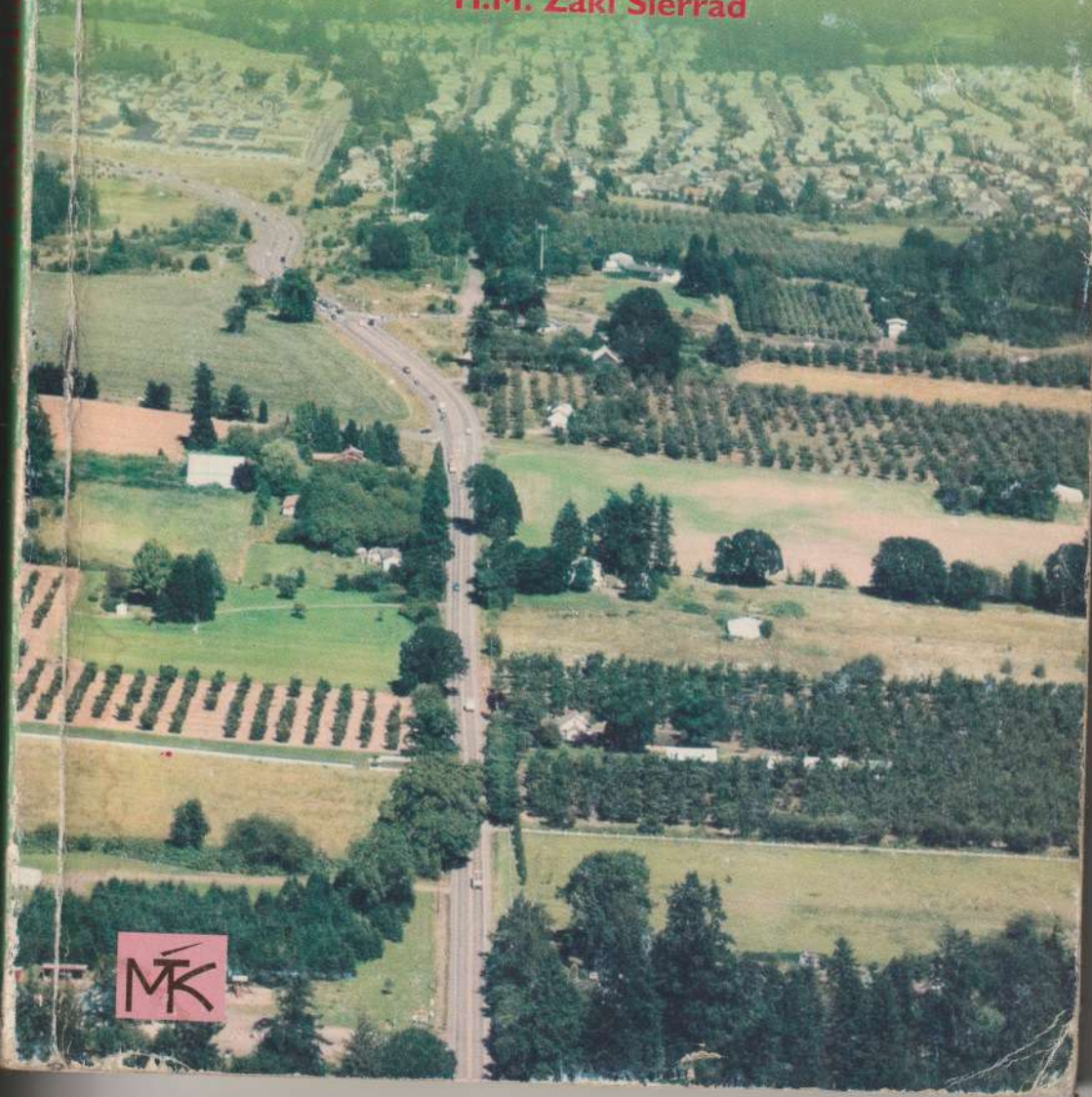


HUKUM AGRARIA
DI INDONESIA
Konsep Dasar dan Implementasi

Oloan Sitorus
H.M. Zaki Sierrad



MK

**HUKUM AGRARIA
DI INDONESIA**
Konsep Dasar dan Implementasi

**Oloan Sitorus
H.M. Zaki Sierrad**

**Penerbit
Mitra Kebijakan Tanah Indonesia
Yogyakarta, 2006**

Sitorus, Oloan

Hukum agraria di Indonesia: Konsep Dasar dan Implementasi / oleh Oloan Sitorus, H.M. Zaki Sierrad - Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006.

237 hlm. ; 21 cm.

ISBN 979-8979-11-7

- I. Hukum agraria. I. Judul.
- II. Sierrad, Zaki.

346.043

Hukum agraria di Indonesia:
Konsep Dasar dan Implementasi

Oleh : Oloan Sitorus
Zaki Sierrad

Desain Sampul Oleh: Wawan Pramudi
Hak Cipta pada Penulis (Dilindungi Undang-undang)

Mitra Kebijakan Tanah Indonesia
Yogyakarta
Cetakan Perdana, 2006

Buku ini dapat dipesan dan/atau diperoleh dari:

1. PT. Dwitama Asrimedia, Jl. Gajah Mada 46 Lantai 2, Jakarta (11140) Telp 021-6338052, 6332949 Fax. 021-6332948
2. Toko Buku dan Penyalur AMALIA, Jl. Juminahan No. 4 Telp/Fax 0274-510203, Yogyakarta;
3. Ibu Marlinang Pakpahan Telp. 0274-549879;
4. Ibu Masniar Sitorus, Jl. Kenanga Raya No. 27A Tanjung Sari, Medan, Telp. 061-8210407;
5. Ibu Fatimah, Medan, Telp. 0812 654 3920;
6. Toko-toko buku di Indonesia.

Agraria pada Program D I PPK STPN. Lebih daripada itu Pak Amo selalu mendorong kami untuk terus berkarya dalam dunia penulisan. Beliau, selalu mengingatkan bahwa setiap dosen harus tetap menulis, seletih apapun dia mengajar dan melakukan tugas tambahan pada birokrasi pendidikan. Terimakasih yang sama dihaturkan kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram, Yogyakarta, Bapak Sunarta, S.H., M. Hum, yang juga masih tetap memberi kepercayaan kepada kami untuk berpartisipasi dalam jajaran pengajar Hukum Agraria di Fakultas Hukum UWM. Tanggungjawab untuk menyampaikan kuliah tersebut sekaligus akan menjadi kesempatan untuk mengasah pengetahuan penulis dalam bidang Hukum Agraria.

Akhirnya, penulis pun mengucapkan penghargaan dan terimakasih yang setinggi-tingginya kepada para pembaca buku ini, terutama kepada yang berkenan untuk memberikan kritik dan saran atas kelemahan yang terkandung di dalamnya.

Yogyakarta, Desember 2006
Penulis,

Oloan Sitorus
H.M. Zaki Sierrad

DAFTAR ISI

	halaman
Halaman Persembahan	iii
PRAKATA (Cetakan Perdana)	v
I. PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP HUKUM AGRARIA DAN HUKUM TANAH	
A. Pengertian Hukum	1
B. Pengertian Agraria dan tanah	2
1. Agraria	2
2. Tanah	3
C. Pengertian Hukum Agraria dan Hukum Tanah	4
1. Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah	4
2. Tatajengjang Hak Penguasaan Atas Tanah	8
D. Fungsi Hukum Agraria dalam Pembangunan Nasional	8
II. GARIS-GARIS BESAR PERKEMBANGAN HUKUM TANAH DI INDONESIA	
A. Hukum Tanah Sebelum UJPA.....	13
1. Hukum Tanah Adat.....	18
2. Hukum Tanah Barat.....	20
3. Hukum Tanah Antar Golongan.....	21
4. Hukum Tanah Swapraja.....	24
5. Hukum Tanah Administratif Pemerintah Hindia Belanda... 25	
B. Macam Hak Atas Tanah di Indonesia Sebelum UJPA.....	28
1. Tanah-tanah Hak Barat.....	28
2. Tanah-tanah Hak Indonesia.....	30
C. Usaha-usaha Pembaruan Hukum Tanah Setelah Proklamasi sebagai Titik Awal Penjebolan Hukum Kolonial	39
1. Penghapusan lembaga atau hak-hak yang tidak sesuai dengan semangat penyelenggaraan negara yang modern.....	39
2. Menata berbagai peraturan mengenai pertanahan agar mendukung upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.....	44

D. Unifikasi Hukum Tanah Nasional Didasarkan pada Hukum Adat.....	46
---	----

III. HUKUM TANAH NASIONAL DAN ASAS-ASASNYA

A. Peranan Hukum Adat dalam Pembangunan Nasional	49
1. Sumber utama pembangunan Hukum Tanah Nasional..	49
2. Sumber pelengkap Hukum Tanah Nasional positif.....	55
B. Sumber-sumber Hukum Tanah Nasional.....	59
1. Sumber hukum tertulis.....	60
2. Sumber hukum tidak tertulis.....	63
C. Konsepsi Hukum Tanah Nasional.....	65
D. Asas-asas Hukum Tanah Nasional.....	65
1. Asas nasionalitas subyek hak atas tanah.....	65
2. Asas fungsi sosial hak atas tanah.....	66
3. Asas pemerataan dan keadilan.....	67
4. Asas penggunaan tanah dan pemeliharaan lingkungan hidup.....	67
5. Asas kekeluargaan dan kegotongroyongan dalam penggunaan tanah.....	69
6. Asas pemisahan horisontal dalam hubungannya dengan bangunan dan tanah di atasnya	69
7. Asas hubungan yang berkarakter publik	69
antara negara dengan tanah	

IV. HAK ATAS TANAH DI INDONESIA

A. Pengertian hak atas tanah.....	71
B. Differensiasi hak atas tanah.....	74
1. Dasar pengaturan sebagai lembaga hukum.....	74
2. Hak atas tanah yang umum dalam praksis pertanahan	76
C. Ketentuan-ketentuan pokok Hak Atas Tanah.....	78
1. Pembatasan kewenangan secara umum.....	78
2. Kewajiban-kewajiban umum.....	79
3. Kewajiban-kewajiban khusus.....	84
D. Solusi Terhadap Tuntutan Penggunaan Ruang Bawah Tanah.....	85
1. Batas kewenangan penggunaan tanah pada hak atas tanah.....	85

2. Urgensi Hak Guna Ruang Bawah Tanah (HGRBT).....	86
--	----

V. HAK MILIK

A. Sebagai Lembaga Hukum	90
1. Isi dan sifat.....	90
2. Subjek.....	91
3. Objek.....	97
B. Sebagai Hubungan Hukum Konkrit.....	97
1. Cara terjadinya.....	97
2. Peralihannya.....	102
3. Pembebanannya.....	105
4. Hapusnya.....	107
5. Pembuktiannya.....	110

VI. HAK GUNA USAHA

A. Sebagai Lembaga Hukum.....	113
1. Isi dan sifat.....	113
2. Subjek.....	113
3. Objek.....	119
B. Sebagai Hubungan Hukum Konkrit.....	121
1. Cara terjadinya.....	121
2. Peralihannya.....	124
3. Pembebanannya.....	126
4. Hapusnya.....	127
5. Pembuktiannya.....	135

VII. HAK GUNA BANGUNAN

A. Sebagai Lembaga Hukum.....	136
1. Isi dan sifat.....	136
2. Subjek.....	139
3. Objek.....	139
B. Sebagai Hubungan Hukum Konkrit.....	140
1. Cara terjadinya.....	140
2. Peralihannya.....	141
3. Pembebanannya.....	142
4. Hapusnya.....	142
5. Pembuktiannya.....	142

VIII. HAK PAKAI

- A. Sebagai Lembaga Hukum 144
 - 1. Isi dan sifat 144
 - 2. Subjek 145
 - 3. Objek 146
- B. Sebagai Hubungan Hukum Konkrit 147
 - 1. Cara terjadinya 147
 - 2. Peralihannya 148
 - 3. Pembebanannya 149
 - 4. Hapusnya 150
 - 5. Pembuktiannya 150

IX. HAK PENGELOLAAN

- A. Sebagai Lembaga Hukum 152
 - 1. Isi dan sifat 152
 - 2. Subjek 154
 - 3. Objek 155
- B. Sebagai Hubungan Hukum Konkrit 158
 - 1. Cara terjadinya 158
 - 2. Peralihannya 158
 - 3. Pembebanannya 159
 - 4. Hapusnya 160
 - 5. Pembuktiannya 160

DAFTAR PUSTAKA 162

LAMPIRAN 157

- 1. UU No. 5 Tahun 1960 167
- 2. PP No. 40 Tahun 1996 199
- 3. PP No. 41 Tahun 1996 232

BAB I PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP HUKUM AGRARIA DAN HUKUM TANAH

A. Pengertian Hukum

Hukum memiliki banyak bentuk dan segi, sehingga sulit memberikan definisinya yang lengkap. Bahkan, Van Apeldoorn mengatakan bahwa tidak mungkin untuk memberikan satu rumusan yang dapat memuaskan. Setiap rumusan yang diberikan oleh seorang ahli hukum pada umumnya bersifat merugikan, karena definisi tersebut tidak dapat mengekspresikan secara jelas wajah-lengkap hukum itu sendiri.¹

Salah satu wajah-hukum yang selalu diamati oleh para sarjana hukum adalah 'hukum sebagai kaidah (*norm*)'.² Utrecht mendefinisikan bahwa hukum sebagai kaidah merupakan himpunan petunjuk-hidup (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran atas petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah masyarakat itu.²

Bagi penulis, kaidah/norma yang dimaksud di atas dapat bersifat tertulis dan tidak tertulis. Yang bersifat tertulis dapat ditemukan pada aturan perundang-undangan, sedangkan yang bersifat tidak tertulis dapat ditemukan pada adat dan kebiasaan.

Bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat tertulis itu dapat dilihat pada UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam UU tersebut dinyatakan bahwa jenis dan hirarkhi dari peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan hukum dasar tertulis yang mengatur keseluruhan penyelenggaraan negara di Indonesia;
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), yang disebut sebagai undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan Presiden, sedangkan Perpu adalah peraturan perundang-undangan

¹ L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Noor Komala d/h Noordhoff-Kolff N.V. Jakarta, 1962, hlm. 1.

² E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Penerbit P.T. "Penerbitan Universitas", Jakarta, 1966, hlm. 13.



Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S. dilahirkan di Boluk-Simalungun (Sumatera Utara) pada tanggal 5 Agustus 1965. Menyelesaikan studi S1 dari Fakultas Hukum USU (1988), S2 Fakultas Pascasarjana UGM KPK UGM-USU (1992), S3 Program Pascasarjana USU (2002).

Pendidikan singkat yang pernah ditempuhnya antara lain: Kursus Konsolidasi Tanah, Bogor (1994), studi banding mengenai Land Oriented Educational Institution Management di UNSW-Sydney; QUT-Brisbane; dan RMIT-Melbourne (1997). Pada tahun itu juga ditugaskan kembali mengikuti short course mengenai Pengembangan SDM Pertanahan di CIET-Adelaide; dan RMIT Business-Melbourne (1997). Untuk kepentingan disertasinya, melakukan studi literatur mengenai Teori Hukum di Law Faculty NUS-Singapura (2001).

Pengalaman kerjanya, antara lain, adalah: sebagai staf pengajar Fak. Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan (1992-1994); staf di Kanwil BPN Propinsi Sumatera Utara (1992-1993); staf pengajar pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta (1993-sekarang); Ketua Jurusan Manajemen Pertanahan STPN (1997-1998); dan Pembantu Ketua I (Bidang Akademik) STPN sejak Mei 2003. Pengabdianya yang lain pada Hukum Agraria adalah sebagai staf pengajar pada Fak. Hukum Universitas Widya Mataram-Yogyakarta (sejak 2000); Program Pascasarjana STIH IBLAM-Cirebon (2003-2004); Program Magister Kenotariatan USU-Medan (sejak 2002); staf pengajar dan penguji pada Program Doktor Ilmu Hukum USU-Medan (sejak 2003).

Penulis juga aktif menulis di berbagai jurnal ilmiah. Sampai saat ini telah menulis 11 buku, sebagian diantaranya, adalah:

1. Sejumlah Masalah Hukum Agraria-Bagian I, 1994, Penerbit Dasamedia Utama-Jakarta;
2. Kondominium dan Permasalahannya, 1998, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia-Yogyakarta;
3. Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah, 2004, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia-Yogyakarta;
4. Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penataan Ruang di Indonesia, 2006, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia-Yogyakarta.



H.M. Zaki Sierrad, S.H., C.N., M.H., dilahirkan di Yogyakarta, 18 Mei 1968. Menyelesaikan S1 dari Fak. Hukum UGM (1992), Sp-1 dari Pendidikan Notaris Fak. Hukum UGM (1998), S2 dari Program Magister Ilmu Hukum UII, Yogyakarta (2004).

Pengalaman kerjanya antara lain adalah sebagai: dosen Fak. Hukum Universitas Widya Mataram, Yogyakarta (1995-sekarang); advokat dan konsultan hukum bisnis (1996-sekarang); Pembantu Dekan III Fak. Hukum Universitas Widya Mataram, Yogyakarta (1999-2006); sejak 2006 menjadi Pembantu Dekan I Fak. Hukum Universitas Widya Mataram, Yogyakarta. *Achievement* lainnya, menjadi anggota IKADIN Kota Yogyakarta (2006) dan Ketua Panitia Pengawas Pilkada Kota Yogyakarta (2006).

ISBN 979-8979-11-7



9 789798 979118 >

Penerbit
Mitra Kebijakan Tanah Indonesia
Yogyakarta
ISBN 979-8979-11-7