan persoalan dan kesulitan yang tidak dapat dibiarkan terus-menerus.

## 3. Faktor ideal

Dari faktor ideal (tujuan negara), sudah tentu tujuan hukum agraria tidak cocok dengan tujuan negara indonesia yang tercantum dalam alinea IV pembukaan UUD dan tujuan penguasaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, seperti yang tercantum dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

## 4. Faktor agraria modern

Faktor-faktor agraria modern terletak dalam lapangan-lapangan:

- a. Lapangan sosial
- b. Lapangan ekonomi
- c. Lapangan etika.
- d. Lapangan idiil fundamental

Faktor-faktor di atas yang mendorong agar dibuat hukum agraria nasional.

## 5. Faktor ideologi politik

Indonesia sebagai bangsa dan negara mempunyai keterkaitan hidup dengan negara-negara lain. Indonesia tidak dapat mempunyai kedudukan tersendiri terlepas dari keadaan dan hubungan dengan negara-negara lain.

Dalam menyusun hukum agraria nasional boleh mengadopsi hukum agraria lain sepanjang tidak bertentangan dengan pancasila dan UUD 1945. UUD 1945 dijadikan faktor dasar dalam pembangunan hukum agraria nasional.

## 1.2. Undang-undang Pokok Agraria Hukum Agraria Nasional

UUPA merupakan pelaksanaan pasal 33 ayat (3) UU 1945 sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) undang-undang dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial, dan kedua membangun hukum agraria nasional. Menurut Boedi Harsono, dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan yang fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya.

UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaruan agraria karena di dalamnya memuat program yang dikenal dengan panca program agraria reform indonesia, yang meliputi :

1. Pembaruan hukum agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah.
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan pengusahaan tanah mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai program landreform.
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi,air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

### **1.3. Tujuan Undang-undang Pokok Agraria**

Tujuan diundangkan UUPA sebagai tujuan hukum agraria nasional dimuat dalam penjelasan umum UUPA, yaitu :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Dasar kenasionalan hukum agraria yang telah dirumuskan dalam UUPA, adalah:
  1. Wilayah indonesia yang terdiri dari bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan satu kesatuan tanah air dari rakyat indonesia yang bersatu sebagai bangsa indonesia (pasal 1 UUPA).
  2. Bumi air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan karunia tuhan yang

- maha esa kepada bangsa indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Untuk itu kekayaan tersebut harus dipelihara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (pasal 1,2,14, dan 15 UUPA).
3. Hubungan antara bangsa indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya bersifat abadi, sehingga tidak dapat diputuskan oleh siapa pun (pasal 1 UUPA).
  4. Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa dan rakyat indonesia diberi wewenang untuk menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran, rakyat (pasal 2 UUPA).
  5. Hak ulayat sebagai hak masyarakat huykum adat diakui keberadaanya. Pengakuan tersebut disertai syarat bahwa hak ulayat tersebut masih ada, tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (pasal 3 UUPA).
  6. Subjek hak yang mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah warga negara indonesia tanpa dibedakan asli dan tidak asli. Badan hukum pada perinsipnya tidak mempunyai hubungan sepenuhnya alam yang terkandung didalamnya (pasal 9, 21, dan 49 UUPA).
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. Dalam rangka mengadakan kesatuan hukum tersebut sudah semestinya sistem hukum yang akan diberikan harus sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memeberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.
- Upaya untuk mewujudkan tujuan ini adalah dengan membuat peraturan perundang-undang yang diperintahkan oleh UUPA yang sesuai dengan asas dan jiwa UUPA. Selain itu demngan

melakukan pendaftaran tanah atas bidang-bidang tanah yang ada diwilayah indonesia yang bersifat tanah yang bertujuan memberiakan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah.

#### **1.4. Hierarki Hak-Hak Penguasaan atas Tanah dalam Hukum Tanah Nasional**

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diatur dan ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, 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, beraspek publik.
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik.
4. Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata terdiri atas :
  - a. Hak-hak atas Tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber 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.

Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum :

1. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
2. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;

3. Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat penguasaannya;
4. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum konkret.

1. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan yang dimaksudkan dalam poin 1 di atas.
2. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain.
3. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain
4. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya
5. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

### **3. Pembahasan**

Pentingnya UU PA Bagi Bangsa Indonesia Kelahiran Hukum Agraria di Indonesia sendiri di tandai dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1948, sekaligus sebagai wujud reformasi bangsa Indonesia terkait dengan pengaturan hak-hak atas tanah, yang dulunya bersifat pluralistik dan sangat menguntungkan bangsa kolonial. Selain itu munculnya Undang-Undang Pokok Agraria ini juga merupakan wujud kemenangan bangsa Indonesia khususnya petani.

Untuk menciptakan hukum agraria nasional guna menjamin kepastian hukum bidang pertahanan, maka dilakukanlah unifikasi hukum pertahanan dengan membentuk UU no. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan UUPA pada tanggal 24 September 1960. Alasan-alasan lahirnya UU No.5 Th 1960 (UUPA), yaitu:

- a. Karena hukum agraria yang berlaku sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan (Belanda), hingga bertentangan dengan kepentingan negara;

- b. Karena akibat politik-hukum penjajahan, sehingga hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan hukum barat, shg menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa;
- c. Hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat asli.

Hukum agraria sebagaimana yang dimaksudkan oleh UUPA, adalah suatu kelompok berbagai hukum, yang mengatur hak-hak penguasaan atas sumbu-sumber alam. Dalam pengertian yang luas, ruang lingkup hukum agraria meliputi: hukum tanah, hukum air, hukum kehutanan, hukum pertambangan/bahan galian, hukum perikanan dan hukum ruang angkasa (hukum yang mengatur penguasaan unsur-unsur tertentu ruang angkasa). Adapun Tujuan dari dibentuknya UUPA terdapat pada Penjelasan Umum UUPA, yaitu:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dlm rangka masyarakat yg adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum konkrit dengan tanah. Pembatasan serupa dapat kita adakan juga dengan bidang hukum lain yang merupakan unsur-unsur dari kelompok hukum agraria di atas, seperti hukum air, hukum kehutanan, hukum pertambangan/bahan galian, hukum perikanan dan hukum ruang angkasa.

#### 4. Kesimpulan

Dari uraian pembahasan di atas dapat di simpulkan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Pokok Agraria penting bagi masyarakat Indonesia yang bersifat agraris dengan memperbaiki dan memperbaiki peraturan agraria Kolonial yang tidak menguntungkan rakyat :
  - a. Karena hukum agraria yang berlaku sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan (Belanda), hingga bertentangan dengan kepentingan negara;
  - b. Karena akibat politik-hukum penjajahan, sehingga hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan hukum barat, sehingga menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa;
  - c. Hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat asli, hukum agraria lahir memperbaiki hal tersebut sehingga pengaturan tanah dan kekayaan bumi Indonesia di tujukan untuk kemakmuran masyarakat Indonesia.
2. Selain itu tujuan dari dibentuknya UUPA terdapat pada Penjelasan Umum UUPA, yaitu:
  - a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dlm rangka masyarakat yg adil dan makmur;
  - b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
  - c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

### **Daftar Pustaka**

- Boedi Harsono. 1994. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional. Jakarta: Djambatan.
- Maria S.W Sumardjono, 2001. *Kebijakan Pertanahan*, Jakarta: Kompas..
- Muchsin, 2002. *Konflik Sumber Daya Agraria dan Upaya Penegakan Hukumnya*. Makalah, seminar pertanahan nasional 2002, Yogyakarta : Pembaruan Agraria STPN.
- Notonagoro, 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta : Bina Aksara.
- Soeprapto, 1986. *Undang-undang pokok Agraria dalam Praktek*. Jakarta : Universitas Indonesia Press.
- Sudjito, 1987. *Prona Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang bersifat Strategis*, Yogyakarta: Liberty.
- Wantijk Saleh, K, 1982. *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta: Ghalia Indonesia.