

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Air dan ruang tata surya, yang merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa, memainkan peran penting dalam membangun masyarakat yang adil dan sukses yang ingin kita ciptakan di Negara Republik Indonesia, yang struktur kehidupan masyarakatnya juga mencakup ekonominya. Akibatnya, undang-undang agraria saat ini, yang seharusnya menjadi salah satu instrumen kunci untuk menciptakan masyarakat yang adil dan sukses, telah terbukti sebaliknya dan, dalam banyak hal, menghalangi untuk mewujudkan prinsip-prinsip yang disebutkan di atas.

Hal ini terutama disebabkan oleh:

1. Karena undang-undang pertanian saat ini sebagian didasarkan pada tujuan dan aturan pemerintah kolonial dan di bawah pengaruhnya sejauh bertentangan dengan kepentingan rakyat dan pelaksanaan pembangunan semesta, menyelesaikan proses revolusi nasional.
2. Oleh karena itu, sulit untuk membangun persatuan nasional karena hukum kolonisasi kolonisasi koloni memiliki karakter dualistik, yang berarti bahwa aturan adat dan hukum barat diterapkan pada saat yang bersamaan. Hal ini karena bertentangan dengan prinsip-prinsip nasional. Selain itu, ini menantang karena tidak mematuhi ide-ide yang mendasari persatuan nasional.

3. Mengingat fakta bahwa undang-undang saat ini tidak membedakan antara dua kelompok pemilik tanah yang berbeda, diperlukan undang-undang agraria nasional yang baru untuk memberikan kejelasan kepada semua orang Indonesia tentang kedudukan hukum mereka.

Oleh karena itu, sangat penting untuk membuat undang-undang pertanian nasional baru yang akan menggantikan undang-undang yang ada, yang tidak lagi dualistik, yang mudah, dan yang memastikan kepastian hukum bagi semua orang Indonesia. Undang-undang baru ini perlu diberlakukan sesegera mungkin.¹

Undang-undang pertanian yang baru harus memungkinkan pemenuhan tugas-tugas tanah, air dan ruang angkasa tersebut di atas dalam segala persoalan pertanian, dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat dan negara, dan memenuhi kebutuhan mereka sesuai dengan perkembangan zaman. Selain itu, UU Pertanian Nasional harus memahami pelaksanaan prinsip kerohanian negara dan cita-cita bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, bangsa, rakyat, dan keadilan sosial, serta pelaksanaan ketentuan Pasal 33 Konstitusi dan organisasi struktur negara..

Mengingat semua yang dikatakan di atas, undang-undang baru yang akan berfungsi sebagai dasar untuk penciptaan aturan tambahan harus dikumpulkan dalam bentuk undang-undang. Undang-undang yang

¹ “Muljadi Kartini & Widjaja Gunawan, Seri Hukum Harta Kekayaan: *Kedudukan Berkuasa dan Hak Milik*, Kencana.cetakan kedua 2008, hlm, 46”

merupakan peraturan yang dibuat oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat tidak berbeda dengan undang-undang lain karena merupakan peraturan perundang-undangan, namun karena merupakan peraturan dasar untuk undang-undang agraria yang baru, maka hanya memuat ide-ide dasar dan isu-isu yang bersifat agraria, itulah sebabnya ia dikenal sebagai Undang-Undang Agraria Dasar. Mengingat pelaksanaan Undang-Undang Dasar Agraria akan diatur oleh beberapa undang-undang, kebijakan pemerintah, dan peraturan perundang-undangan lainnya, maka tujuan utamanya adalah sebagai berikut:

1. Menciptakan dasar untuk penciptaan undang-undang pertanian nasional, yang akan berfungsi sebagai kendaraan untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi rakyat negara, terutama para petani, dalam konteks masyarakat yang sukses dan adil.
2. Menetapkan dasar untuk menjaga persatuan dan menjaga hukum pertanahan tetap lugas.
3. Memberikan tingkat kejelasan hukum kepada masyarakat umum sehubungan dengan hak milik mereka sambil meletakkan dasar bagi upaya ini.

Diharapkan juga, dalam rangka menjamin masyarakat yang adil dan berkembang, pemerintah dan UUPA (Undang-Undang Dasar Agraria) akan berperan aktif dalam mengatur hak atas tanah yang paling penting baik bagi keberadaan negara maupun negara, yaitu:

1) Hak Milik

Hak milik adalah hak turun temurun, hak terkuat dan terlengkap yang dapat dimiliki oleh orang atas tanah, oleh karena itu dalam istilah hukum resmi, hak individu ada dan diakui oleh negara.

2) Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan di atas sebidang tanah milik negara atau yang langsung dikelola oleh negara untuk jangka waktu tertentu dengan tujuan melakukan usaha di bidang pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan (pasal 28) UUPA)

3) Hak Guna Bangunan

Hak pakai barang tidak bergerak adalah hak milik untuk mendirikan dan memiliki barang tidak bergerak di atas tanah yang bukan milik seseorang, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (Pasal 35 UUPA)

4) Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk mempergunakan dan meminta kontribusi uang atas tanah yang langsung dikelola oleh negara atau tanah milik orang lain yang diberikan oleh orang yang berwenang dan kewajibannya ditentukan dalam keputusan. perjanjian dengan pemilik tanah yang bukan sewa atau perjanjian pengelolaan tanah (pasal 1 UUPA)

5) Hak Sewa

Properti milik negara atau milik pribadi yang akan dimanfaatkan untuk kepentingan pihak lain dikenal sebagai hak sewa.

Berdasarkan perbedaan hak atas tanah yang diuraikan di atas yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Agraria (UUPA), yang penting bagi masyarakat untuk memiliki kejelasan hukum, penulis tertarik untuk membuat judul tersebut.: **“AKIBAT HUKUM PROSES PERALIHAN HAK ATAS TANAH DARI HAK GUNA BANGUNAN (HGB) MENJADI HAK MILIK (HM)”**.

B. Pokok masalah penelitian

Hukum adat adalah pengaruh besar pada hukum pertanahan nasional, itulah sebabnya hukum adat tentang tanah telah dimasukkan ke dalam hukum pertanahan nasional. Hal ini jelas dari bagian-bagian hukum pertanahan nasional yang mengatakan siapa yang memiliki hak atas tanah adat dan untuk apa tanah itu digunakan dalam masyarakat.

Atas uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk membuat penelitian yang rinci dan mengkaji lebih mendalam mengenai :

1. Bagimanakah hak-hak atas tanah diatur dalam hukum tanah nasional ?
2. Bagaimana fungsi sosial tanah secara hukum adat diatur dalam hukum tanah nasional ?

C. Tujuan penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui hak-hak atas tanah diatur dalam hukum tanah nasional.

2. Untuk menganalisis fungsi sosial tanah secara hukum adat diatur dalam hukum tanah nasional.

D. Manfaat Penelitian

1. Aplikasi Teoretis. Hasil penelitian dapat membawa wawasan dan pengetahuan ke bidang studi ilmiah dan berkontribusi pada kemajuan ilmu pengetahuan, khususnya agronomi.
2. Kegunaan Praktis.
 - a. Untuk memberi tahu masyarakat secara umum betapa pentingnya mengetahui siapa yang memiliki sebidang tanah dan memberi tahu pemerintah bagaimana membawa status kepemilikan tanah kepada masyarakat.
 - b. Temuan penelitian ini memberikan statistik dan informasi mengenai dampak hukum dari prosedur pengalihan hak atas tanah.

E. Metode Penelitian

1. Metode pendekatan

Dalam melakukan penelitian ini, penulis mengadopsi metode pendekatan statuta, yaitu strategi yang memanfaatkan undang-undang, khususnya peraturan perundang-undangan yang relevan dengan masalah penelitian, sebagai landasan atau titik awal untuk analisis masalah hukum dan sebagai pelengkap penggunaan data empiris oleh peneliti.

Gagasan mendekati undang-undang didasarkan pada gagasan bahwa undang-undang diidentifikasi dengan standar tertulis yang dibuat oleh pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Karakteristik Penelitian

Penelitian deskriptif dan preskriptif adalah kualitas penelitian penulis. Ini deskriptif karena dengan cermat menjelaskan setiap bagian data sambil menunjukkan kesejajaran dan variasi antara aturan yang mengatur satu sistem hukum dan yang mengatur yang lain. Hal ini bersifat preskriptif karena argumentasi, ide, atau konsepsi baru dihasilkan sebagai hasil kajian hukum sebagai preskriptif dalam menyelesaikan masalah hukum yang dihadapi.

3. Sumber dan jenis bahan penelitian

Fokus utama penyelidikan ini adalah pada materi hukum, yang dipecah menjadi dua kategori: sumber daya hukum primer dan materi hukum sekunder. Bahan hukum inti ini dapat ditemukan dalam undang-undang dan peraturan, sedangkan bahan baku sekunder dapat ditemukan dalam publikasi seperti buku, jurnal, teori, dan makalah dalam jurnal ilmiah.

4. Pengumpulan bahan penelitian

Kumpulan sumber daya hukum dasar yang dikumpulkan dengan melakukan studi dokumen dan studi sastra, yaitu dengan menganalisis atau membedah buku, undang-undang, dan peraturan yang berkaitan dengan topik penelitian.

5. Analisis bahan penelitian

Pemrosesan dimulai dengan penyelidikan terhadap implikasi hukum dari situasi seperti sekarang, termasuk analisis undang-undang dan peraturan yang relevan.

F. Kerangka teoritis

Hukum Agraria (“Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Prinsip-Prinsip Agraria”) yang terlebih lagi merupakan pengarang singkat dengan (UUPA) menghilangkan banyaknya instrumen hukum yang mengendalikan tanah dan menetapkan satu hukum pertanahan nasional, yang didasarkan pada hukum adat, serta hukum pertanahan nasional tunggal.

Dipilihnya hukum adat sebagai dasar pengembangan hukum tanah yang baru, menyebabkan UUUP berbeda dengan UUPA yang disusun oleh Menteri Pertanian Soenarjo. Seperti diketahui, RUU Pelaksanaan Unifikasi Hukum Soenarjo tidak memilih common law sebagai dasar utama pengembangan undang-undang pertanahan yang baru. Keputusan ini dibuat sehubungan dengan diadakannya penyatuan hukum. Ada koherensi hukum sadar yang dapat ditemukan dalam bentuk lembaga dan komponen yang bermanfaat, yang dapat ditemukan dalam hukum barat dan hukum adat.³

Baik hak atas tanah maupun hak jaminan atas tanah diimunitasi oleh UUPA, yang merupakan tambahan dari undang-undang. Hukum lama mengatur semua hak atas tanah kecuali "hak erfpacht untuk pertanian kecil,"

³ “Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 176”

yang dinyatakan untuk dihilangkan pada saat yang sama dengan hak konsesi dan hak sewa untuk perkebunan besar, yang kemudian diatur lebih lanjut.

Hypothek dan Credietverband juga telah menghilang sebagai lembaga hak jaminan atas tanah dan sebagai koneksi hukum yang nyata karena munculnya Hak Tanggungan. Sementara hypotheek dan Credietverband memiliki ketentuan mereka sendiri, pada kenyataannya istilah hipotek dan Credietverband masih digunakan untuk hak dependen yang untuk sementara bergantung pada ketentuan tersebut.⁴

Bahwa hukum tanah nasional disusun berdasarkan hukum adat⁵, dengan tegas dinyatakan dalam Konsiderans UUPA. Pernyataan mengenai hukum adat dalam UUPA dapat dijumpai pada :

- a. Penjelasan Umum Angka III (1);
- b. Pasal 5;
- c. Penjelasan pasal 5;
- d. Penjelasan pasal 16;
- e. Pasal 56.

Hal itu menimbulkan pertanyaan tentang hukum adat siapa yang digunakan sebagai dasar penyusunan undang-undang pertanahan nasional. Karena sebutan hukum adat tidak selalu digunakan dengan cara yang sama, kesulitan dan masalah ini dapat dijelaskan.

⁴ *Ibid*, hlm. 178

⁵ “Notonagoro, *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.”

C. Hukum adat masyarakat adat dan hukum adat suku-suku timur asing keduanya dibahas oleh Van Vollenhoven.⁶ Istilah "hukum adat" digunakan di seluruh karya Kusumadi Pudjosewojo untuk merujuk pada seluruh tubuh hukum tidak tertulis. Dalam pengertian ini, istilah "hukum adat" tidak mengacu pada cabang hukum yang berbeda yang ada di samping cabang-cabang lain.⁷

Namun, UUPA sampai pada kesimpulan bahwa hukum adat yang dipermasalahkan sebenarnya adalah hukum asli nenek moyang masyarakat adat. Dengan ini, hukum adat yang dimaksud dalam UUPA adalah hukum asli masyarakat adat. Ini adalah hukum yang ada dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional asli, khususnya sifat masyarakat dan kekerabatan, yang didasarkan pada keseimbangan dan diresapi oleh suasana keagamaan..⁸

Manusia, secara umum, hanya melihat dan memahami Hukum Adat dalam konteks hukum positif. Maksud saya, mereka memandangnya sebagai badan hukum yang terdiri dari serangkaian standar hukum positif, yang akhirnya menjadi pegangan bersama dalam kehidupan sosial. Berbeda dengan norma-norma hukum tertulis, yang dinyatakan secara terbuka dan sengaja oleh Penguasa Legislatif dalam bentuk peraturan perundang-undangan, norma-norma hukum tidak tertulis, juga dikenal sebagai hukum adat, adalah rumusan para ahli hukum dan hakim. Norma hukum tertulis

⁶ R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Antar Golongan (Intergentiel) Di Indonesia*, Sumur Bandung, 1981.

⁷ R. Supomo, *Sejarah Politik Hukum Adat*, Prdnya Paramita, Jakarta, 1982

⁸ Boedi Harsono, *op.cit*, hlm. 179

dinyatakan secara terbuka dan sengaja oleh Penguasa Legislatif dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Rumusan ini didasarkan pada serangkaian realitas mengenai sikap dan perilaku anggota komunitas hukum adat dalam menerapkan konsepsi dan prinsip hukum. Sikap dan perilaku ini merupakan perwujudan dari kesadaran hukum warga masyarakat adat dalam proses penyelesaian kasus konkret yang telah ditemui.⁹

Aturan-aturan hukum ini diatur dengan cara yang menyerupai sistem atau tatanan, dan lembaga hukum yang sesuai dirancang untuk memenuhi persyaratan khusus masyarakat adat yang bersangkutan.

Konteks dan keadaan masyarakat adat yang terlibat, serta nilai-nilai yang dipegang oleh mayoritas masyarakat dalam kelompok itu, memiliki peran penting dalam menentukan bagaimana ide dan prinsip hukum ini diterapkan dalam praktik. Oleh karena itu, meskipun ide dan prinsip hukumnya sama, norma hukum yang merupakan konsekuensi dari penerapannya mungkin berbeda dalam satu masyarakat hukum adat dibandingkan dengan masyarakat hukum adat lainnya. Ini karena hukum adat tidak didasarkan pada badan hukum yang dikodifikasikan. Perubahan lingkungan, keadaan, dan nilai-nilai masyarakat adat yang sama dalam pertumbuhan juga dapat mengakibatkan perubahan dalam standar hukum yang lazim, bahkan jika konsep dan prinsipnya tetap sama. Ini adalah kasusnya bahkan jika orang-orang tidak berubah. Perubahan suasana, keadaan, dan nilai-nilai dapat disebabkan oleh sebab-sebab eksternal

⁹ “Iman Sudiyat, *Hukum Adat; Sektsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981”

(pengaruh pemerintahan swapraja feodalistik, pengaruh semangat ekonomi individualistik/kapitalistik), dan nisa juga dapat disebabkan oleh sebab-sebab yang dikaitkan dengan sebab-sebab yang ada dalam komunitas hukum adat itu sendiri.¹⁰

Akibatnya, ada individu yang memiliki skeptisisme tentang kelayakan melakukan proses penyatuan hukum dengan menggunakan sebagai landasan standar hukum yang beragam yang ditemukan dalam hukum adat. Adalah fakta bahwa prinsip-prinsip hukum adat dapat mengambil banyak bentuk yang berbeda dan memiliki banyak isi yang berbeda. Namun, ruang lingkupnya sebagian besar terbatas pada subbidang hukum keluarga dan hukum waris. Karena ini adalah perwujudan dari konsep dan ide hukum yang sama, praktik hukum pertanahan sangat konsisten di seluruh yurisdiksi. Ini adalah salah satu alasan untuk konsistensi ini. Meskipun struktur hukum yang mengatur masyarakat adat dapat bervariasi satu sama lain karena kondisi dan persyaratan unik dari setiap kelompok masyarakat adat: Karena keragaman dalam bahasa yang digunakan, nama-nama yang diberikan kepada berbagai badan peradilan dan administrasi juga berbeda.¹¹

Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa aturan hukum adat dapat digunakan selain hukum tertulis untuk tujuan menghilangkan aspek yang tidak asli. Sumber utama informasi yang digunakan dalam pengembangan hukum pertanahan nasional adalah gagasan dan prinsip-prinsip undang-undang itu.

¹⁰ “Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm. 179”

¹¹ “Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat*, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 1976”

Untuk memahami hukum adat dengan cara ini, tidak harus dilihat hanya sebagai seperangkat aturan hukum lain yang berasal dari sikap, tindakan, dan perilaku masyarakat adat, melainkan sebagai cara untuk mewujudkan konsep dan prinsip-prinsip pengendalian kehidupan mereka. Gagasan dan prinsip-prinsipnya termasuk dalam konsep hukum adat.¹²

Demikian halnya dalam konsep dan gagasan-gagasan pembaruan bidang hukum-hukum lainnya, norma-norma yang terdapat di dalam hukum adat yang tersebar dalam gugusan tanah air Indonesia, akan diakui dan menjadi salah satu sumber hukum dalam pembaharuan hukum nasional.

Pemerintah telah membentuk komite ini dengan tujuan melaksanakan kebijakan reorganisasi sistem peradilan selama lima tahun ke depan. Lebih khusus lagi, pemerintah bermaksud untuk melaksanakan kebijakan yang akan memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan budaya hukum (legal culture). Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam “Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009”, yaitu :

- a. Sebagai bagian dari upaya reformasi hukum nasional, substansi hukum sedang ditata ulang dengan mengkaji dan mengatur ulang peraturan perundang-undangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang tertib yang memperhatikan prinsip-prinsip umum serta hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu, pengetahuan lokal dan hukum

¹² “Beodi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 177”

adat sedang dihormati dan diperkuat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui akuntabilitas kasus-kasus pengadilan;

- b. Membangun lembaga peradilan, mereformasi struktur peradilan, meningkatkan standar sistem peradilan yang mudah diakses dan transparan, dan meningkatkan profesionalisme karyawan dan hakim peradilan; meningkatkan transparansi dan merampingkan proses hukum agar lebih mudah diakses oleh publik dan menjamin bahwa hukum dilaksanakan secara adil dan tidak memihak; memperkuat pengetahuan lokal dan hukum adat untuk memperbaiki sistem hukum dan peraturan dengan memperkuat kasus-kasus pengadilan sebagai bagian dari upaya untuk mengubah hukum nasional;
- c. Meningkatkan budaya hukum dapat dicapai dengan beberapa cara, termasuk melalui pengajaran dan sosialisasi berbagai aturan dan peraturan, serta dengan contoh perilaku kepala negara dan stafnya dalam menghormati dan menegakkan supremasi hukum.

G. Keaslian penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan cara menelaah terhadap referensi-referensi yang ada, dan pastinya penulis mengutip pendapat atau hasil penelitian terdahulu dengan cara-cara yang ditentukan dalam khasanah keilmuan. Untuk hal itulah, jika dalam penelitian terdapat kemiripan dengan hasil penelitian yang sudah dilakukan, maka penelitian ini sebagai pelengkap hasil penelitian yang telah ada sebelumnya.

H. Sistematika penulisan

Penulis dalam penelitian ini mengatur akumulasi temuan penelitian ini menjadi empat (4) bab, dan masing-masing bab penulis dipecah menjadi sub-sub yang disusun menurut sistematika berikut:

Bab I ”Pendahuluan. Bab ini menguraikan tentang : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian dan Sistematika Penulisan.”

Bab II ”Tinjauan Tentang Hukum Agraria Indonesia. Pada Bab ini penulis menguraikan mengenai : Pengertian Hukum Agraria dan Hukum Tanah, Pengertian Hak Guna Bangunan dan Pengertian Hak Milik.”

Bab III Pengaturan Hak-hak Atas Tanah, yaitu : Hak-hak atas tanah diatur dalam hukum tanah nasional; Fungsi sosial tanah secara hukum adat diatur dalam hukum tanah nasional.

Bab IV Kesimpulan dan Saran. Pada bab ini penulis menyimpulkan hasil penelitian dan memberikan saran-saran atas permasalahan yang diteliti.