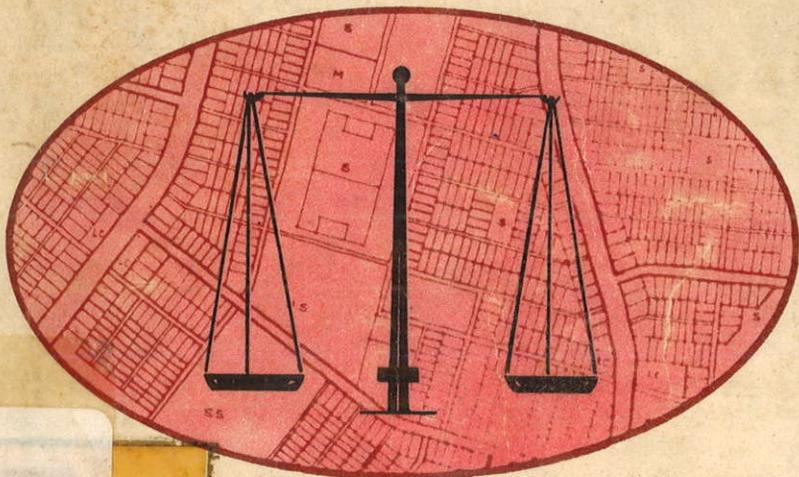




DR. SUNARJATI HARTONO S.H.

# BEBERAPA PEMIKIRAN KEARAH PEMBAHARUAN HUKUM TANAH

Perpustakaan  
Universitas Katolik Parahyangan  
Jl. Merdeka 19  
BANDUNG



3044

R

7-R

BEBERAPA PEMIKIRAN  
KEARAH PEMBAHARUAN

**BEBERAPA PEMIKIRAN  
KEARAH PEMBAHARUAN  
HUKUM TANAH**

Perpustakaan  
Universitas Katolik Parahyangan  
Jl. Merdeka 19  
BANDUNG

© 1978 Penerbit Alumni

Mak Opa pada Penerbit Alumni dan  
dibidang Undang-Undang tidak diper-  
kenankan menyalin atau memperbanyak  
tanpa izin tertulis dari Penerbit Alumni  
atau dari pihak lain tertulis

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Bandung PENERBIT ALUMNI  
Kedua Jalan Pajadran, Bandung  
Kedua Jalan Pajadran, Bandung

BEBERAPA PEMIKIRAN  
KEARIFAN PEMBAHARUAN  
HUKUM TANAH

© 1978 Penerbit Alumni

Hak Cipta pada Penerbit Alumni dan  
dilindungi Undang-Undang; tidak diper-  
kenankan memperbanyak penerbitan  
ini dalam bentuk stensil, foto copy atau  
cara lain tanpa izin tertulis  
Penerbit Alumni

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

IBM type-setting, layout, film, cetak  
offset oleh Percetakan Offset Alumni  
Kotak Pos 272 Bandung

## SIFATAN KATA

# BEBERAPA PEMIKIRAN KEARAH PEMBAHARUAN HUKUM TANAH

DR. SUNARJATI HARTONO S.H.

Perpustakaan  
Universitas Katolik Parahyangan  
Jl. Merdeka 19  
BANDUNG

**PENERBIT ALUMNI/1978/BANDUNG**  
KOTAK POS 272

BEBERAPA PEMIKIRAN  
KEARIFAN PEMBAHARUAN  
HUKUM TANAH

DR. SUARJATI HARTONO S.H.

PENERBIT ALUMNI IAIN BANDUNG

ANGGOTA IKAPI

## SEPATAH KATA

Buku yang berjudul : "Beberapa fikiran ke arah Pembaharuan Hukum Tanah" ini sebahagian besar terdiri dari kertas-kertas kerja atau prasaran saya di berbagai Seminar dan pertemuan ilmiah, yang juga digunakan sebagai bahan pemikiran dalam Proyek Penelitian mengenai Hukum Ekonomi, Proyek Penelitian mengenai Hak Milik atas Tanah, Seminar Sindikat Perkebunan Jawa Barat serta Seminar Hukum Jaminan.

Oleh sebab itu bahan-bahan pemikiran yang dengan rendah hati disajikan kepada khalayak ramai di sini merupakan hasil penelitian dan pemikiran-pemikiran saya yang baru timbul semenjak tahun 1974.

Saya sadari sepenuhnya, bahwa sebagai orang yang baru berkenalan dengan Hukum Tanah jadi bukan ahli dalam bidang Hukum Tanah, masih banyak kekurangan yang akan ditemukan di dalam penulisan ini, terutama oleh mereka yang benar-benar ahli dalam bidang ini.

Namun demikian, saya memberanikan diri juga untuk mengemukakan pemikiran-pemikiran ini kepada umum, dengan harapan mungkin sekali ada sedikit diantara fikiran-fikiran saya yang dapat berguna bagi penyusunan dan penyempurnaan Hukum Nasional kita pada umumnya, Hukum Tanah khususnya.

Dengan mengucapkan terima kasih kepada semua fihak yang telah menyokong beberapa gagasan saya tetapi juga kepada mereka yang telah mengkritik saya, karena kritik itu telah membantu mengasah dan menguji pemikiran yang dikritik itu, tidak lain diharapkan semoga tulisan ini dapat merupakan sekedar batu loncatan bagi berbagai fihak untuk dapat memikirkan lebih lanjut, langkah-langkah apa yang diperlukan untuk perbaikan dan penertiban Hukum Tanah kita yang dewasa ini tampaknya masih semrawut dan belum memenuhi kebutuhan masyarakat, sebagaimana diharapkan dari padanya.

Penulis,

Bandung, 20 Oktober 1978.



## BAB

## PENGANTAR

"..... dalam praktek 95% dari keluarga-keluarga tani mempunyai sebidang tanah yang luasnya terlalu kecil serta jauh dari mencukupi kebutuhan makanan satu keluarga".

Sumitro Djojohadikusumo \*)

Salah satu masalah pokok yang hingga kini belum mendapat pengaturan yang tuntas adalah masalah tanah. Kesimpulan ini dapat ditarik dari banyaknya keluhan yang terdengar di kalangan masyarakat yang terkena pengurusan tanah, apabila tanah yang menjadi hak

\*) Dalam buku "Ekonomi Pembangunan", P.T. Pembangunan, Jakarta, 1955, halaman 170.

miliknya, atau tanah pertaniannya, atau tanah tempat ia berteduh dibutuhkan Pemerintah untuk pelebaran jalan, untuk pemasangan tiang-tiang atau gardu listrik, untuk pemasangan pipa-pipa P.N. Pertamina, untuk pemasangan tiang-tiang dan kawat-kawat telepon, atau untuk proyek-proyek perkebunan, real estate atau proyek-proyek lain yang dinyatakan sebagai "proyek pembangunan".

✓ Bahwa tanah bagi orang Indonesia merupakan masalah yang paling pokok dapat pula kita konstatir dari banyaknya perkara-perkara perdata maupun pidana yang diajukan ke pengadilan, yang berkisar sekitar suatu sengketa mengenai tanah. Boleh dikata 90% (kalau tidak lebih) dari perkara-perkara waris menyangkut so'al tanah dan rumah. Belum lagi terhitung perkara-perkara hutang piutang di mana tanah menjadi jaminan hutang; serta perkara-perkara penganiayaan, pencurian atau perbuatan melawan hukum yang bermula pada sengketa mengenai tanah.

Dari banyaknya perkara-perkara yang menyangkut tanah ini dapat dilihat, bahwa tanah memang memegang peranan yang sentral dalam kehidupan dan perekonomian Indonesia yang bersifat agraris.

Dengan penambahan penduduk, yang dalam 30 tahun sudah sempat menjadi lebih dari dua kali lipat, sedangkan luas tanah Indonesia praktis tidak bertambah, maka masalah tanah dalam 25 tahun mendatang ini akan menjadi bertambah gawat pula.

Di samping itu perubahan pola perekonomian nasional dari pola agraris beralih kepada pola yang memberi peranan yang lebih besar kepada perindustrian, akan menuntut perubahan filsafah ekonomi dan penggunaan tanah yang lebih efisien dan berbeda dari pada sekarang.

Oleh sebab itu agaknya filsafah dan azas-azas hukum tanah dalam Hukum Nasional kita mau tidak mau harus mengalami perubahan yang perinsipil. Azas-azas dan pemikiran Hukum Adat kita yang pada umumnya berasal dari masa sebelum kedatangan orang Belanda di Indonesia (abad ke-18) merupakan azas-azas hukum bagi masyarakat-masyarakat agraris yang kecil-kecil, yang mengerjakan ladang dengan sering berpindah-pindah <sup>1)</sup> dan jumlah penduduknya menempati areal tanah yang dikelilingi hutan-hutan lebat yang sangat luas. Sedangkan dalam abad ke-20 ini jumlah penduduk yang menempati areal tanah yang sama luasnya telah berlipat ganda lebih dari 10 kali dibandingkan dengan abad ke-18, padahal penduduk Indonesia masih tetap akan bertambah dan kegiatan ekonomi telah berubah pula, dari pola pertanian ke arah pola perekonomian yang campuran, yang selain bersifat agraris telah mengembangkan bidang-bidang perindustrian dan pertambangan.

Karena itu maka untuk penduduk Indonesia, yang semakin banyak itu setiap meter persegi tanah harus mampu memberi hasil yang semakin banyak, padahal diketahui bahwa daya produksi tanah pertanian dan perkebunan akan semakin berkurang, apabila tanah itu ditanami terus-menerus tanpa memberi kesempatan untuk "beristirahat". Tidak setiap jengkal tanah pula cocok untuk tanah pertanian, sedang demi mencegah bahaya erosi tanah dan pencemaran (polusi) lingkungan hidup manusia, tetap perlu dipertahankan areal-areal kehutanan yang cukup luas.

---

1) Bacalah Mahadi: Sedikit sejarah perkembangan hak-hak suku Melayu atas tanah di Sumatera Timur (tahun 1800-1975), Alumni, Bandung, 1978.

Berhubung dengan itu semua maka soal yang paling penting adalah penentuan tata guna tanah secara tepat, agar supaya tanah hutanpun masih dapat berproduksi dan tanah yang tidak subur masih dapat memenuhi fungsi sosial yang penting, baik sebagai tempat bangunan industri, tempat pemukiman, jaringan jalan-jalan, kompleks perkantoran, dan lain-lain. Penentuan tata guna tanah secara nasional ini sangat penting, agar jangan sampai tanah yang subur dan baik untuk pertanian digunakan untuk perindustrian atau jalan raya, sehingga tanah subur, yang sudah sangat langka itu tidak memberi hasil yang semaksimal mungkin.

Dengan demikian titik tolak filsafah Hukum Tanah di dalam Hukum Adat yang menganggap pemilikan tanah pertanian dan pemilikan tanah bagi perumahan oleh suatu keluarga sebagai hal yang paling ideal; atau filsafah hidup orang Indonesia permulaan abad ke-20 ini yang menginginkan agar supaya setiap warga-negara Indonesia sedikit-dikitnya dapat memiliki rumahnya sendiri (berikut tanahnya) dan kalau mungkin suatu bidang tanah perkebunan atau pertanian, mau tidak mau harus ditinggalkan. Cita-cita yang menginginkan agar supaya setiap warganegara memiliki rumah dan tanah pertaniannya sendiri sekitar tahun 1927 oleh Bung Karno dirumuskan sebagai filsafah Marhaenisme<sup>2)</sup>, sehingga inilah gambaran mengenai Keadilan Sosial yang dicita-citakan oleh perintis-perintis kemerdekaan kita pada waktu itu.

Akan tetapi pada masa itu penduduk Indonesia baru mencapai sepertiga dari jumlah penduduk Indonesia dalam tahun 1978 ini, sehingga luas tanah

---

2) Seperti diketahui Marhaen adalah nama seorang petani yang pernah ditemui oleh Bung Karno, dan ketika ditanya menjawab bahwa rumah dan sawahnya adalah miliknya sendiri. Inilah yang kemudian dianggap sebagai ciri masyarakat Indonesia Merdeka yang dicita-citakan.

Indonesia mungkin masih mencukupi apabila secara merata dibagi-bagikan kepada seluruh warga-negaranya.

Akan tetapi di dalam tahun 1955 saja tanah yang dimiliki kaum petani oleh Prof. Sumitro Djojohadikusumo dianggap sudah tidak cukup untuk menghidupi satu keluarga petani, apabila dalam tahun 1978 ini dan pada akhir abad ke-20, di mana diperkirakan bahwa dengan perhitungan yang paling optimispun jumlah penduduk Indonesia akan menjadi sekitar 250 juta lebih<sup>3)</sup>, jadi sekitar 4 kali lebih padat dari pada tahun 1955. Inipun apabila usaha Keluarga Berencana akan berhasil.

Perlu pula diperhatikan bahwa jumlah ini akan terus meningkat, sedang tanah yang tersedia praktis tetap. Lagi pula penduduk di pulau Jawa/Madura dalam tahun 2000 diperkirakan akan mencapai sekitar 146 juta jiwa, atau lebih dari 50 % dari seluruh penduduk yang ada di kepulauan Indonesia, sehingga menurut perkiraan Prof. Sumitro Djojohadikusumo, pada tahun 2001 tiap kilometer persegi di Jawa/Madura akan mempunyai kepadatan penduduk sebanyak 1.105 jiwa<sup>4)</sup>.

Itulah sebabnya, maka dalam tahun 2001 itu Jawa dan Madura akan mirip dengan suatu "pulau kota" (island city), kalau keadaan sekarang tidak dirubah secara drastis.

Transmigrasi tentu akan mengurangi beban pulau Jawa, akan tetapi apabila pola kehidupan di Jawa diteruskan di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Irian Barat, maka hal itu hanya akan memindahkan masalah-masalah yang kita alami di Jawa ke pulau-pulau lain.

---

3) Sumitro Djojohadikusumo: Indonesia dalam Perkembangan Dunia. Kini dan Masa Datang, LP 3 ES, Jakarta, 1976, halaman 22-23.

4) loc. cit.

Oleh sebab itu agaknya sudah tiba waktunya, bahwa kita mulai memikirkan cara-cara lain untuk memanfaatkan tanah yang tersedia bagi penduduk yang semakin bertambah itu dengan cara semaksimal mungkin, mengingat bahwa pembagian tanah secara merata dalam bentuk hak milik kini tidak hanya tidak mungkin lagi, akan tetapi juga tidak efisien dan bahkan juga tidak perlu, karena tidak semua warga-negara Indonesia menjadi petani lagi.

Jadi yang diperlukan sekarang ini bukanlah lagi pembagian tanah secara merata, akan tetapi pendayagunaan tanah secara maksimal sebagai salah satu sumber produksi yang sangat penting dan semakin langka. Maka pertanyaan yang paling pokok adalah : dengan cara bagaimana sebidang tanah dapat memberi penghidupan yang layak kepada sebanyak mungkin warga-negara ?

Dengan cara *pengolahan* dan/atau pendayagunaan tanah itu secara modern dan efisien, sehingga dapat memberi hasil yang secara langsung atau tidak langsung (yaitu misalnya setelah dijual hasilnya atau diekspor) dapat dinikmati oleh sebanyak mungkin orang Indonesia; atau dengan cara membagi-bagi tanah itu dalam petak-petak yang kecil-kecil, yang tidak lagi mampu memberi penghidupan yang cukup kepada satu keluarga petani ?

Dengan lain perkataan : masih mungkinkah kita berpegang pada filsafah otarki keluarga (atau marhaenisme) sebagai cita-cita keadilan sosial versi Indonesia, ataukah kita kini sudah perlu mencari dan menemukan konsepsi yang lain dan lebih modern untuk menciptakan keadilan sosial itu ?

Karangan-karangan yang terkumpul dalam buku ini merupakan usaha untuk mencari jawaban atas pertanyaan yang sangat penting ini di bidang Hukum Tanah. Adapun jawaban atas pertanyaan itu akan dicoba diberikan dalam bab terakhir.

---

## K A B

### FUNGSI BOSTAL DAN HAK-HAK DASAR DI BAWAH UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DAN GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA

"The professional economic  
interest in the land is not  
man's labor and skill which  
be situated in the capacity  
of these capacities"  
W. F. F. F. F.

#### PENDAHULUAN

Sejarah adalah peminat di berbagai bidang yang  
untuk menentukan tanah negara dan adu-akibat  
hukum dan politik yang adanya bidang tanah dari pada  
dan untuk yang tanah, pada di dalam tanah di bidang.

## B A B I

### FUNGSI SOSIAL DAN HAK-HAK DASAR DI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DAN GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA

*"The most essential economic interest is the right to use one's labour and skill, and to be protected in the exercise of these capacities"*

W. Friedmann, \*)

#### PENDAHULUAN.

Dalam rangka penelitian mengenai fungsi sosial untuk menentukan konsekwensi dan akibat-akibat hukum dari pengakuan adanya fungsi sosial dari pada hak milik atas tanah, perlu ditelaah terlebih dahulu :

---

\*) Dalam "Law in a Changing Society", Penguin Books, Ltd., Harmondsworth, 1972, hal. 118.

- a. arti dan timbulnya pengertian fungsi sosial ;
- b. pengaruh dan konsekwensi fungsi sosial terhadap hak milik sebagai salah satu hal azasi (natuurrecht) atau hak dasar (grondrecht) manusia ;
- c. apakah di dalam UUD kita ada ketentuan yang mengatur dan mengakui hak-hak dasar dan fungsi sosial itu; dan kalau ada bagaimana UUD 1945 mengatur hak-hak dasar dan fungsi sosial itu.

Baiklah masing-masing masalah itu kita teliti satu persatu dibawah ini.

#### 1. ARTI DAN TIMBULNYA PENGERTIAN FUNGSI SOSIAL.

Pengertian "fungsi sosial" baru timbul sekitar abad ke-19 sebagai reaksi dari pada penerapan dan penggunaan hak milik secara terlalu mutlak dan formalistis di dalam masa puncak perkembangan kapitalisme (Hochkapitalismus) dan industrialisme di Eropa.

Menurut Wolfgang Friedmann di dalam masyarakat yang sederhana (pra-industri) hak milik mempunyai fungsi memenuhi kebutuhan hidup seseorang, sesuai dengan pekerjaannya dalam rangka pencarian nafkah<sup>1</sup> Sehubungan dengan itu maka pacul dan tanah merupakan milik yang terpenting dari seseorang petani, ikan dan perahu merupakan milik terpenting seorang nelayan sedang panah dan apa yang berhasil ditangkapnya merupakan milik terpenting dari seorang pemburu.

Karena itu maka hak milik sejak semula menunjuk kepada "the most complete form of control that law permits"<sup>2</sup>).

<sup>1</sup>) Wolfgang Friedmann : op. cit., hal. 99.

<sup>2</sup>) loc. cit.

Dalam masyarakat yang meningkat ke arah masyarakat industri, seperti Eropa abad ke-18, hak milik dianggap mengandung dua aspek yang penting, yaitu :-

1. kemampuan untuk *menikmati* benda atau hak yang menjadi obyek dari pada hak milik; dan
2. kemampuan untuk *mengawasi* atau *menguasai* (control) benda yang menjadi obyek dari pada hak milik itu, yaitu misalnya untuk mengalihkan hak milik itu kepada orang lain atau untuk memusnahkannya.<sup>3)</sup>

Di dalam masyarakat pra-industri yang sederhana, seperti misalnya di dalam Hukum Adat kita, kedua aspek di atas berhimpitan. Sehingga apabila orang berbicara tentang milik atau kepunyaannya, maka yang dimaksudkan olehnya adalah barang yang dikuasai sepenuhnya dan yang dapat dinikmatinya sepenuhnya pula.

Di samping itu tidaklah dibedakan antara benda yang merupakan obyek dari pada hak milik, dengan hak atas benda tersebut. Tetapi benda itulah yang merupakan tanda bukti hak miliknya.

Di dalam masyarakat industri Eropa abad ke-19 yang bercorak kapitalistis itu yang terutama tercermin di dalam Civil Code Perancis, hak milik itu memberikan kemampuan yang seluas-luasnya untuk *menikmati* benda yang merupakan obyek dari pada hak milik itu, dan di samping itu pula memberi *penguasaan* yang semutlak-mutlaknya atas benda yang bersangkutan.

---

<sup>3</sup>) loc. cit.

Sebagaimana dikatakan pula oleh futsal 625 B.W Belanda atau futsal 570 B.W. Hindia Belanda :

"Eigendom is het regt om van eene zaak het vrij genot te hebben, en daarover op de volstrektste wijze te beschikken....."

Sekalipun demikian tidak ada satu negarapun di Eropah yang tidak membatasi penikmatan maupun kekuasaan pemiliknya atas benda yang merupakan hak miliknya.

Hal inipun tampak dari fasal 625 B.W. Belanda atau futsal 570 B.W. Hindia Belanda, yang menambahkan :

"..... mits men er geen gebruik van make, strijdende tegen de wetten of openbare verordeningen, daargesteld door zooda nige magt, dia daartoe de bevoegdheid heeft, en mits men aan de regten van anderen geen hinder toebrengt ; alles behoudens de onteigening ten algemeen en nutte tegen behoorlijke schadeloosstelling, ingevolge de wettelijke bepalingen....."

Jadi juga di dalam perundangan-undangan negara negara kapitalis Eropa (termasuk Soviet Russia sebelum Revolusi 1917) sejak sebelum Perang Dunia kedua sudah diadakan pembatasan pada penggunaan dan bahkan pada penguasaan hak milik, yaitu :

- batas-batas yang diadakan oleh peraturan perundang-undangan ;
- batas-batas kesopanan di dalam masyarakat yang tidak boleh mengganggu orang lain ;
- pencabutan hak milik untuk kepentingan umum, asal saja pencabutan hak milik itu dilakukan berdasarkan undang-undang dan dengan pembayaran ganti-rugi yang layak.

Sekalipun demikian, dengan semakin meningkatnya industrialisasi dan kapitalisme di Eropa terbukti, bahwa hak milik, yang menurut Karl Marx merupakan kunci dari pada kekuasaan di dalam masyarakat industri yang modern, <sup>4</sup>) mampu menimbulkan pemersan fihak yang memiliki perusahaan terhadap tenaga buruhnya, dan menimbulkan jurang yang semakin lebar dan dalam antara kaum industrialis dan kaum buruh.

Oleh sebab itu, menurut Marx, untuk mematahkan kekuatan dan kekuasaan kaum industrialis itu, pemilikan perusahaan harus dialihkan dan dipindahkan dari tangan pemilik perusahaan ke tangan kaum buruhnya. Itulah sebabnya Marx menganggap, bahwa untuk mencapai masyarakat yang lebih adil, hak milik perseorangan perlu dihapuskan, kecuali apabila hak milik itu merupakan kebutuhan-kebutuhan *essensieel* (seperti pakaian, rumah dan makanan) dan apabila hak milik itu diperoleh dari pendapatan, hasil keringat sendiri (seperti misalnya ciptaan atau penemuan baru, penulisan buku, dsb). Sehingga semua alat-alat produksi tidak mungkin dimiliki oleh perseorangan, akan tetapi hanya oleh Negara yang mewakili rakyat dan masyarakat.

Karena itu Revolusi Russia tahun 1917 bermotivasi-kan pemindahan hak milik alat-alat produksi dari tangan kaum industrialis ke tangan Negara.

Di lain fihak, negara-negara yang tidak menganut ideologi komunis pun satu demi satu mulai mengakui, bahwa kepincangan dan ketidak-adilan yang dikemukakan oleh Karl Marx itu tidak dapat dipungkiri. Akan tetapi, karena mereka tidak dapat menyetujui ideologi komunis itu, mereka mencari jalan keluar yang berbeda untuk mengatasi kepincangan dan ketidak-adilan sosial yang timbul sebagai akibat Hoch-kapitalisme dan industrialisasi itu.

---

4) W. Friedmann : op. cit., hal.93.