

SEJARAH HUKUM AGRARIA

Oleh:

Sodikin

**Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Jakarta
September 2021**

SEJARAH HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

Hukum Agraria Pada Masa Pemerintahan Kolonial

Dari segi berlakunya, Hukum Agraria di Indonesia dapat di bagi menjadi 2 (dua), yaitu:

- 1. Hukum agraria Kolonial yang berlaku sebelum Indonesia merdeka bahkan berlaku sebelum diundangkannya UUPA, yaitu tanggal 24 September 1960; dan**
- 2. Hukum Agraria nasional yang berlaku setelah diundangkannya UUPA.**

Dari konsideran UUPA di bawah kata "menimbang", dapat diketahui beberapa ciri dari hukum agraria kolonial pada huruf b, c dan d, sebagai berikut :

- 1. Hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta;**
- 2. Hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat;**
- 3. Bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.**

Sebelum tahun 1870

Pada masa VOC (*Vernigde Oost Indische Compagnie*)

VOC didirikan pada tahun 1602 – 1799 sebagai badan perdagangan sebagai upaya guna menghindari persaingan antara pedagang Belanda kala itu. VOC tidak mengubah struktur penguasaan dan pemilikan tanah, kecuali pajak hasil dan kerja rodi.

Beberapa kebijaksanaan politik pertanian yang sangat menindas rakyat Indonesia yang ditetapkan oleh VOC, antara lain :

1. *Contingenten*. Pajak hasil atas tanah pertanian harus diserahkan kepada penguasa kolonial (kompeni). Petani harus menyerahkan sebagian dari hasil pertaniannya kepada kompeni tanpa dibayar sepeser pun.

2. *Verplichte leveranten*. Suatu bentuk ketentuan yang diputuskan oleh kompeni dengan para raja tentang kewajiban menyerahkan seluruh hasil panen dengan pembayaran yang harganya juga sudah ditetapkan secara sepihak. Dengan ketentuan ini, rakyat tani benar-benar tidak bisa berbuat apa-apa. Mereka tidak berkuasa atas apa yang mereka hasilkan.

3. *Roerendiensten*. Keijaksanaan ini dikenal dengan kerja rodi, yang dibebankan kepada rakyat Indonesia yang tidak mempunyai tanah pertanian.

Masa Pemerintahan Gubernur Herman Willem Daendles (1800-1811)

Awal dari perubahan struktur penguasaan dan pemilikan tanah dengan penjualan tanah, hingga menimbulkan tanah partikelir.

Kebijakannya itu adalah dengan menjual tanah-tanah rakyat Indonesia kepada orang-orang Cina, Arab maupun bangsa Belanda sendiri. Tanah itulah yang kemudian disebut tanah partikelir. Tanah partikelir adalah tanah *eigendom* yang mempunyai sifat dan corak istimewa. Yang membedakan dengan tanah *eigendom* lainnya ialah adanya hak-hak pada pamiliknya yang bersifat kenegaraan yang disebut *landheerlijke rechten* atau hak pertuanan. Hak pertuanan, misalnya :

- 1. Hak untuk mengangkat atau mengesahkan kepemilikan serta memberhentikan kepala-kepala kampung/desa;**
- 2. Hak untuk menuntut kerja paksa (rodi) atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk;**
- 3. Hak untuk mengadakan pungutan-pungutan, baik yang berupa uang maupun hasil pertanian dari penduduk;**
- 4. Hak untuk mendirikan pasar-pasar;**
- 5. Hak untuk memungut biaya pemakaian jalan dan penyebrangan;**
- 6. Hak untuk mengharuskan penduduk tiga hari sekali memotong rumput untuk keperluan tuan tanah, sehari dalam seminggu untuk menjaga rumah atau gudang-gudangnya dan sebagainya.**

Masa Pemerintahan Gubernur Thomas Stamford Rafles (1811-1816)

Pada masa Rafles semua tanah yang berada di bawah kekuasaan *government* dinyatakan sebagai *eigendom government*. Dengan dasar ini setiap tanah dikenakan pajak bumi.

Dari hasil penelitian Rafles, pemilikan tanah-tanah di daerah swapraja di Jawa disimpulkan bahwa semua tanah milik raja, sedang rakyat hanya sekedar memakai dan menggarapnya. Karena kekuasaan telah berpindah kepada Pemerintah Inggris, maka sebagai akibat hukumnya adalah pemilikan atas tanah-tanah tersebut dngna sendirinya beralih pula kepa Raja Inggris. Dengan demikian, tanah-tanah yang dikuasai dan digunakan oleh rakyat itu bukan miliknya, melainka milik Raja Inggris. Oleh karena itu, mereka wajib memberikan pajak tanah kepada Raja Inggris, sebagaimana sebelumnya diberikan kepada raja mereka sendiri.

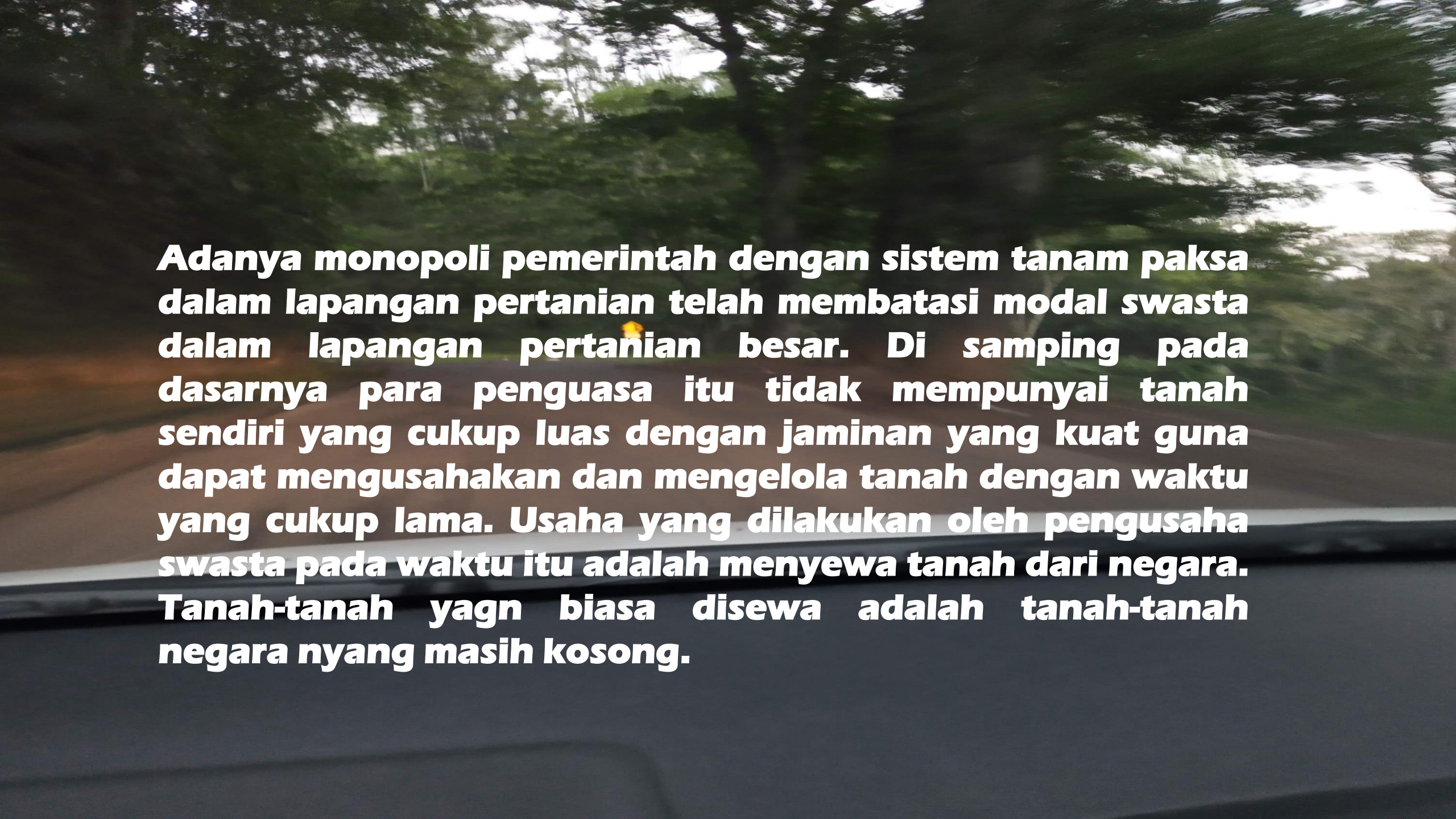
Beberapa ketentuan yang berkaitan dengan pajak tanah dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 1. Pajak tanah tidak langsung dibebankan kepada petani pemilik tanah, tetapi ditugaskan kepada kepala desa. Para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani;**
- 2. Kepala desa diberikan kekuasaan penuh untuk mengadakan perubahan pada pemilikan tanah oleh para petani. Jika hal itu diperlukan guna memperlancar pemasukan pajak tanah. Dapat dikurangi luasnya atau dapat dicabut penguasaannya, jika petani yang bersangkutan tidak mau atau tidak mampu membayar pajak tanah yang ditetapkan baginya, tanah yang bersangkutan akan dinerika kepada petani lain yang sanggup memenuhinya;**
- 3. Praktik pajak tanah menjungkirbalikan hukum yang mengatur tentang pemilikan tanah rakyat sebagai besarnya kekuasaan kepala desa. Seharusnya luas pemilikan tanahlah yang menentukan besarnya pajak yang harus dibayar, tetapi dalam praktik pemungutan pajak tanah itu justru berlaku yang sebaliknya. Besarnya sewa yang sanggup dibayarliah yang menentukan luas tanah yang boleh dikuasai seseorang.**

Masa Pemerintahan Gubernur Johannes van den Bosch

Pada tahun 1830 Gubernur Jenderal van den Bosch menetapkan kebijakan pertanian yang dikenal dengan sistem Tanam Paksa atau *Cultuur Stelsel*.

Dalam sistem tanam paksa ini petani dipaksa untuk menanam suatu jenis tanaman tertentu yang secara langsung maupun tidak langsung dibutuhkan oleh pasar internasional pada waktu itu. Hasil pertanian tersebut diserahkan kepada pemerintah kolonial tanpa mendapat imbalan apapun, sedangkan bagi rakyat yang tidak mempunyai tanah pertanian wajib menyerahkan tenaga kerjanya yaitu seperlima bagian dari masa kerjanya atau 66 hari untuk waktu satu tahun.



Adanya monopoli pemerintah dengan sistem tanam paksa dalam lapangan pertanian telah membatasi modal swasta dalam lapangan pertanian besar. Di samping pada dasarnya para penguasa itu tidak mempunyai tanah sendiri yang cukup luas dengan jaminan yang kuat guna dapat mengusahakan dan mengelola tanah dengan waktu yang cukup lama. Usaha yang dilakukan oleh pengusaha swasta pada waktu itu adalah menyewa tanah dari negara. Tanah-tanah yang biasa disewa adalah tanah-tanah negara yang masih kosong.

Sesudah tahun 1870 (hukum tanah administratif Belanda)

Agrarische Wet (AW)

Pada tahun 1870 lahirlah *Agrarische Wet* yang merupakan pokok penting dari hukum agraria dan semua peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan pemerintah masa itu sebagai permulaan hukum agraria barat. Ide awal dikelulkannya *Agrarische Wet (AW)* ini adalah sebagai respon terhadap kaingina perusahaan-perusahaan asing yang bergerak dalam bidang pertanian untuk berkembang di Indonesia, namun hak-hak rakyat atas tanahnya harus dijamin.

AW ini merupakan undnag-undang di negeri Belanda, yang diterbitkan pada tahun 1870, dengan diundangkan dalam S.1870-55. dimasukkannya ke Indonesia, dengan memasukkan Pasal 62 RR, yang pada mulanya terdiri dari 3 ayat, dengan penambahan 5 ayat tersebut sehingga Pasal 62 RR menjadi 8 ayat, yakni ayat 4 sampai dengan ayat 8. pada akhirnya Pasal 62 RR ini menjadi Pasal 51 IS.

Pasal 51 IS ini memuat :

Ayat (1): Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.

Ayat (2): Di dalam larangan ini tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukan perluasan kota dan desa serta mendirikan bangunan-bangunan kerajinan/industri.

Ayat (3): Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah dengan ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Ada pun tanah-tanah yang telah dibuka oleh orang-orang Indonesia asli, atau yang dipunyai oleh desa sebagai tempat pengembalaan umum atau atas dasar lainnya

Ayat (4): tidak boleh dipersewakan. Menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi diberikan tanah dengan Hak Erfacht selama

Ayat (5): waktu tidak lebih dari 75 tahun. Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai ada

Ayat (6): pemberian Hak yang melanggar Hak penduduk asli.

Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah yang telah dibuka oleh orang-orang Indonesia asli untuk keperluan mereka sendiri, atau tanah-tanah kepunyaan desa sebagai tempat pengembalaan umum atas dasar lainnya, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 133 dan untuk keperluan perusahaan tanaman yang diselenggarakan atas perintah atasan dengan pemberian ganti rugi atas

Ayat (7): tanah.

Tanah yang dipunyai oleh orang-orang Indonesia asli dengan Hak Milik (hak pakai perseorangan yang turun temurun) atas permintaan pemiliknya yang syah diberikan kepadanya dengan hak *eigendom* dengan pembatasan-pembatasan seperlunya yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat *eigendommen*, yakni mengenai kewajiban-kewajiban terhadap negara dan desa serta wewenang untuk menjualnya kepada bukan orang Indonesia asli.

Ayat (8): Menyewakan tanah-tanah atau menyerahkan tanah untuk dipakai oleh orang-orang Indonesia asli, kepada bukan orang Indonesia asli dilakukan menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi.

Terbentuknya AW merupakan upaya desakan dari para kalangan pengusaha di negeri Belanda yang karenan keberhasilan usahanya mengalami kelebihan modal, karenanya memerlukan bidang usaha baru untuk menginvestasikannya. Dengan banyaknya persediaan tana hutan di Jawa yang belum dibuka, para pengusaha itu menuntut untuk diberikannya kesempatan membuka usaha di bidang perkebunan besar. Sejalan dengan semangat liberalisme yang sedang berkembang dituntut pengantian sisten monopoli negara dan kerja paksa dalam melaksanakan cultuur stelse, dengna sisitem persaingan bebasa dan sistem kerja bebas, berdasarkan konsepsi kapitalisme liberal.

Tuntutan untuk mengakhiri sistem tanam paksa dan kerja paksa dengan tujuan bisnis tersebut, sejalan dengan tuntutan berdasarkan pertimbangan kemanusiaan dari golongan lein di negeri Belanda, yang melihat terjadinya penderitaan yang sangat hebat di kalangan petani Jawa, sebagai akibat penyalahgunaan wewenang dalam melaksanakan cuktuur stelsel oleh para pejabat yang bersangkutan.

Dari itu jelaslah tujuan dikeluarkannya AW adalah untuk membuka kemungkinan dan memberikan jaminan hukum kepada para pengusaha swasta agar dapat berkembang di Hindia Belanda.

Selain itu AW juga bertujuan untuk :

- a. Memperhatikan perusahaan swasta yang bermodal besar dengan jalan :**
 - 1) Memberikan tanah-tanah negara dengan hak Erfacht Waktu lama, sampai 75 tahun.**
 - 2) Untuk memberikan kemungkinan bagi para pengusaha untuk menyewakan tanah adat/rakyat.**

- b. Memperhatikan kepentingan rakyat asli, dengan jalan :**
 - 1) Melindungi hak-hak tanah rakyat asli.**
 - 2) Memberikan kepada rakyat asli untuk memperoleh hak tanah baru (*Agrarische eigendom*).**

Untuk pelaksanaan AW tersebut, maka diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan dan keputusan, diantaranya dalam *Agrarische Besluit*.

Agrarische Besluit (AB)

Ketentuan-ketentuan AW pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan yang paling penting adalah apa yang dimuat dalam *Koninklijk Besluit (KB)*, yang kemudian dikenal dengan nama *Agrarische Besluit (AB)*, S.1870-118.

AB terdiri dari tiga bab, yaitu:

- 1). Pasal 1-7 tentang hak atas tanah;**
- 2). Pasal 8-8b tentang pelepasan tanah;**
- 3). Pasal 19-20 tentang peraturan campuran.**

Dalam Pasal 1 AB tersebut dimuat satu pernyataan yang asas yang sangat penting bagi perkembangan dan pelaksanaan hukum tanah administratif Hindi Belanda. Asas tersebut dinilai sebagai kurang menghargai, bahkan "memperkosakan" hak-hak rakyat atas tanah yang bersumber pada hukum adat.

Dinyatakan dalam Pasal 1 AB tersebut :

"Behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet, blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, waarop niet anderen recht van eigendom wordt bewezen, domein van de staat is".

Jika diterjemahkan :

"Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 2 dan 3 Agrarische Wet, tetap dipertahankan asas, bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommenya, adalah domein negara (milik) negara".

AB hanya berlaku untuk Jawa dan Madura, maka apa yang dinyatakan dalam Pasal 1 AB tersebut, yang dikenal sebagai *Domein Verklaring* (Pernyataan Domein) semulajuga berlaku untuk Jawa dan Madura saja. Tetapi kemudian pernyataan domein tersebut diberlakukan juga untuk daerah pemerintahan langsung di luar Jawa dan Madura, dengan suatu ordonansi yang diundangkan dalam S.1875-119a.

Maksud dari adanya pernyataan domein itu adalah untuk memberikan ketegasan sehingga tidak ada keragu-raguan, bahwa satu-satunya penguasa yang berwenang untuk memberikan tanah-tanah kepada pihak lain adalah Pemerintah.

Dengan adanya pernyataan domein, maka tanah-tanah di Hindi Belanda dibagi menjadi dua jenis, yaitu :

- 1. Vrijlands Domein* atau tanah negara bebas, yaitu tanah yang di atasnya tidak ada hak penduduk bumi putera.**
- 2. Onvrijlands Domein* atau tanah negara tidak bebas, yaitu tanah yang di atasnya ada hak penduduk maupun desa.**

Dalam praktiknya, pernyataan domein mempunyai dua fungsi, yakni :

- 1) Sebagai landasan hukum bagi pemerintah kolonial untuk dapat memberikan tanah dengan hak-hak barat seperti yang diatur dalam KUHPerdata, misalnya hak eigendom, hak opstal, dan hak erfacht.**
- 2) Untuk keperluan pembuktian pemilikan, yaitu apabila negara berperkara, maka negara tidak perlu membuktikan hak eigendommenya atas tanah, tetapi pihak lainlah yang wajib membuktikan haknya.**

Untuk diketahui bahwa hak rakyat Indonesia atas tanahnya adalah berdasarkan hukum adat, sedangkan dalam hukum adat tidak adak ketentuan hukum yang sama dengan Pasal 570 BW, maka denga sekaligus semua tanah dari rakyat Indonesia termasuk menjadi tanah negara (domein negara). Yang tidak termasuk tanah negara, menurut Pemerintah Hindia Belanda, adalah tanah-tanah seperti di bawah ini :

- 1). Tanah-tanah daerah swapraja;**
- 2). Tanah-tanah yang menjadi eigendom orang lain;**
- 3). Tanah-tanah partikulir;**
- 4). Tanah-tanah eigendom agraria (*Agrarische eigendom*).**

Erfacht Ordonantie

Mengenai pemberian hak erfacht kepada para pengusaha tersebut, menurut AW harus diatur dalam ordonansi. Maka dalam pelaksanaannya dijumpai berbagai peraturan mengenai hak erfacht, yaitu :

a. Untuk Jawa dan Madura, kecuali daerah-daerah Swapraja :

- 1) Agrarische Besluit (S.1870-118) Pasal 9 sampai dengan 17;***
- 2) Ordonansi yang dimuat S.1872-237a, yang beberapa kali mengalami perubahan , terakhir dalam tahun 1913 disusun kembali dan diundangkan dalam S.1913-699.***

b. Untuk luar Jawa dan Madura, kecuali daerah-daerah Swapraja : semula ada beberapa ordonansi yang mengatur hal-hal mengenai pemberian hak erfacht yang berlaku di daerah-daerah tertentu,

1). S.1874f untuk Sumatera.

2). S.1877-55 untuk keresidenan Manado.

3). S.1888-58 untuk daerah *Zuider-en Oosteradeling Borneo*.

Dalam tahun 1914 diundangkan satu ordonansi untuk semua daerah pemerintahan langsung di luar Jawa dan dimuat dalam S.1914-367 Ordonansi yang baru itu dikenal dengan sebutan "*Erfachtordonantie Buitengewesten*". Semua ordonansi yang lama ditarik kembali kecuali Pasal 1-nya masing-masing.

c. Untuk daerah-daerah swapraja luar Jawa :

Diatur dalam S.1910-61 dengan sebutan *erfachtordonantie* *Zelfbesturende Landschappen Buitengewesten*. Berlakunya di masing-masing swapraja menurut petunjuk Gubernur Jenderal.

Sebelum adanya ordonansi itu di daerah-daerah swapraja di luar Jawa tidak diberikan hak *erfacht*, melainkan hak konsesi untuk perusahaan kebun besar.

Persewaan tanah rakyat kepada perusahaan kebun besar diatur pula dengan ordonansi, yang telah mengalami perubahan-perubahan menjadi :

- 1. Grondhuurordonantie (S.1918-88), yang berlaku di Jawa dan Madura, kecuali Surakarta dan Yogyakarta;***
- 2. Vordtenlands Groondhuur Reglement (S.1918-20), yang berlaku di daerah swapraja Surakarta dan Yogyakarta.***

Agrarische Eigendom

***Agrarische eigendom* adalah suatu koninklijk besluit tertanggal 16 April 1872, Nomor : 29, mengenai hak *agrarische eigendom*.**

Yang dimaksud dengan *Agrarische eigendom* adalah suatu hak yang bertujuan untuk memberikan kepada orang-orang Indonesia/pribumi, nsuatu hak yang kuat atas sebidang tanah. *Agrarische eigendom* ini, dalam praktik untuk membedakan hak eigendom sebgaimana yang dimaksud dalam BW.

***Agrarische eigendom* diatur dalam Pasal 51 ayat (7) I.S., diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 AB kemudian diatur lebih lanjut dalam KB tanggal 16 April 1872 Nomor : 29 (S. 1872-117) dan S. 1837-38. berdasarkan KB tersbut, tata cara memperoleh *Agrarische eigendom* dijelaskan di bawah ini, yaitu :**

1. Apabila seseorang Indonesia asli (=bumi putera) berkeinginan agar hak milik atas tanahnya, dirubah menjadi Hak *Agrarische eigendom*, maka pemohonannya harus diajukan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat, agar ia ditetapkan sebagai pemiliknya. Inilah yang disebut: *uitwijzing van erfelijk individucel gebbruikrecht*. Ini hanya mungkin apabila tanahnya di lkuar sengketa, artinya tanpa berperkara dengan pihak lain.

2. Untuk ini semua sebelumnya diadakan pengumuman, di desanya yang bersangkutan untuk memberi kesempatan kepada pihak ketiga yang merasa berkepentingan akan mengajukan keberatan-keberatan terhadap permohonan *uitwijzing van erfelijk individucel gebbruikrecht* di atas.

3. Dengan berlandaskan keputusan ketua pengadilan negeri tersebut, maka *agrarische eigendom* dapat diberikan kepada pemohon oleh bupati yang bersangkutan bertindak untuk dan atas nama pemberian gubernur jenderal.

4. *Agrarische eigendom* yang telah diperoleh dari bupati tersebut, maka *Agrarische eigendom* tersebut harus didaftarkan menurut peraturan sebagaimana dimuat dalam S.1873-38, dan kepada pemiliknya akan mendapat surat tanda bukti hak.

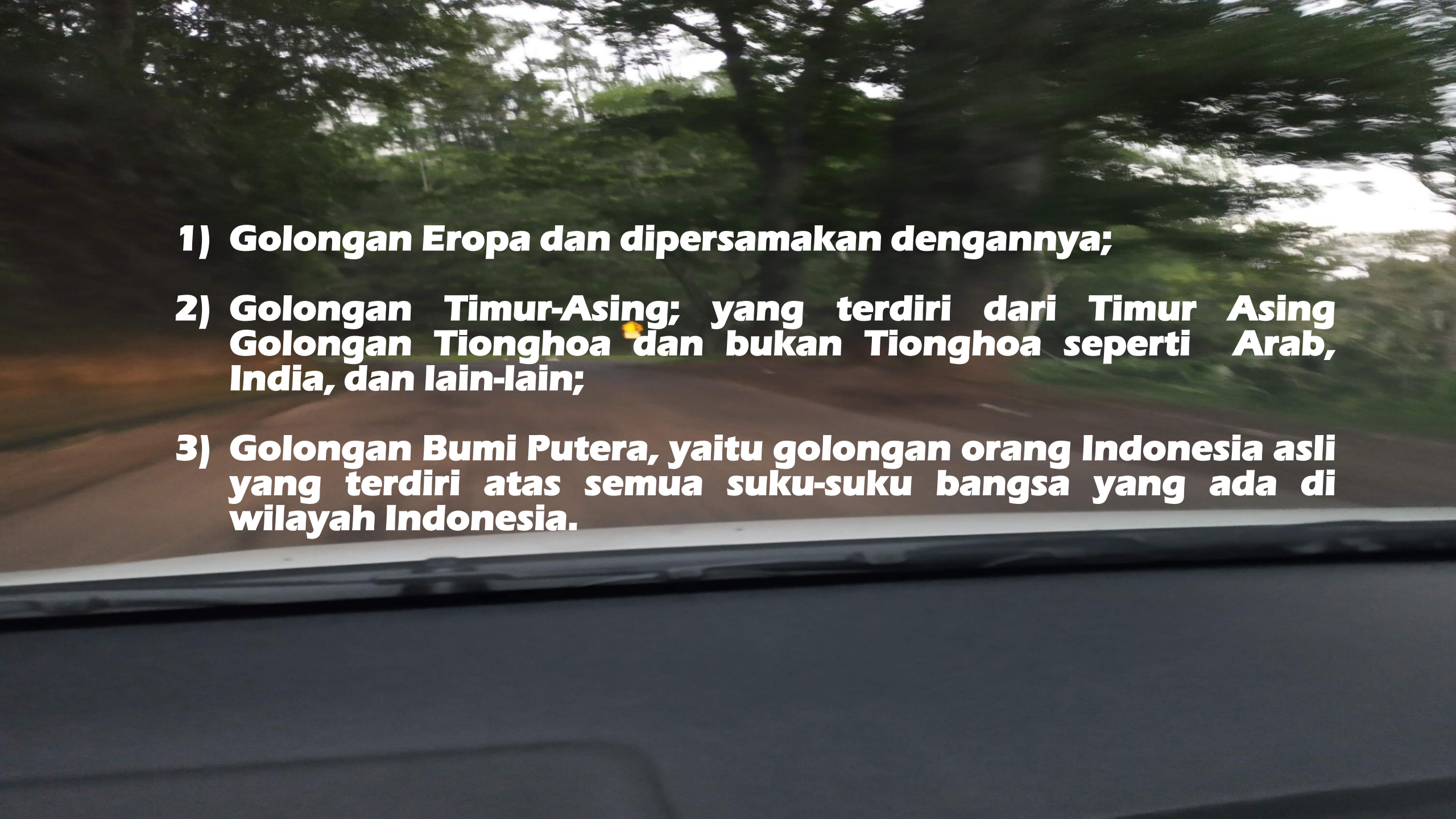
5. Setiap peralihan hak, pembebanan dengan *hypothek*, harus didaftarkan di Kantor Pengadilan Negeri.

Tujuan adanya *Agrarische eigendom* sebetulnya bertujuan untuk memberikan kepada orang-orang Indonesia asli dengan semata hak yang kuat, yang pasti karena terdaftar dan haknya dapat dibebani dengan *hypotheek*. Tetapi dalam praktiknya kesempatan untuk menggantikan hak miliknya dengan menjadi *Agrarische eigendom* tidak banyak dipergunakan.

Hukum Tanah Perdata (Kitab Undang-undang Hukum Perdata)

KUHPerdata yang berlaku di Indonesia merupakan politik hukum Belanda yang memberlakukan KUHPerdata yang berlaku di Belanda, dengan beberapa perubahan, berdasarkan asas konkordansi diberlakukan di Indonesia.

Kaitannya dengan pemberlakuan hukum perdata di Hindia Belanda harus juga diperhatikan politik hukum pemerintah Hindia Belanda yang diterapkan dalam pemberlakuan hukum bagi penduduk Hindia Belanda kala itu, yaitu politik hukum penggolongan penduduk yang membagi golongan penduduk menjadi tiga golongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 163 I.S. (*Indische Staatsregeling*) yakni :

- 
- 1) Golongan Eropa dan dipersamakan dengannya;**
 - 2) Golongan Timur-Asing; yang terdiri dari Timur Asing Golongan Tionghoa dan bukan Tionghoa seperti Arab, India, dan lain-lain;**
 - 3) Golongan Bumi Putera, yaitu golongan orang Indonesia asli yang terdiri atas semua suku-suku bangsa yang ada di wilayah Indonesia.**

Dengan demikian di Indonesia terdapat hukum perdata yang beragam (pluralistis). Pertama, terdapat hukum yang disesuaikan untuk segala golongan warga negara seperti yang sudah diuraikan di atas:

- 1. Untuk bangsa Indonesia asli, berlaku Hukum Adat, yaitu hukum yang sejak dahulu telah berlaku di kalangan rakyat, yang sebagian besar masih belum tertulis, tetapi hidup dalam tindakan-tindakan rakyat, mengenai segala soal dalam kehidupan masyarakat.**
- 2. Untuk warga negara bukan asli yang berasal dari Tionghoa dan Eropa berlaku Kitab Undang-undang Hukum Perdata (BW) dan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (WvK), dengan pengertian, bahwa bagi golongan Tionghoa mengenai BW tersebut ada sedikit penyimpangan yaitu bagain 2 dan 3 dari Titel IV Buku I (mengenai upacara yang mendahului pernikahan dan mengenai "penahanan" pernikahan) tidak berlaku bagi mereka, sedangkan untuk mereka ada pula "Burgirlijk Stand tersendiri.**

Sebagai akibat politik hukum tersebut, maka sebagaimana halnya hukum perdata, hukum tanah pun berstruktur ganda atau dualistik, dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan hukum tanah adat, yang bersumber pada hukum adat yang tidak tertulis dan hukum tanah barat yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam buku II KUHPerdata yang merupakan hukum tertulis.

Ini berarti, bahwa hubungan-hubungan hukum dan peristiwa-peristiwa hukum di kalangan orang-orang dari golongan bumi putera diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan hukum adatnya masing-masing.

Demikian pula dengan kalangan orang-orang dari golongan yang lain. Hukum yang ditetapkan adalah hukum yang berlaku untuk golongan masing-masing.

Adapun hubungan-hubungan hukum antara orang-orang pribumi dan orang-orang non pribumi diselesaikan apa yang disebut Hukum Antar Golongan atau hukum *intergentiel*. Dalam peristiwa hubungan hukum semacam itu timbul pertanyaan hukum mana yang berlaku.

Pertanyaan itu timbul karena pemerintah Hindia Belanda menganut apa yang disebut asas persamaan derajat atau persamaan penghargaan bagi stelse-stelsel hukum yang berlaku, baik hukum barat, hukum adat golongan pribumi maupun hukum adat golongan timur asing bukan Cina. Tidak ada salah satu di antaranya yang superior atau dihargai lebih tinggi dari yang lain.

Maka dalam menyelesaikan peristiwa hukum antar golongan tidak musti salah satu stelsel hukum tertentu yang harus diberlakukan.

Perihal peraturan hukum yang mengatur tentang hukum agraria dalam KUHPerdota adalah Buku II KUHPerdota selama menyangkut tentang bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam buku II KUHPerdota tersebut terdapat beberapa jenis hak atas tanah barat yang dikenal yaitu :

- 1. Tanah *eigendom*, yaitu suatu hak atas tanah ang pemiliknya mempunyai kekuatan mutlak atas tanah tersebut;**

2. Tanah hak *opstal*, yaitu suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk memiliki sesuatu yang di atas tanah eigendom, pihak lain yang dapat berbentuk rumah atau bangunan, tanaman dan seterusnya di samping hak *opstal* tersebut memberikan wewenang terhadap benda-benda tersebut kepada pemegang haknya juga diberikan wewenang-wewenang yaitu :

- a. Memindah-tangankan benda yang menjadi haknya kepada pihak lain;**
- b. Dapat dijadikan jaminan utang;**
- c. Dapat diwariskan.**

Dengan catatan hak *opstal* tersebut belum habis waktunya menurut perjanjian yang telah ditetapkan bersama.

3. Tanah hak *erfacht*, yaitu hak untuk dapat diusahakan/mengolah tanah orang lain dan menarik atau hasil yang sebanyak-banyaknya dari tanah tersebut, kewenangan pemegang hak *erfacht* hampir sama dengan kewewenangan hak *opstal*.

4. Tanah hak *gebruik*, yaitu tanah hak pakai atas tanah orang lain.

Di samping hak atas tanah barat tersebut di atas, juga ada tanah-tanah dengan hak Indonesia, seperti tanah-tanah dengan hak adat, yang disebut tanah hak adat.

Ada pula tanah-tanah dengan hak ciptaan pemerintha Hindia Belanda seperti *agararische eigendom*, *landerijn bezitrecht*. Juga dengan hak-hak ciptaan pemerintah swapraja, seperti grant sultan.

Tanah-tanah dengan hak-hak adat dan hak-hak ciptaan pemerintha Hindia Belanda dan swapraja tersebut, bisa disebut tanah-tanah hak Indonesia, yang cakupannya lebih luas dari tanah-tanah hak adat.

Tanah-tanah hak barat dapat dikatakan hampir semuanya terdaftar pada Kantor *Overschrijvings Ambtenar* menurut *Overschrijvings Ordonantie* S. 1834-27 dan dipetakan oleh Kantor Kadaster menurut peraturan-peraturan kadaster.

Tanah hak barat ini tunduk pada hukum tanah barat. Artinya hak-hak dan kewajiban pemegang haknya, persyaratan bagi pemegang haknya, hal-hal mengenai tanah yang dihaki, serta diperolehannya, pembebanannya diatur menurut ketentuan-ketentuan hukum tanah barat.

Tanah-tanah hak adat hampir semuanya belum didaftar. Tanah-tanah itu tunduk pada hukum adat yang tidak tertulis. Tanah-tanah hak adat, yang terdiri atas apa yang disebut tanah ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat dan tanah perorangan, seperti hak milik adat, merupakan sebagian terbesar ranah Hindia Belanda.

Untuk tanah-tanah hak ciptaan pemerintah swapraja, di daerah-daerah swpraja Sumatera Timur dipunyai dengan hak-hak ciptaan pemerintah swapraja. Di daerah Kesultanan Deli misalnya dikenal tanah-tanah yang dipunyai dengan apa yang disebut :

1. *Grant Sultan* semacam hak milik adat, diberikan oleh pemerintah swapraja, khusus bagi para kaula swapraja, didaftar di kantor pejabat swapraja;
2. *Grant Controleu*, diberikan oleh pemerintah swapraja bagi bukan kaula swapraja, didaftar di kantor *Controleur* (pejabat pangreh praja Belanda);
3. *Grant Deli Maatschappij*, terdapat di kota Medan dan diberikan oleh Deli Maatschappaij, juga didaftar di kantor perusahaan tersebut. Deli Maatschappaij adalah suatu perusahaan yang mempunyai usah perkebunan besar tembakau dan bergerak juga di bidang pelayanan umum dan tanah, memperoleh tanah yang luas dari pemerintah swapraja Deli dengan Grant. Tanah tersebut dipetak-petak dan diberikan kepada yang memerlukan oleh Deli Maatschappaij kepada juga dengan grant yang merupakan "sub-grant" dikenal dengan sebutan "grant D", singkatan dari grant Deli Maatschappaij.
4. *Hak konsesi* untuk perusahaan perkebunan besar, diberikan oleh pemerintah swapraja dan didaftar di kantor residen.

Sesudah Tahun 1942

Pada periode sesudah tahun 1942, terjadi situasi yang cenderung pada :

- 1. Periode kacau di bidang pemerintahan mengakibatkan kebijaksanaan pemanfaatan tanah dan penguasaan tanah tidak tertib;**
- 2. Tujuan utama, usaha menunjang kepentingan Jepang;**
- 3. Permulaan akupasi liar pada tanah-tanah perkebunan atau penebangan liar;**
- 4. Usaha pengembalian kembali perkebunan milik Belanda;**
- 5. Kerusakan fisik tanah karena politik bumihangus dan penggunaan tanah melampaui batas kemampuannya.**

Pada masa penjajahan tersebut di atas keadaan hukum agraria Indonesia menurut hukum adat tidak terlepas dari hukum adat daerah setempat antara lain, perangkat hukumnya tidak tertulis, bersifat komunal, bersifat tunai dan bersifat langsung. Sedangkan mengenai hak atas tanah mengenal peristilahan yang lain ;

a. Hak persekutuan atas tanah yaitu hak ulayat:

b. Hak perorangan atas tanah :

- 1) Hak milik, hak yayasan;
- 2) Hak wenang pilih, hak mendahulu;
- 3) Hak menikmati hasil;
- 4) Hak pakai;
- 5) Hak imbal jabatan;
- 6) Hak wenang beli.

Pada masa kolonial ini tanah-tanah hak adat tidak terdaftar, walaupun ada hanyalah bertujuan untuk bukti setoran pajak yang telah dibayar oleh pemiliknya, sehingga secara yuridis formal bukan sebagai pembuktian hak.

Hukum Agraria Masa Kemerdekaan Sampai Tahun 1960

Diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh Soekarno-Hatta atas nama Bangsa Indonesia mengakibatkan bangsa Indonesia memperoleh kedaulatan di tangan sendiri.

Pada masa itu pendudukan tanah oleh masyarakat sudah menjadi hal yang sangat kompleks karena masyarakat yang belum berkesempatan menduduki tanah perkebunan dalam waktu singkat berusaha untuk menduduki tanah.

Sejak pengakuan keadulatan oleh Belanda atas negara Indonesia, barulah pemerintah mulai menata kembali pendudukan tanah oleh rakyat dengan melakukan hal-hal berikut :

1. Mendata kembali berapa luas tanah dan jumlah penduduk yang mengusahakan tanah-tanah perkebunan untuk usaha pertanian. Di daerah Malang luasnya tanah perkebunan ± 20.000 Ha. pendudukan oleh rakyat seluas ± 8.000 Ha. Daerah Kediri luas tanah perkebunan ± 23.000 Ha. pendudukan oleh rakyat seluas ± 13.000 Ha. dan menurut perkiraan dari luas tanah perkebunan di Jawa yang seluas ± 200.000 Ha. telah diduduki rakyat seluas ± 80.000 Ha.
2. Pendudukan tanah perkebunan yang hampir dialami oleh semua perkebunan lambat laun akan menghambat usaha pembangunan kembali suatu cabang produksi yang penting bagi negara serta memperlambat pesatnya kemajuan produksi hasil-hasil perkebunan yang sangat diperlukan. Sebagian tanah perkebunan yang terletak di daerah pegunungan sehingga taidak cocok untuk usaha pertanian, untuk itu perlu ditertibkan.
3. Pemakian tanah-tanah perkebunan yang berlokasi di daerah pegunungan tersebut dikuatirkan akan menimbulkan bahayb erosi dan penyerapan air.
4. Pemakaian tanah-tanah oleh rakyat di beberapa daerah menimbulkan ketegangan dan kekeruhan yang membahayakan keamanan dan ketertiban umum.

Untuk itu, maka dikeluarkanlah Undang-undang Nomor : 8 Tahun 1954 tentang : Penyelesaian soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat. Penyelesaian akan diusahakan bertingkat 2 (dua) sebagai berikut :

1. Tahap pertama; terlebih dahulu akan diusahakan agar agenda segala sesuatu dapat dicarikan penyelesaiannya atas dasar kata sepakat antar pemilik perkebunan dengan rakyat/penggarap;
2. Tahap kedua; apabila perundingan sebagaimana dimaksud pada angka 1 (satu) tidak berhasil, maka dalam rangka penyelesaian penggarapan tanah perkebunan tersebut akan mengambil kebijakan sendiri dengan memperhatikan :
 - a. Kepentingan rakyat dan kepentingan penduduk, letak perkebunan yang bersangkutan;
 - b. Kedudukan perusahaan perkebunan di dalam susunan perekonomian negara.

Agar pelaksanaan dari keputusan tersebut dapat berjalan dengan sebaik-baiknya, maka diatur ketentuan sebagai berikut :

- a. Kemungkinan pencabutan dan pembatalan hak atas tanah perkebunan milik para pengusaha, baik sebagian maupun seluruhnya, jika mereka dengan sengaja menghalangi upaya penyelesaian;**
- b. Ancaman hukum terhadap mereka yang melanggar atau menghalangi;**
- c. Ancaman hukuman terhadap mereka yang tidak dengan seizin pemilik perkebunan, masih terus memakai tanah perkebunan sesudah tuntutan ini diberlakukan;**
- d. Ketentuan tentang harus mengadakan pengosongan.**
- e. Untuk mencegah pendudukan kembali tanah perkebunan oleh rakyat, maka pemerintah mengeluarkan peraturan tentang larangan pendudukan tanah tanpa izin yang berhak yaitu Undang-undang Nomor : 51 Prp. Tahun 1960.**

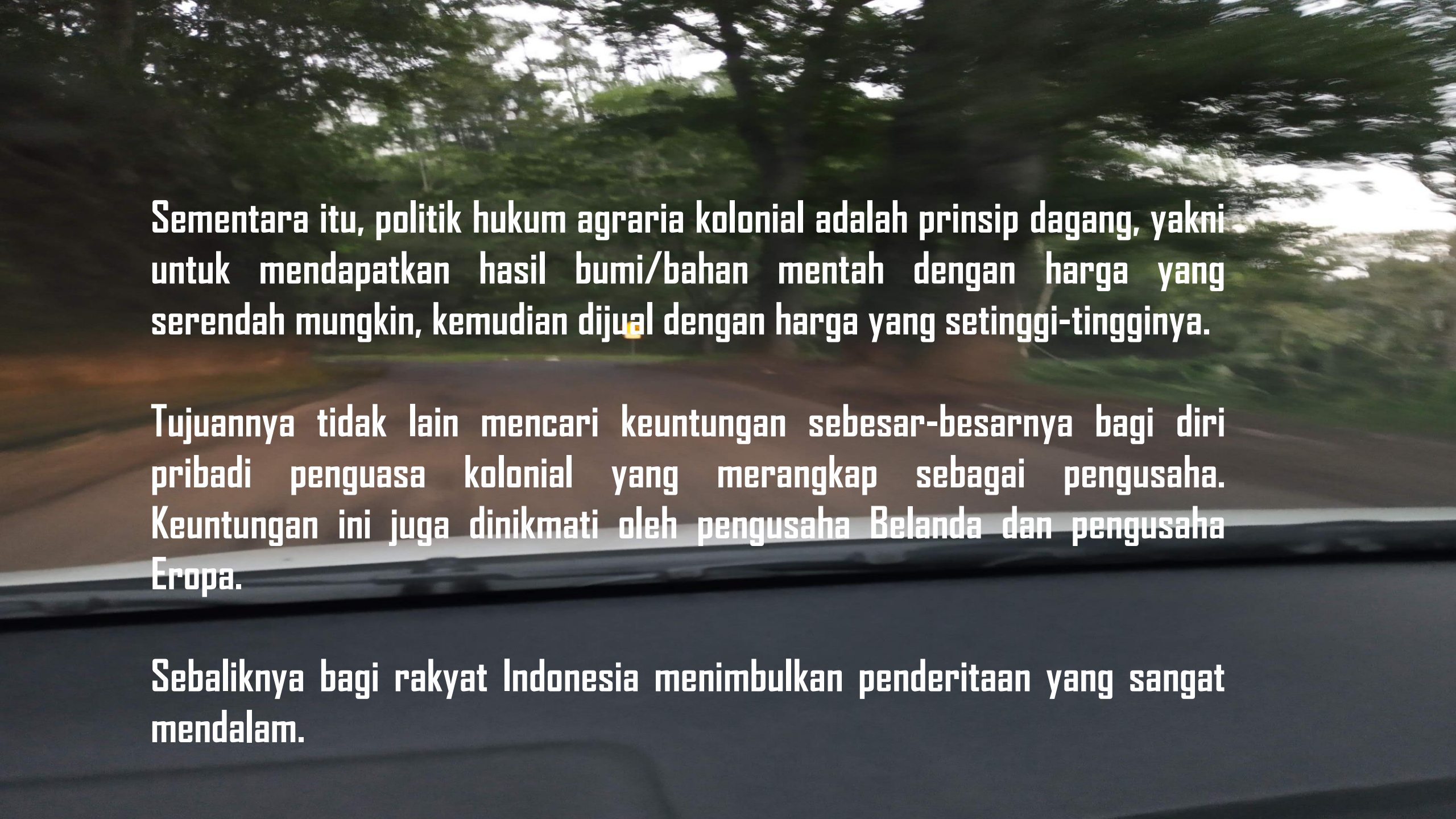
Selain ketentuan di atas, dalam upaya menata kembali hukum pertanahan pemerintah telah membuat kebijakan dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Undang-undang Nomor : 19 Tahun 1956 tentang : Penentuan Perusahaan Pertanian/Perkebunan Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi.
2. Undang-undang Nomor : 28 Tahun 1956 tentang : Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah Perkebunan.
3. Undang-undang Nomor : 29 Tahun 1956 tentang : Peraturan Pemerintah dan Tindakan-tindakan Mengenai Tanah Perkebunan.
4. Ketentuan lain yang menyangkut pemakaian tanah-tanah milik warga negara Belanda yang kembali ke negerinya.

Politik Hukum Agraria Kolonial

Politik agraria dimaksudkan adalah kebijaksanaan dalam bidang ke-agraria-an. Mahfud M.D. dalam bukunya "Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi", memberikan pengertian politik hukum. Dalam bukunya itu disebutkan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.

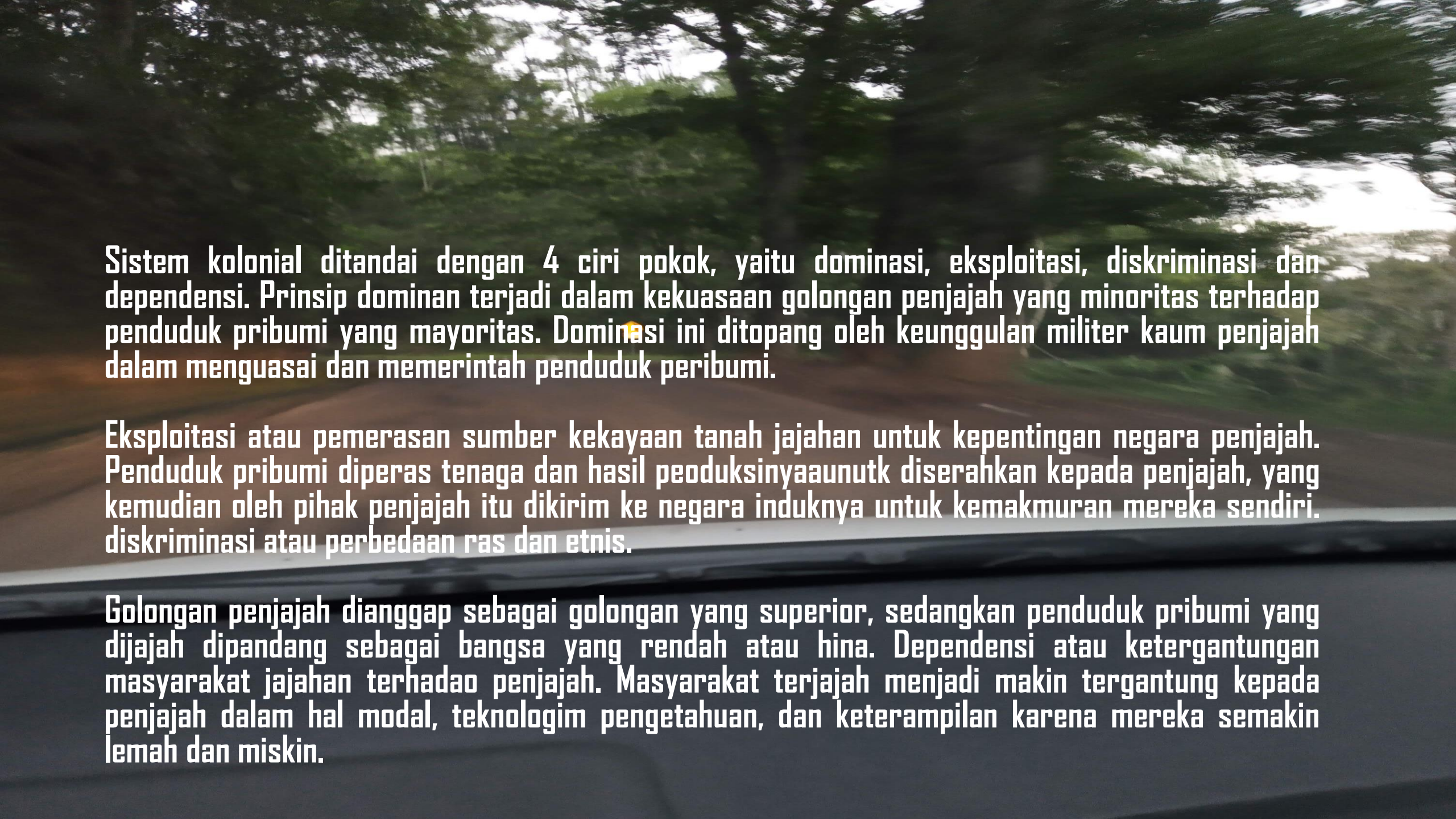
Dengan demikian, politik hukum agraria merupakan arah kebijaksanaan hukum dalam bidang agraria dalam usaha memelihara, mengawetkan, memperuntukan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam lainnya yang terkandung di dalamnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Dimana dalam pelaksanaan *legal policy* itu dapat dituangkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang memuat asas, dasar, dan norma dalam bidang agraria dalam garis besar.



Sementara itu, politik hukum agraria kolonial adalah prinsip dagang, yakni untuk mendapatkan hasil bumi/bahan mentah dengan harga yang serendah mungkin, kemudian dijual dengan harga yang setinggi-tingginya.

Tujuannya tidak lain mencari keuntungan sebesar-besarnya bagi diri pribadi penguasa kolonial yang merangkap sebagai pengusaha. Keuntungan ini juga dinikmati oleh pengusaha Belanda dan pengusaha Eropa.

Sebaliknya bagi rakyat Indonesia menimbulkan penderitaan yang sangat mendalam.



Sistem kolonial ditandai dengan 4 ciri pokok, yaitu dominasi, eksploitasi, diskriminasi dan dependensi. Prinsip dominan terjadi dalam kekuasaan golongan penjajah yang minoritas terhadap penduduk pribumi yang mayoritas. Dominasi ini ditopang oleh keunggulan militer kaum penjajah dalam menguasai dan memerintah penduduk peribumi.

Eksploitasi atau pemerasan sumber kekayaan tanah jajahan untuk kepentingan negara penjajah. Penduduk pribumi diperas tenaga dan hasil produksinya untuk diserahkan kepada penjajah, yang kemudian oleh pihak penjajah itu dikirim ke negara induknya untuk kemakmuran mereka sendiri. diskriminasi atau perbedaan ras dan etnis.

Golongan penjajah dianggap sebagai golongan yang superior, sedangkan penduduk pribumi yang dijajah dipandang sebagai bangsa yang rendah atau hina. Dependensi atau ketergantungan masyarakat jajahan terhadap penjajah. Masyarakat terjajah menjadi makin tergantung kepada penjajah dalam hal modal, teknologi, pengetahuan, dan keterampilan karena mereka semakin lemah dan miskin.

Politik hukum agraria kolonial dimuat dalam *Agrarische Wet* (AW) S.1870-55 dengan isi dan maksud serta tujuan sebagai berikut :

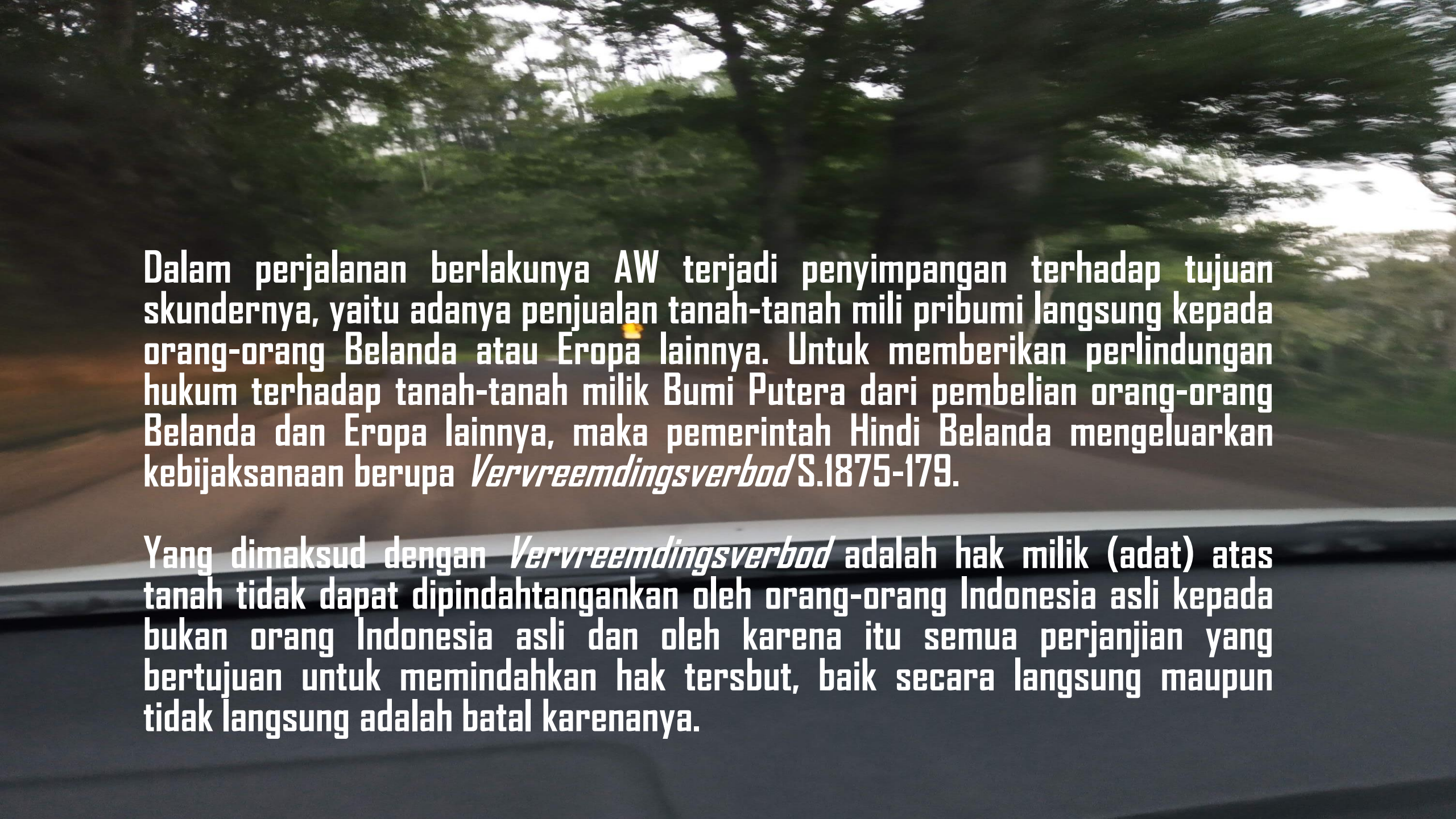
1. Tujuan primer :

Memberikan kesempatan kepada pihak swasta (asing) mendapatkan bidang tanah yang luas dari pemerintah untuk waktu yang cukup lama dengan uang sewa (canon) yang murah. Di samping itu untuk memungkinkan orang asing (bukan bumi putera) menyewa atau mendapat hak pakai atas tanah langsung dari orang bumi putera, menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi. Maksudnya adalah memungkinkan berkembangnya perusahaan pertanian swasta asing.

2. Tujuan sekunder.

Melindungi hak penduduk Bumi Putera atas tanahnya, yaitu :

- a. Pemberian tanah dengan cara apapun tidak boleh mendesak hak Bumi Putera;
- b. Pemerintah hanya boleh mengambil tanah Bumi Putera apabila diperlukan untuk kepentingan umum atau untuk tanaman-tanaman yang diharuskan dari atasan dengan pemberian gantik kerugian;
- c. Bumi Putera diberikan kesempatan mendapatkan hak atas tanah yang kuat yaitu hak *eigendom* bersyarat (*agrarische eigendom*);
- d. Diadakan peraturan sewa menyewa antara Bumi Putera dengan bukan Bumi Putera.



Dalam perjalanan berlakunya AW terjadi penyimpangan terhadap tujuan skundernya, yaitu adanya penjualan tanah-tanah mili pribumi langsung kepada orang-orang Belanda atau Eropa lainnya. Untuk memberikan perlindungan hukum terhadap tanah-tanah milik Bumi Putera dari pembelian orang-orang Belanda dan Eropa lainnya, maka pemerintah Hindi Belanda mengeluarkan kebijaksanaan berupa *Vervreemdingsverbod* S.1875-179.

Yang dimaksud dengan *Vervreemdingsverbod* adalah hak milik (adat) atas tanah tidak dapat dipindahtangankan oleh orang-orang Indonesia asli kepada bukan orang Indonesia asli dan oleh karena itu semua perjanjian yang bertujuan untuk memindahkan hak tersbut, baik secara langsung maupun tidak langsung adalah batal karenanya.

Selain AW, maka pemerintah Hindia Belanda juga telah mengeluarkan kebijakan agraria dalam *Agrarische Besluit* (AB) sebagai pelaksanaan dari ketentuan AW. AB ini diundangkan dalam S.1870-118. yang terpenting dalam AB ini adalah adanya pernyataan domein negara atau lebih dikenal dengan *Domein Verklaring*.

Berkaitan dengan struktur agraria warisan penjajah, menurut Imam Soetiknjo, bahwa struktur agraria warisan penjajah sebagai hasil politik agraria kolonial apabila :

1. Dipandang dari sudut hukumnya tidak ada kesatuan hukum.

- a. Ada dua macam (dualisme hukum), yaitu hukum barat yang dibawa dan diberlakukan di Hindia Belanda oleh pihak penjajah Belanda dan hukum adat penduduk Bumi Putera;
- b. Hukum adat di Indonesia itu beraneka warna, agak berbeda di pelbagai daerah (plurisme) yang dibiarkan terus berlaku selama dianggap tidak bertentangan dengan politik agraria penjajah;
- c. Ada hak ciptaan baru yang bukan hukum adat tapi yang bukan hukum barat, yaitu hak *agraris eigendom*.

2. dilihat dari sudut objeknya, tidak ada kesamaan status subjek.

a. Ada pemegang hak yang orang orang Bumi Putera, ada yang bukan orang Bumi Putera yang sistem hukumnya berbeda;

b. Yang bukan Bumi Putera ada :

1) Orang asing bangsa Eropa/Barat;

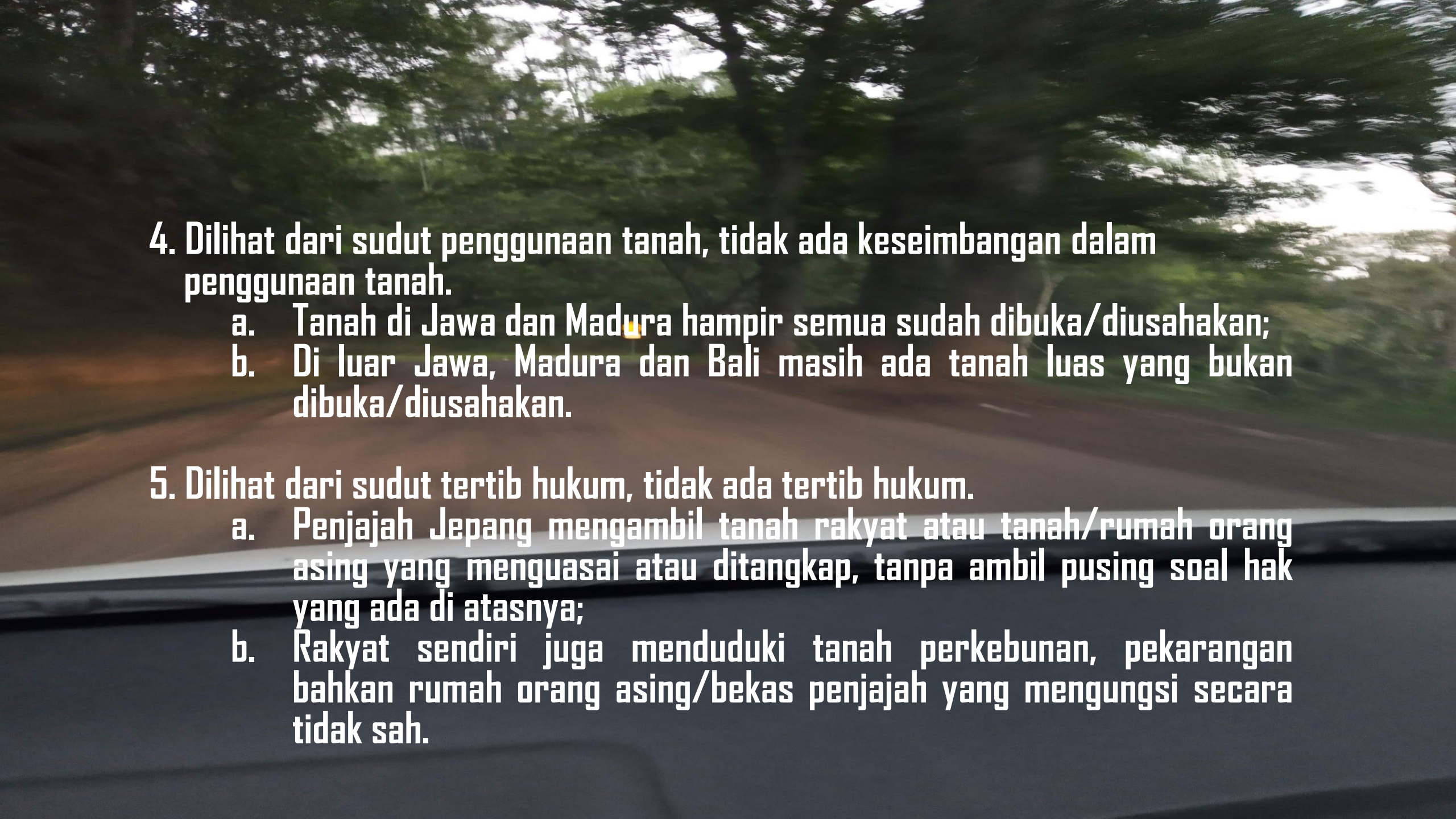
2) Orang keturunan asiang;

3) Orang Timur Asing.

3. dilihat dari yang menguasai/memiliki tanah, tidak ada keseimbangan dalam hubungan antara manusia dengan tanah.

a. Ada besar golongan manusia (petanai) yang tidak mempunyai tanah atau yang mempunyai tanah yang sangat sempit;

b. Di lain pihak ada golongan kecil manusia (penguasa, pengusaha asing, tuan tanah, pemilik tanah partikelir) yang memiliki/menguasai tanah;

- 
4. Dilihat dari sudut penggunaan tanah, tidak ada keseimbangan dalam penggunaan tanah.
 - a. Tanah di Jawa dan Madura hampir semua sudah dibuka/diusahakan;
 - b. Di luar Jawa, Madura dan Bali masih ada tanah luas yang bukan dibuka/diusahakan.

 5. Dilihat dari sudut tertib hukum, tidak ada tertib hukum.
 - a. Penjajah Jepang mengambil tanah rakyat atau tanah/rumah orang asing yang menguasai atau ditangkap, tanpa ambil pusing soal hak yang ada di atasnya;
 - b. Rakyat sendiri juga menduduki tanah perkebunan, pekarangan bahkan rumah orang asing/bekas penjajah yang mengungsi secara tidak sah.

REFERENSI

Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, Edisi Pertama, Cet. Ke-2, 2005.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi, Cet. Ke-8, 1999.

Suardi, *Hukum Agraria*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2005.

Mahfud MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta , LP3ES, 2006.

Imam Sotiknjo, *Pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria dala Rangka Menyukseskan Pelita V, Makalh Ceramah Sehari*, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 1989