BOEDI HARSONO SH

UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA

SEDJARAH PENJUSUNAN,
ISI DAN PELAKSANAANNJA

HUKUM AGRARIA INDONESIA

PENERBIT DJAMBATAN


DJAMBATAN

UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA

Bagian Pertama

Djilid Pertama

Ny. Imam Subotono

Pendjelasan

Buku *UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA* ini terdiri atas 2 Bagian, jaitu:

a. Bagian Pertama, membahas sedjarah penjusunan Undang-undang Pokok Agraria didalam rangka pembaharuan hukum agraria Indonesia, isi dan pelaksanaannja.
b. Bagian Kedua, memuat naskah Undang-undang Pokok Agraria, Pendjelasannja dan berbagai peraturan pelaksanaannja, jang sekaligus dilengkapi dengan keputusan-keputusan jang penting.

Atas dasar pertimbangan tehnis maka Bagian Pertama dibagi dalam dua Djilid, jaitu:

a. Djilid Pertama, membahas Pembaharuan Hukum Agraria (Bab I) dan Azas-azas Undang-undang Pokok Agraria (Hukum Agraria Positip) (Bab II).
b. Djilid Kedua, membahas Hak-hak atas Tanah (Bab III). Ketentuan-ketentuan Konversi (Bab IV) dan Perubahan susunan Pemerintahan Desa dan Penghapusan hak-hak Swapradja (Bab V).

UNDANG - UNDANG POKOK AGRARIA

Sedjarah penjusunan
isi
dan
pelaksanaannja
HUKUM AGRARIA INDONESIA

oleh :

BOEDI HARSONO SH.

Pegawai Tinggi Direktorat
Djenderal Agraria
Pengadjar Utama Hukum Agraria
pada
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Universitas Trisakti dan
Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian
Djakarta.

PENERBIT DJAMBATAN

Copyright by Djambatan Djakarta

Tjetakan pertama April 1962
Tjetakan kedua Nopember 1968
Tjetakan ketiga Mei 1970

Sampul oleh Jura
Pertjetakan Negara Djakarta.

I S I :

Bab I Pembaharuan Hukum Agraria 1

Bagian 1 : Perlunja diadakan pembaharuan hukum agraria 1

1. 24 September 1960, tanggal jang bersedjarah 1
2. Perombakan revolusioner didalam rangka menjelesaikan Revolusi .....
3. UUPA memuat pantja-program, azas-azas dan ketentuan-ketentuan pokok Agraria Reform Indonesia 1 2
4. 24 September: Hari Tani 3
5. Pengertian „hukum agraria" 4
6. Hukum agraria jang lama menghambat tertjapainja tudjuan Revolusi 12
7. Hukum agraria administratip jang berdasarkan tudjuan dan sendi-sendi dari pemerintahan djadjahan 13
8. Agrarische Wet 13
9. Agrarische Wet lahir atas desakan modal besar swasta 16
10. Tudjuan Agrarische Wet 19
11. Tudjuan jang bertentangan dengan Undang-undang Dasar 24
12. Agrarische Besluit. Domeinverklaring ... 25
13. Fungsi Domeinverklaring 28
14. Domeinverklaring memperkosa hak-hak rakjat 30
15. Hukum agraria administratip pemerintah djadjahan tidak dapat dipertahankan ... 34

16. Hukum agraria adat djuga mengandung tjatjad 35
17. Hukum agraria lama beraneka-warna bentuknja 35
18. Hukum agraria lama bersifat dualistis ... 38
19. Tanah-tanah Barat (Eropa) dan tanah-tanah Indonesia 40
20. Hukum agraria Barat berdjiwa liberal-individualistis 42
21. Dualisme bertentangan dengan tjita-tjita persatuan bangsa 45
22. Dualisme hukum agraria menimbulkan pelbagai masaalah antargolongan jang serba sulit 46
23. Tidak ada djaminan kepastian hukum bagi rakjat asli 50
24. Hukum tidak tertulis kurang mendjamin kepastian hukum 53
25. Perlu diadakan pembaharuan hukum agraria 54

Bagian 2 : Usaha-usaha untuk menjesuaikan hukum agraria kolonial dengan keadaan dan keperluan sesudah Proklamasi Kemerdekaan 55

26. Mempergunakan kebidjaksanaan dan tafsir baru 55
27. Meniadakan lembaga feodal: Penghapusan hak-hak konversi 55
28. Meniadakan lembaga kolonial: Penghapusan tanah partikelir 61
29. Perubahan peraturan persewaan tanah rakjat 72
30. Peraturan tambahan untuk mengawasi pemindahan hak atas tanah 73
31. Peraturan dan tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan 76
32. Kenaikan canon dan cijns 79
33. Larangan dan penjelesaian soal pemakaian tanah tanpa izin 81

34. Peraturan Perdjandjian bagi-hasil (tanah pertanian) 88
35. Peralihan tugas dan wewenang agraria ... 89

Bagian 3 : Sedjarah penjusunan Undang-undang Pokok Agraria 94
36. „Panitia Agraria Jogja" 94
37. „Panitia Agraria Djakarta" 96
38. „Panitia Suwahjo" 97
39. Rantjangan „Soenarjo" 99
40. Rantjangan „Sadjarwo" 100
41. Pengesahan dan pengundangannja 102

Bab II: Azas-azas Undang-undang Pokok Agraria (Hukum Agraria Positip) 104
Bagian 1 : Konsiderans 104
42. Sifat-sifat nasional hukum agraria. Sifat nasional: formil 104
43. Sifat nasional: materiil 104
44. Hukum adat sebagai dasar 105
45. Hukum jang sederhana 105
46. Djaminan kepastian hukum 106
47. Unsur-unsur hukum agama 106
48. Funksi bumi, air dan ruang-angkasa dalam pembagunan masjarakat adil dan makmur 106
49. Masjarakat Sosialis Indonesia/Pantjasila. Unsur-unsur Sosialisme Indonesia/Pantjasila 107
50. Harus sesuai dengan kepentingan rakjat 109
51. Harus memenuhi keperluan menurut permintaan zaman 109
52. Harus mewudjudkan pendjelmaan daripada Pantjasila 109
53. Dekrit Presiden. Manipol. Djarek 110
54. Pasal 33 Undang-undang Dasar 113
55. UUPA merupakan undang-undang pokok 115
56. Jang diperhatikan dalam pembentukan UUPA 115
57. Jang diingat dalam pembentukan UUPA 115

Bagian 2 : Peraturan-peraturan jang ditjabut 116
58. Jang tegas ditjabut 116
59. Pentjabutan pasal 51 IS 116
60. Penghapusan pernjataan domein 118
61. Penghapusan peraturan agrarisch eigendom 118
62. Pentjabutan pasal-pasal Buku II KUUHP 121
63. Pasal-pasal peralihan: pasal 56, 57 dan 58 123
64. Pasal-pasal agraria dalam Buku III KUUHP 127
65. Pasal-pasal agraria dalam Buku IV KUUHP 129
66. Gagasan Menteri Kehakiman Sahardjo ... 132
67. Hak-hak jang bersumber pada pasal-pasal KUUHP jang tidak berlaku lagi ... 133
68. Peraturan-peraturan hukum agraria administratip 134

Bagian 3 : Dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan pokok hukum agraria positip 134
69. Pasal-pasal jang mengaturnja 134
70. Pengertian „bumi", „tanah", „air" dan „ruang-angkasa" 135
71. Hukum agraria ialah hukum adat jang di-"saneer" 139
72. Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara 140
73. Tidak boleh bertentangan dengan Sosialisme Indonesia 141
74. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan UUPA 143
75. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan 143
76. Harus diindahkan unsur-unsur jang bersandar pada hukum agama 144
77. Bentuk-bentuk dan urutan tingkatan kaidah-kaidah hukum agraria positip 145
78. Karunia Tuhan Jang Maha Esa 147
79. Hubungan bumi, air, ruang-angkasa dan kekajaan alam jang terkandung didalam-

nja dengan Bangsa, Negara dan perorangan 148
80. Hak Bangsa atas bumi, air, ruang-angkasa dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja 148
81. Hubungan Bangsa adalah sematjam hubungan hak ulajat 149
82. Hubungan jang bersifat abadi 152
83. Hak menguasai dari Negara 153
84. Pendjelasan lebih landjut mengenai hak menguasai itu 156
85. Hak menguasai dari Negara meliputi semua bumi 157
86. Pelimpahan pelaksanaan hak menguasai dari Negara 158
87. Tudjuan hak menguasai dari Negara 161
88. Istilah „tanah Negara" 161
89. Hak ulajat dalam hukum agraria jang baru 162
— Hak ulajat 162
— Kekuatan berlaku keluar 163
— Kekuatan berlaku kedalam 163
— Hubungan hal ulajat dengan hak-hak perseorangan 165
— Hak ulajat dalam UUPA 166
— Hak ulajat dalam Undang-undang Pokok Kehutanan 169
90. Hak-hak atas tanah 171
91. Hak-hak atas tanah jang bersifat „sementara" 173
92. Subjek hak-hak atas tanah. Perbedaan antara WNI dan orang asing 175
93. Ditiadakan perbedaan antara WNI-asli dan keturunan asing 179
94. Perbedaan antara jang ekonomis kuat dan ekonomis lemah 180
95. Persamaan antara laki-laki dan wanita ... 180
96. Perbedaan antara jang berkewarganegaraan tunggal dan rangkap 181
97. Persoalan dwi-kewarganegaraan tidak ha-

nja mengenai warganegara keturunan Tjina 185
98. Hak atas tanah sebagai hubungan hukum jang berisikan wewenang dan kewadjiban 186
99. Kewadjiban-kewadjiban jang empunja hak atas tanah 188
100. Semua hak atas tanah mempunjai funksi sosial 189
101. Kewadjiban memelihara tanah 194
102. Kewadjiban mengerdjakan/mengusahakan sendiri tanah-pertanian 198
— Djaminan bagi buruh tani 199
— Masih memungkinkan perketjualian 199
— Pelaksanaan pasal 10 memerlukan pengaturan dan tindakan-tindakan 200
— Tanah untuk tani jang mengerdjakan 201
103. Hak-hak agraria lainnja 202
104. Usaha-usaha (bersama) dalam bidang agraria 204
— Dasar usaha bersama dalam bidang agraria 204
— Bentuk usaha bersama 205
— Tudjuan usaha bersama 207
— Usaha Negara dalam bidang agraria 207
— Monopoli dilarang 208
105. Perbedaan dalam keadaan dan keperluan diperhatikan. Perlindungan bagi jang ekonomis lemah 209
106. Perentjanaan tata-guna sumber-sumber alam dan larangan untuk memiliki dan menguasai tanah jang melampaui batas 210

Bagian 4 : Perentjanaan tata-gua sumber-sumber alam 211
107. Ketentuan pasal 14 211
108. Seminar Tata-guna Sumber-sumber alam ke-I/1967 216
109. Undang-undang no 38 Prp tahun 1960. Perentjanaan penggunaan tanah pertanian 218

110. Usaha-usaha untuk menetapkan sewa tanah jang lajak 224
111. Peraturan Direktur Djenderal Araria dan Transmigrasi no 7 tahun 1966 234

Bagian 5 : Landreform di Indonesia 237
112. Pengertian dan tudjuan landreform 237
113. Program landreform 241
114. Larangan untuk menguasai tanah jang melampaui batas 241
115. Penetapan batas maksimum 243
116. Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 : Undang-undang Landreform 244
117. Luas maksimum ditetapkan untuk tiap Daerah Tingkat II 245
118. Pendjelasan mengenai pengertian tanah-pertanian, sawah dan tanah-kering 247
119. Tanah jang dikuasai terletak dilebih dari satu daerah 248
120. Pengertian „keluarga" 249
121. Kewadjiban lapor 250
122. Larangan mengalihkan hak atas tanah kelebihan 251
123. Memperoleh tambahan tanah-pertanian. Kewadjiban untuk melepaskan 253
124. Peraturan Pemerintah no 224 tahun 1961 jo no 41 tahun 1964 254
125. Redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah bekas absentee 255
126. Ganti-kerugian kepada bekas pemilik 259
127. Larangan pemilikan tanah-pertanian setjara absentee 261
128. Peristiwa-peristiwa hukum jang menjebabkan pemilikan absentee 265
129. Sanksinja 267
130. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-pertanian jang digadaikan ... 267
131. Pengaturan kembali perdjandjian bagihasil tanah-pertanian 271
132. Penetapan luas minimum tanah-pertanian 272

133. Larangan „pemetjahan" pemilikan tanah-pertanian 273
— Milik bersama 274
— Sanksi 274
134. Usaha-usaha jang menjertai landreform dan "follow-up" 275
135. Aparatur penjelenggaraan landreform ... 276
— Panitia Landreform 276
— Jajasan Dana Landreform 277
— Pengadilan Landreform 277
136. Landreform di Indonesia konsepsi Revolusi Indonesia menudju masjarakat jang adil dan makmur berdasarkan Pantjasila 279
137. Angka-angka redistribusi tanah sampai dengan bulan Djuli 1967 283

Bab I

PEMBAHARUAN HUKUM AGRARIA

BAGIAN 1

PERLUNJA DIADAKAN PEMBAHARUAN HUKUM AGRARIA.

1. 24 September 1960, tanggal jang bersedjarah. Tanggal 24 September 1960 tertjatat sebagai salah satu tanggal jang sangat penting didalam sedjarah agraria Indonesia pada umumnja dan sedjarah pembaharuan hukum agraria Indonesia pada chususnja. Pada tanggal itu suatu rantjangan undang-undang jang telah mendapat persetudjuan Dewan Perwakilan Rakjat Gotong Rojong, disahkan oleh Presiden mendjadi undang-undang, jaitu UNDANG-UNDANG no 5 TAHUN 1960 tentang PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA, jang lebih dikenal dengan nama singkatan-resminja UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA (selandjutnja akan disingkat UUPA). Dengan diundangkannja didalam **Lembaran Negara tahun 1960 no 104** pada hari itu, maka tanggal 24 September 1960 merupakan pula tanggal mulai berlakunja UUPA tersebut. Pendjelasan UUPA dimuat didalam **Tambahan Lembaran Negara no 2043.**

2. Perombakan revolusioner didalam rangka menjelesaikan Revolusi. Dengan mulai berlakunja UUPA maka terdjadilah perombakan revolusioner daripada hukum agraria Indonesia, jang berupa pendjebolan hukum agraria jang lama dan pembangunan hukum agraria jang baru. Dengan UUPA dihapuskanlah dasar-dasar dan peraturan-peraturan hukum agraria kolonial, jang setelah kita merdeka selama 15 tahun terpaksa masih tetap berlaku, karena kita sendiri belum berhasil membentuk hukum agraria nasional sebagai gantinja. Dengan UUPA maka berachirlah

dualisme didalam hukum agraria Indonesia dan terselenggaralah **unifikasi hukum**. Hukum agraria jang baru tidak lagi terdiri atas peraturan-peraturan jang bersumber pada hukum adat dan peraturan-peraturan jang bersumber pada hukum barat. Hukum agraria nasional kita selandjutnja didasarkan atas **satu** sistim hukum, jaitu **hukum adat**, sebagai hukum asli Indonesia.

Perombakan hukum agraria itu diselenggarakan setjara tjepat, fundamentil dan menjeluruh, diselenggarakan setjara revolusioner. Perombakan tersebut memang tidak boleh lain daripada revolusioner, karena diadakan didalam rangka menjelesaikan **Revolusi Nasional** kita, jang menghendaki penjelesaian segenap persoalannja setjara jang revolusioner pula. Perombakan hukum agraria Indonesia itu diadakan didalam rangka **„retooling"** alat-alat untuk menjelesaikan Revolusi.

3. UUPA memuat Pantja-program, azas-azas dan ketentuan-ketentuan pokok Agrarian Reform Indonesia. UUPA bukan hanja memuat ketentuan-ketentuan tentang perombakan hukum agraria jang lama mendjadi hukum agraria jang baru. Sesuai dengan namanja. jaitu **Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria**, UUPA memuat pula pokok-pokok daripada persoalan-persoalan agraria lainnja, jang harus diselesaikan djuga didalam rangka menjelesaikan Revolusi. Penjelesaian persoalan-persoalan agraria itu pada waktu dibentuknja UUPA merupakan program Revolusi didalam bidang agraria, jang kita sebut **Agrarian Reform Indonesia**, jang meliputi bidang jang lebih luas daripada pembaharuan hukum agraria sadja.

Sesuai dengan situasi dan kondisi agraria di Indonesia dan tudjuan Revolusi akan membentuk masjarakat sosialis Indonesia atau masjarakat adil dan makmur berdasarkan Pantjasila, maka Agrarian Reform Indonesia itu meliputi 5 program atau Pantja-**program, jaitu:**

1. pembaharuan hukum agraria,
2. penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah,
3. mengachiri penghisapan feodal setjara berangsur-angsur,
4. perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum jang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dan
5. perentjanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja ~~serta penggunaan bumi, air dan kekajaan alam jang terkandung~~ didalamnja itu setjara berentjana sesuai dengan daja kesanggupan dan kemampuannja.

Program jang keempat seringkali disebut Land **reform,** bahkan ke-lima program tersebut diatas adakalanja ditjakup dengan istilah Land reform. Didalam hal jang demikian maka diadakan perbedaan antara istilah Land reform didalam arti jang luas dan didalam arti jang sempit. Program jang ke-lima dulu lazim disebut **Landuse planning.** Kemudian karena istilah tersebut dianggap terlalu sempit diubah mendjadi **Perentjanaan Tata-Agraria.** (Bandingkan Keputusan **Presiden Republik Indonesia no 33 tahun 1966** tentang „Tugas, Susunan dan Pimpinan Departemen Agraria" pasal 1 dan 3 serta Keputusan **Presidium Kabinet no 75/U/Kep/11/1966** tentang „Struktur Organisasi dan Pembagian Tugas Departemen-departemen". (Lampiran I huruf C angka III/1/d).

Achirnja didalam **Seminar Tata-Guna Sumber-sumber Alam ke-I/1967** jang diselenggarakan di Djakarta pada permulaan bulan Mei 1967 diperoleh kata sepakat untuk selandjutnja mempergunakan istilah **Perentjanaan Tata Guna Sumber-sumber Alam,** sedang djika mengenai tanah dipergunakan istilah **Perentjanaan Tata-Guna Tanah.**

4. 24 September: Hari Tani. Berhubung dengan pentingnja arti Agrarian Reform bagi rakjat Indo-

nesia pada umumnja dan rakjat tani pada chususnja, maka tanggal 24 September (hari lahirnja UUPA, jang memuat azas-azas dan ketentuan-ketentuan pokok Agrarian Reform itu) dengan **Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 26 Agustus 1963 no 169 tahun 1963** ditetapkan sebagai: „HARI TANI, jang perlu tiap-tiap tahun diperingati setjara chidmad dan dirajakan dengan disertai kegiatan-kegiatan serta penjusunan rentjana kerdja kearah mempertinggi produksi untuk meningkatkan taraf hidup rakjat tani menudju masjarakat adil dan makmur".

Konsiderans Keputusan Presiden tersebut memuat sebagai pertimbangan:

„1. bahwa tanggal 24 September, hari lahirnja Undang-undang Pokok Agraria merupakan hari kemenangan bagi Rakjat Tani Indonesia, dengan diletakkannja dasar-dasar bagi penjelenggaraan Land reform untuk mengkikis habis sisa-sisa imperialisme dalam lapangan pertanahan, agar rakjat tani dapat membebaskan diri dari segala matjam bentuk penghisapan manusia atas manusia dengan beralat tanah, sehingga melempangkan djalan menudju kearah masjarakat adil dan makmur;

2. bahwa tiap achir bulan September matahari melintas garis chatulistiwa kearah selatan, musim labuh (turun kesawah) hampir datang waktunja, rakjat tani perlu bergembira dan bersjukur kepada Tuhan karena menerima rachmat-Nja jang berupa hudjan, perlu pula digerakkan agar daja kerdja dan daja tjiptanja berkembang untuk mentjapai masjarakat adil dan makmur;

3. bahwa dianggap tepat tanggal 24 September diperingati dan dirajakan kaum tani Indonesia dan diakui sebagai HARI TANI".

5. Pengertian „hukum agraria". Sebelum membahas perlunja diadakan pembaharuan hukum agraria Indonesia maka kiranja ada baiknja untuk dikemuka-

kan lebih dahulu apa jang dimaksudkan dengan „hukum agraria" itu. **„Hukum agraria"** menurut pengertian UUPA adalah **keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik jang tertulis maupun tidak tertulis jang mengatur agraria.** Biasanja orang mengartikan pengertian „agraria" itu sebagai hal-hal jang mengenai soal pertanian (agraria dari perkataan „ager" tanah-tanah pertanian). Didalam pengertian demikian maka hukum agraria adalah hukum jang mengatur soal pertanian. **Fockema Andreae** didalam kamus hukumnja (**„Rechtsgeleerd Handwoordenboek"**) mengatakan, bahwa „agrarisch recht" adalah „het geheel van rechtsregels betreffende de landbouw, de landelijke eigendommen enz". Tetapi tidak demikianlah menurut pengertian UUPA.

Sungguhpun tidak dinjatakan setjara tegas, tetapi dari ketentuan-ketentuan UUPA kita dapat mengetahui, bahwa pengertian „agraria" itu meliputi **bumi, air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja,** bahkan dalam batas-batas jang ditentukan djuga **ruang angkasa.** Menurut UUPA pengertian „agraria" itu lebih luas dari pada pengertian „tanah". Jang disebut „tanah" adalah permukaan bumi, demikian pasal 4 ajat 1 UUPA. Soal ini akan dibahas lebih landjut pada waktu membitjarakan pasal 1 ajat 4, 5 dan 6 serta pasal 4 ajat 1 UUPA nanti. Dengan pengertian jang demikian itu maka „hukum agraria" meliputi djuga peraturan-peraturan tentang pertambangan dan perikanan (kekajaan alam jang terkandung didalam bumi dan air). Tetapi misalnja perundang-undangan tentang penerbangan dan pelajaran/perkapalan tidak termasuk didalamnja, karena objeknja bukan agraria, melainkan pesawat terbang dan kapal.

Hukum agraria jang berlaku sebelum tanggal 24 September 1960 kaidah-kaidahnja ada jang bersumber pada hukum adat **(hukum agraria adat)** dan ada pula jang bersumber pada Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia **(hukum agraria barat).** Berlakunja hukum agraria adat bersama-sama dan

berdampingan dengan hukum agraria barat itulah jang menjebabkan maka hukum agraria tersebut bersifat dualistis. Sehubungan dengan itu maka kita djumpai tanah-tanah jang dihaki dengan hak-hak jang diatur oleh hukum agraria adat (hak-hak adat) dan tunduk pada hukum agraria adat, misalnja tanah-tanah ulajat, tanah milik, tanah usaha, tanah gogolan dan lain-lainnja (tanah-tanah Indonesia). Kita djumpai pula tanah-tanah jang dihaki dengan hak-hak jang diatur oleh hukum agraria barat (hak-hak barat atau hak-hak Eropa) dan tunduk pada hukum agraria barat (tanah-tanah barat atau tanah-tanah Eropa), misalnja tanah eigendom, tanah erfpacht, tanah opstal dan lain-lainnja. (Dalam pada itu ada hak-hak atas tanah Indonesia jang tidak bersumber pada hukum adat, misalnja apa jang disebut hak eigendom agraris. Hak ini ditjiptakan oleh administrasi berdasarkan pasal 4 Agrarische Wet dan diatur didalam Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 no 29, jang dimuat didalam S 1872 no 117. Dalam hukum agraria barat terdapat djuga hak atas tanah jang tidak bersumber pada KUUH Perdata, jaitu apa jang disebut „Bataviase Grondhuur", jang aturan-aturannja bersumber pada hukum kebiasaan. Bandingkan prasaran C. Star Nauta Carsten dan J. Verwer didalam Derde Juristen Congres 1933. Djuga disertasi J. Verwer tahun 1934).

Adanja dua matjam tanah jang masing-masing tunduk pada sistim hukum jang berlainan itu dan didjumpainja dualisme pula didalam hukum perdata memerlukan adanja tjabang ketiga dari hukum agraria, jaitu hukum agraria antargolongan, jang memberi penjelesaian tentang hubungan-hubungan dan persoalan-persoalan antargolongan. Gouw Giok Siong didalam bukunja „Hukum Agraria Antargolongan" halaman 7 mengatakan tentang hukum agraria antargolongan itu sebagai berikut:

„Hukum antargolongan (intergentiel recht) telah kami rumuskan sebagai „keseluruhan peraturan — dan keputusan hukum jang menundjukkan stelsel

hukum manakah jang berlaku atau apakah jang merupakan hukum, djika hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa antara warga (warga) negara dalam satu negara, satu tempat dan satu waktu tertentu, memperlihatkan titik-titik pertalian dengan stelsel-stelsel dan kaidah-kaidah hukum jang berbeda dalam lingkungan-lingkungan-kuasa-pribadi dan soal-soal (naar personele en zakelijke werking verschillende rechtsstelsels en rechtsnormen)". Djika persoalan-persoalan antargolongan ini berhubungan dengan tanah terdapatlah persoalan-persoalan hukum agraria antargolongan.

Karena adanja **hukum jang berbeda** ini timbullah persoalan-persoalan antargolongan. Demikian djuga anekawarna hukum dibidang hukum agraria dinegeri ini jang mendjadi sebab lahirnja persoalan-persoalan ‚hukum agraria antargolongan' ".

Selain ketiga tjabang tersebut diatas kita masih mendjumpai tjabang jang keempat, jaitu **hukum agraria administratip**, jang terdiri atas peraturan-peraturan jang merupakan landasan bagi Pemerintah untuk menjelenggarakan politik agrarianja dan memberi wewenang chusus kepadanja untuk bertjampur-tangan didalam soal-soal agraria. Peraturan-peraturan hukum agraria administratip itu pada pokoknja merupakan pelaksanaan dari politik agraria pemerintah djadjahan jang tertjantum didalam suatu undang-undang jang terkenal sebagai "**Agrarische Wet** tahun 1870.

Didalam arti sebagai jang diuraikan diatas itu maka didalam tatahukum Indonesia sebelum berlakunja UUPA hukum agraria meliputi kaidah-kaidah hukum jang beraneka matjam dan sifatnja. Kaidah-kaidah itu didalam peladjaran ilmu hukum jang klasik (batja: Belanda) tidak dibitjarakan didalam satu rangkaian jang berdiri sendiri, tetapi sebagai bagian-bagian dari hukum adat, hukum perdata (barat), hukum administrasi dan hukum antargolongan. Hemat kita kaidah-kaidah tersebut dapat dibitjarakan sebagai satu rangkaian jang merupakan satu

bidang hukum jang berdiri sendiri, jaitu hukum agraria. Pertama karena kaidah-kaidah itu mempunjai objek jang sama, jaitu bumi, air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja. Kedua: membitjarakan kaidah-kaidah tersebut sebagai satu kesatuan akan mempermudah orang jang mempeladjarinja. Hukum agraria berhak mendapat tempat tersendiri didalam rangkaian hukum Indonesia, djuga karena pentingnja arti dan peranannja didalam kehidupan bangsa dan negara kita jang agraris ini. Kalau kita membatasi diri pada bidang pertanian sadja (diatas telah dikemukakan, bahwa pengertian agraria meliputi djuga pertambangan) maka menurut perkiraan 70% rakjat Indonesia hidup dari usaha-usaha agraria. Menurut taksiran **Dewan Perantjang Nasional (Depernas)** 60% dari Pendapatan Nasional Indonesia diperoleh dari sektor agraria (**Lampiran Ketetapan Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara no II/MPRS/1960** tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional-Semesta-Berentjana Tahapan Pertama 1961 - 1969 halaman 3744). Menurut **Indisch Verslag tahun 1941 (Statistisch Jaaroverzicht tahun 1940)** dari nilai ekspor tahun 1940 sebesar *f* 881.911.000.— jang berasal dari sektor agraria adalah *f* 612.115.000.— atau kurang lebih 70% (halaman 355. 356 dan 357). Untuk tahun 1961 nilai ekspor seluruhnja adalah Rp 35.467.500.000,— sedang jang berasal dari sektor agraria Rp 21.792.900.000,— atau 60% (**Statistical Pocketbook of Indonesia 1963** halaman 133).

Mengenai tempat hukum agraria didalam tatahukum baiklah dikemukakan pendapat tiga orang sardjana hukum, jaitu **Utrecht, Lemaire** dan **Aksenyonok.**

Utrecht didalam bukunja „**Pengantar Dalam Hukum Indonesia**" (tjetakan ke-IV halaman 382) memberikan isi jang sempit pada pengertian hukum agraria.

Menurut **Utrecht**: „Hukum agraria atau hukum tanah mendjadi bagian hukum tatausaha negara,

jang mengudji perhubungan-perhubungan hukum istimewa jang diadakan akan memungkinkan para pendjabat jang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melakukan tugas mereka itu".

Didalam tjetakan jang keluar sesudah mulai berlakunja UUPA (tjetakan ke-VI) pendirian itu masih tetap dipertahankannja. Hak-hak atas tanah menurut UUPA dibitjarakannja didalam golongan hak-hak kebendaan (halaman 305 - 321) dan hak-hak adat (tindung, magersari, maro) didalam persoalan hukum adat (halaman 162).

Dalam hubungan ini dikatakannja: „Ada pengarang jang melihat bagian administrasi agraria begitu penting dan berdiri tersendiri, sehingga mereka membitjarakan soal-soal agraria setjara ilmu hukum jang berdiri tersendiri (zelfstandige rechtswetenschap), jaitu ilmu hukum agraria (ilmu hukum tanah). Menurut pendapat kami maka hukum agraria itu masih merupakan satu bagian hukum administrasi negara".

Apa jang oleh **Utrecht** disebut hukum agraria atau hukum tanah itu menurut pengertian kita diatas adalah hukum agraria administratip, jang merupakan salah satu bagian dari hukum agraria.

Berlainan dengan Utrecht, **Lemaire** didalam bukunja **„Het Recht in Indonesië"** (tjetakan pertama halaman 216) mengatakan:

„Geheel los van het bovenstaande, kan erop worden gewezen, dat uit de, met de rechtsontwikkeling samenhangende, specialistische studie en toepassing van groepen rechtsregels een toenemende differentiatie en hergroepering van rechtsregels zijn voortgevloeid. Zo zijn dwars door de rechtsonderdelen, die in de klassieke onderscheiding van publiek- en privaatrecht een plaats vinden, rechtsgroepen afgezonderd, die in verband met de geregelde stof een eenheid uitmaken. Het fiscaal recht is langs deze weg apart naast het administratief recht, waarvan het stamt, komen te staan. Het agrarisch recht, dat stukken privaat recht naast staats- en administratief rechte-

lijke regels omvat, wordt evenzeer als een afgeronde rechtsgroep behandeld".

Aksenyonok didalam tulisannja mengenai hukum agraria Soviet Uni („Land Law") didalam buku kumpulan tulisan-tulisan jang berdjudul "Fundamentals of Soviet Law" halaman 286) mengatakan:

"Land Law as an independent branch of Soviet Socialist law is an aggregate of rules which regulate the entire system of land relations arising from the nationalisation of land and developing with an eye to a fairer and more efficient use of land, minerals, forests and waters as the exclusive property of the state, in the interests of socialist and communist construction in the USSR". (halaman 290).

Sebelum itu pada halaman 289 ia mengatakan:

"A notable feature of land legal relations in the USSR is that the socialist state, the owner of the land, is a party in any event; even when the matter pertains to legal relations between individual tenants, each of them is simultaneously a party to a legal relation with the state, the owner of the land. This is one of the specific features of land legal relations which distinguish them from other socialist legal relations in the USSR. ..... After nationalisation, land in the USSR ceased to be a commodity; it has no value or price, and is withdrawn from civil commerce. Hence, land legal relations in the USSR cannot be classed as civil legal relations. Nor can they be classed as administrative legal relations. Relations between the state, the owner of land and land tenants are bilateral relations involving the use of land for economic purposes, and are regulated by the special rules of land law. In view of this, they constitute a special sphere of relations which are the subject-matter of Soviet land law as a special branch of Soviet socialist law".

Sungguhpun tjampur tangan negara didalam soal-soal agraria di Soviet Uni itu sangat mendalam, tetapi kaidah-kaidah agraria tidaklah dimasukkan kedalam hukum administrasi negara, melainkan men-

dapat tempat tersendiri sebagai tjabang chusus dari hukum Soviet Uni. Didalam buku "Fundamentals of Soviet Law" itu land law dibitjarakan tersendiri disamping misalnja constitutional law, administrative law, civil law, labour law dan lain-lainnja.

Dengan berlakunja UUPA hukum agraria mendapat tempat tersendiri didalam rangkaian hukum Indonesia, menurut pengertian sebagai jang diuraikan pada permulaan nomor ini. Sedjak tahun 1962 pada kurikulum **Fakultas Hukum dan Ilmu Pengetahuan Kemasjarakatan Universitas Indonesia Djakarta** tertjantum pula hukum agraria sebagai mata peladjaran jang berdiri tersendiri.

Dalam pada itu tentang pemakaian istilahnja pun belum ada keseragaman. Sebagaimana kita ketahui diatas, **Utrecht** memakai istilah „hukum agraria" sebagai sinonim dari „**hukum tanah**". **Gouw Giok Siong** memilih istilah „hukum agraria", atas pertimbangan: bahwa,

„hukum agraria memberi lebih banjak keleluasaan untuk mentjakup pula didalamnja berbagai hal jang mempunjai hubungan pula dengan, tetapi tidak melulu mengenai tanah. Misalnja persoalan tentang djaminan tanah untuk hutang, seperti ikatan kredit (credietverband) atau ikatan panen (oogstverband), „zekerheidsstelling", sewa-menjewa antargolongan, pemberian izin untuk peralihan hak-hak atas tanah dan barang tetap dan sebagainja, lebih mudah ditjakupkan pada istilah pertama (jaitu hukum agraria) daripada istilah kedua (jaitu hukum tanah)". (Bukunja jang disebut diatas halaman 7).

Sesuai dengan apa jang disebutkan didalam pasal 5 UUPA kita memilih istilah „hukum agraria" Kita telah mengetahui, bahwa pengertian „agraria" itu lebih luas dari pada „tanah", karena „tanah" hanja meliputi pemukaan bumi sadja, sedang „pengertian agraria" meliputi bumi (djadi termasuk tanah), air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja serta dalam batas-batas tertentu djuga ruang angkasa. **Menurut Seminar Tata-Guna Sumber-**

sumber Alam ke-I tahun 1967 jang terachir itu disebut „sumber-sumber alam". „Hukum tanah" adalah hukum agraria jang mengatur tanah, jang mengatur hak-hak atas tanah. „Hak-hak atas tanah" menurut pasal 4 UUPA adalah hak-hak jang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah jang dihaki itu. Perintjiannja terdapat didalam pasal 16 ajat 1 (tidak semuanja jang disebutkan didalam ajat ini adalah hak-hak atas tanah menurut pengertian pasal 4, karena tidak memberi wewenang untuk mempergunakan tanahnja, jaitu: hak membuka hutan dan hak memungut hasil hutan) dan pasal 53 UUPA. Selain hak-hak atas tanah UUPA mengenal pula „hak-hak agraria" lainnja. Ada jang objeknja tanah, tetapi bukan hak atas tanah, misalnja hak tanggungan (pasal 25, 33, 39 dan 51 UUPA), karena tidak memberi wewenang untuk mempergunakan tanahnja. Ada jang objeknja bukan tanah, misalnja: hak guna-air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan, hak guna-ruang angkasa (pasal 16 ajat 2 UUPA). Hak kuasa pertambangan adalah hak agraria jang tidak diatur didalam UUPA, tetapi didalam Undang-undang Pertambangan (Undang-undang No 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan).

6. Hukum agraria jang lama penghambat tertjapainja tudjuan Revolusi. Apakah jang mendorong kita untuk mengadakan pembaharuan hukum agraria? Bukan hanja karena hukum agraria jang lama itu sebagian besar peraturan-peraturannja buatan pemerintah djadjahan, tetapi menurut pendjelasan UUPA (Pendjelasan Umum angka I) djuga karena: „hukum agraria jang berlaku sekarang ini, jang seharusnja merupakan salah satu alat jang penting untuk membangun masjarakat jang adil dan makmur tersebut, ternjata bahkan sebaliknja, dalam banjak hal djustru merupakan penghambat dari pada tertjapainja tjita-tjita diatas".

Selandjutnja Pendjelasan Umum angka I itu me-

ngatakan, bahwa hambatan itu disebabkan terutama:

a. karena hukum agraria jang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tudjuan dan sendi-sendi dari pemerintah djadjahan, dan sebagian lainnja lagi dipengaruhi olehnja, hingga bertentangan dengan kepentingan rakjat dan Negara didalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menjelesaikan revolusi nasional sekarang ini;

b. karena sebagai akibat dari politik-hukum pemerintah djadjahan itu, hukum agraria tersebut mempunjai sifat dualisme, jaitu dengan berlakunja peraturan-peraturan dari hukum-adat disamping peraturan-peraturan dari dan jang didasarkan atas hukum barat. Hal itu selain menimbulkan pelbagai masaalah antargolongan jang serba sulit, djuga tidak sesuai dengan tjita-tjita persatuan bangsa;

c. karena bagi rakjat asli hukum agraria pendjadjahan itu tidak mendjamin kepastian hukum".

Marilah kita tindjau hal-hal tersebut satu demi satu.

7. Hukum agraria administratip jang berdasarkan tudjuan dan sendi-sendi dari pemerintah djadjahan. Jang dimaksudkan dengan „hukum agraria jang berdasarkan tudjuan dan sendi-sendi dari pemerintahan djadjahan" ialah bagian dari hukum agraria lama jang terdiri atas peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan jang merupakan pelaksanaan dari politik agraria pemerintah djadjahan jang ditjantumkan didalam **Agrarische Wet tahun 1870.** Sebagai jang telah dikemukakan didalam no 5 bagian hukum agraria ini kita sebut hukum agraria administratip.

8. Agrarische Wet. Apa jang disebut **„Agrarische Wet"** adalah suatu wet atau undang-undang jang dibuat dinegeri Belanda pada tahun 1870. **Agrarische Wet itu diundangkan didalam Staatsblad tahun 1870**

no 55 dan ditambahkan sebagai ajat-ajat baru dari **pasal 62 Regerings Reglement tahun 1854.** Mula-mula pasal 62 Regerings Reglement terdiri atas 3 ajat, jang kemudian pada tahun 1870 ditambah dengan ketentuan-ketentuan Agrarische Wet jang merupakan 5 ajat baru, jaitu ajat 4 s/d 8. Pasal 62 Regerings Reglement tersebut kemudian mendjadi **pasal 51 Indische Staatsregeling** (disingkat: IS). Lengkapnja pasal 51 IS itu adalah sebagai berikut:

1. De Gouverneur-Generaal mag geene gronden verkoopen.
2. In dit verbod zijn niet begrepen kleine stukken gronds, bestemd tot uitbreiding van steden en dorpen en tot het oprichten van inrichtingen van nijverheid.
3. De Gouverneur-Generaal kan gronden uitgeven in huur, volgens regels bij ordonnantie te stellen. Onder die gronden worden niet begrepen de zoodanige door de Inlanders ontgonnen, of als gemeene weide, of uit eenigen anderen hoofde tot de dorpen of dessa's behoorende.
4. Volgens regels, bij ordonnantie te stellen, worden gronden afgestaan in erfpacht voor niet langer dan vijfenzeventig jaren.
5. De Gouverneur-Generaal zorgt, dat geenerlei afstand van grond inbreuk maken op de rechten der Inlandse bevolking.
6. Over gronden, door Inlanders voor eigen gebruik ontgonnen, of als gemeene weide of uit eenigen anderen hoofde tot de dorpen behoorende, wordt door den Gouverneur-Generaal niet beschikt dan ten algemeenen nutte, op den voet van art. 133 en ten behoeve van de op hoog gezag ingevoerde cultures volgens de daarop betrekkelijke verordeningen, tegen behoorlijke schadeloosstelling.
7. Grond, door Inlanders in erfelijk individueel gebruik bezeten, wordt, op aanvraag van den rechtmatigen bezitter, in dezen in eigendom afgestaan onder de noodige beperkingen, bij ordonnantie te stellen en in den eigendomsbrief uit te drukken,

ten aanzien van de verplichting jegens den lande en de gemeente en van de bevoegdheid tot verkoop aan niet-Inlanders.

8. Verhuur of ingebruikgeving van grond door Inlanders aan niet-Inlanders geschiedt volgens regels, bij ordonnantie te bepalen.

(Kumpulan **Engelbrecht** tahun 1954 halaman 54). Kalau diterdjemahkan maka bunjinja adalah sebagai berikut:

1. Gubernur Djenderal tidak boleh mendjual tanah.
2. Didalam larangan ini tidak termasuk tanah-tanah jang tidak luas, jang diperuntukkan perluasan kota dan desa serta mendirikan bangunan-bangunan keradjinan/industri.
3. Gubernur Djenderal dapat menjewakan tanah, menurut ketentuan-ketentuan jang ditetapkan dengan ordonansi. Adapun tanah-tanah jang telah dibuka oleh orang-orang Indonesia-asli atau jang dipunjai oleh desa sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lainnja, tidak boleh dipersewakan.
4. Menurut peraturan-peraturan jang ditetapkan dengan ordonansi diberikan tanah dengan hak erfpacht selama waktu tidak lebih dari 75 tahun.
5. Gubernur Djenderal mendjaga djangan sampai ada pemberian tanah jang melanggar hak-hak penduduk Indonesia-asli.
6. Gubernur Djenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah jang telah dibuka oleh orang-orang Indonesia-asli untuk keperluan mereka sendiri atau tanah-tanah kepunjaan desa sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lainnja, ketjuali untuk kepentingan umum berdasarkan pasal 133 dan untuk keperluan pengusahaan tanaman jang diselenggarakan atas perintah atasan, dengan pemberian ganti-kerugian jang lajak.
7. Tanah jang dipunjai oleh orang-orang Indonesia-asli dengan hak milik (menurut istilah perundang-undangan agraria waktu itu: hak pakai perorangan jang turun-temurun), atas permintaan

pemiliknja jang sah diberikan kepadanja dengan hak eigendom dengan pembatasan-pembatasan seperlunja jang ditetapkan dengan ordonansi dan ditjantumkan didalam surat eigendomnja, jaitu mengenai kewadjiban-kewadjibannja terhadap negara dan desa serta wewenang untuk mendjualnja kepada bukan orang Indonesia-asli.

8. Menjewakan tanah atau menjerahkan tanah untuk dipakai oleh orang-orang Indonesia-asli kepada bukan orang-orang Indonesia-asli dilakukan menurut peraturan-peraturan jang ditetapkan dengan ordonansi.

9. Agrarische Wet lahir atas desakan modal besar swasta. Pada waktu tengah giat dilaksanakannja **stelsel tanaman paksa** atau „cultuur stelsel" sedjak tahun 1830, sangatlah terbatas kemungkinannja bagi para pengusaha swasta untuk berusaha didalam lapangan perkebunan besar. Sedjalan dengan **politik monopoli** pemerintah, maka bagi pengusaha-pengusaha swasta jang belum mempunjai sendiri tanah-tanah jang luas dengan hak eigendom (jaitu apa jang terkenal dengan nama „tanah-tanah partikelir") tidak ada kemungkinan untuk memperoleh tanah jang diperlukannja dengan hak jang kuat dan dengan djangka waktu jang tjukup lama.

Sebelum terbentuknja Agrarische Wet pada tahun 1870 satu-satunja djalan jang terbuka ialah **menjewa tanah dari pemerintah.** Sebelum tahun 1839 memang ada tanah-tanah jang belum dibuka dan diusahakan oleh rakjat (tanah-tanah Negara jang „kosong") jang disewakan oleh Pemerintah untuk perusahaan-perusahaan perkebunan, tetapi sedjak itu sedjalan dengan dilaksanakannja stelsel tanaman paksa, tidak lagi diadakan persewaan baru. Baru didalam **Regerings Reglement 1854 pasal 62 ajat 3** setjara tegas dibuka lagi kesempatan untuk menjewa tanah dari Pemerintah. Ketentuan-ketentuan mengenai persewaan tanah itu dimuat didalam suatu **Algemene Maatregel van Bestuur** (AMvB), jang diundangkan dida-

lam Staatsblad tahun 1856 no 64. Persewaan tersebut boleh diadakan dengan djangka waktu paling lama 20 tahun. Hanja untuk tanaman kelapa menurut Koninklijk Besluit tanggal 7 November 1856 djangka waktunja boleh sampai 40 tahun.

Tjara persewaan atas dasar ketentuan pasal 62 ajat 3 Regerings Reglement itu ternjata tidak mempunjai arti jang penting bagi perkembangan perusahaan-perusahaan kebun besar di Indonesia. Hal itu antara lain disebabkan karena penguasaan tanah dengan hak sewa tidak memungkinkan pengusaha jang bersangkutan untuk memberikan djaminan jang kuat bagi kredit jang diperlukannja. Bagi kredit-kredit jang besar diperlukan djaminan jang kuat didalam bentuk hipotik, padahal menurut pasal 1164 Kitab Undang-undang Hukum Perdata hak sewa tidak termasuk benda-benda dan hak-hak jang dapat dibebani hipotik. Lain dari pada itu untuk pengusahaan tanaman-tanaman keras jang berumur pandjang djangka waktu maksimal 20 tahun sebagai jang ditentukan didalam Staatsblad tahun 1856 no 64 tersebut diatas terang tidak mentjukupi.

Pemberian tanah dengan hak jang lebih kuat, misalnja **hak erfpacht** tidak mungkin, karena dengan diberikannja wewenang kepada Gubernur Djenderal untuk menjewakan tanah didalam pasal 62 ajat 3 Regerings Reglement, dianggap bahwa pendjabat itu tidak diperbolehkan untuk memberikan hak jang lebih kuat. Pemberian tanah-tanah jang luas dengan **hak eigendom** djuga tidak mungkin lagi, karena hal itu tegas-tegas telah dilarang didalam pasal 62 ajat 1 Regerings Reglement.

Menjewa tanah dari rakjat pun tidak pula dimungkinkan. Menurut **Bijblad no 148** baik pendjualan maupun persewaan tanah-tanah rakjat kepada bukan orang-orang Indonesia-asli dilarang. Berhubung dengan itu maka satu-satunja djalan ialah mempergunakan peraturan jang dimuat didalam **Staatsblad tahun 1838 no 50** jang memberi kemungkinan untuk mengadakan perdjandjian dengan rakjat jang disebut

711781-(2).

„leveringscontract", menurut perdjandjian mana rakjat akan menanam tanaman-tanaman jang ditentukan. Hasil tanaman-tanaman itu harus didjualnja kepada pengusaha. Tetapi tjara demikian itu sudah barang tentu tidak mendjamin diperolehnja hasil jang tetap dan tertentu, sebab harus didasarkan dan oleh karenanja semata-mata tergantung pada persetudjuan dan kehendak rakjat jang bersangkutan. (Bandingkan Mnassen en Hens „Agrarische Regelingen voor het Gouvernements gebied van Java en Madura" halaman 63 dan 64).

Dalam pada itu sedjak pertengahan abad ke-19 kaum pengusaha swasta Belanda, jang didalam rangka pelaksanaan cultuurstelsel dengan sistim monopolinja Pemerintah mendapat berbagai matjam rintangan untuk berusaha itu, mulai menuntut diberikannja kemungkinan jang lebih besar untuk dapat berusaha didalam bidang perkebunan besar. Sedjalan dengan semangat liberalisme jang sedang berkembang dan ketjaman terhadap stelsel tanaman paksa jang mengakibatkan penderitaan jang sangat hebat dikalangan rakjat Djawa, maka kaum bordjuis Belanda jang mempunjai modal-lebih jang berlimpah-limpah itu menuntut digantikannja sistim monopoli pemerintah dan sistim kerdja-paksa dengan sistim persaingan bebas dan kerdja bebas menurut konsepsi kapitalisme liberal. Maka pada tahun-tahun itu terdjadilah perdjoangan jang hebat antara dua fihak: jang satu hendak mempertahankan sistim jang lama, jang mendjadikan Indonesia sebagai suatu „wingewest", jang dengan „batig slot"-nja akan tetap merupakan sumber utama bagi schatkist negeri Belanda, sedang jang lain ingin menggantikannja dengan sistim lain, tetapi jang djuga tetap akan merupakan pengedukan dan pengurasan kekajaan Indonesia, hanja sadja tidak lagi keuntungannja djatuh kepada Negara melainkan kepada para pengusaha swasta Belanda. Demikianlah maka sebagai hasil tuntutan dan perdjoangan fihak jang kedua itu lahirlah suatu undang-undang didalam tahun 1870,

jang rantjangannja diadjukan oleh Menteri Djadjahan de Wael dan terkenal sebagai Agrarische Wet.

Didalam sedjarah agraria Indonesia Agrarische Wet jang memuat politik agraria jang baru itu, terbukti memang berhasil memberi dasar jang utama bagi berkembangnja modal besar asing di Indonesia didalam lapangan perkebunan besar, jang memberikan keuntungan jang bermiljard-miljard kepada kaum modal besar asing itu, jang membawa tjara eksploitasi baru oleh kapitalisme-modern, jang melahirkan imperialisme-modern dan jang mendjadikan imperialisme di Indonesia itu suatu landbouw-industrieel-imperialisme, tetapi jang tidak membawa kebahagiaan, melainkan djustru kemiskinan dan penderitaan jang makin menghebat bagi rakjat dan Bangsa Indonesia.

10. Tudjuan Agrarische Wet. Djelaslah kiranja, bahwa tudjuan Agrarische Wet itu adalah untuk memberi kemungkinan dan djaminan kepada modal besar asing agar dapat berkembang di Indonesia. Untuk itu maka pertama-tama dibuka kemungkinan untuk memperoleh tanah-tanah jang diperlukannja dengan hak erfpacht jang berdjangka waktu lama. Kalau dibandingkan dengan ajat 3, maka perumusan pasal 51 IS ajat 4, jang disusun setjara imperatip atau didalam bentuk perintah itu („worden gronden afgestaan" dan bukan „kunnen atau mogen gronden worden afgestaan") menundjukkan dengan djelas hasrat jang sungguh-sungguh dari pembentuk undang-undang Belanda untuk memenuhi tuntutan para pengusaha swasta, jaitu diberikannja dasar dan djaminan jang kuat bagi berkembangnja modal swasta didalam bidang pengusahaan perkebunan besar.

Hak erfpacht adalah hak jang paling luas dan paling kuat jang dapat dipunjai seseorang diatas tanah orang lain. Didalam wewenang penggunaan tanahnja hak erfpacht adalah sama dengan hak eigendom. **Pasal 720 Kitab Undang-undang Hukum Perdata mengatakan, bahwa:**

„Erfpachts recht is een zakelijk recht om het vol genot te hebben van een aan een ander toebehorend onroerend goed, onder gehoudenis om aan laatsgemelden, als een erkentenis van deszelfs eigendom, een jaarlijkse pacht te voldoen, hetzij in geld, hetzij in voortbrengselen of vruchten". (Hak erfpacht adalah suatu hak kebendaan akan menikmati sepenuhnja akan kegunaan suatu benda tak bergerak kepunjaan orang lain, dengan kewadjiban untuk membajar uang wadjib tahunan kepada jang empunja sebagai pengakuan akan hak eigendomnja, baik berupa uang, hasil ataupun pendapatan). (pasal 720 ajat 1).

Kemudian pasal 721 ajat 1 mengatakan tentang hak erfpacht itu sebagai berikut:

„De erfpachter oefent alle de rechten uit, welke aan de eigendom van het erf verknocht zijn, doch hij vermag niets te verrichten, waardoor de waarde van de grond zoude worden verminderd". (Jang mempunjai hak erfpacht mempunjai semua wewenang jang terkandung didalam hak eigendom atas tanah jang bersangkutan, tetapi ia tidak boleh berbuat sesuatu jang sekiranja dapat mengakibatkan turunnja harga tanah itu).

Hak erfpacht selain memberi wewenang jang luas dan kuat, menurut pasal 724 jo 1164 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dapat didjadikan djaminan hutang dengan dibebani hak hipotik. Lain dari pada itu pemberian hak erfpacht jang berdjangka waktu hingga 75 tahun memberi kemungkinan jang luas bagi para pengusaha untuk mengusahakan penanaman tanaman-tanaman keras jang memerlukan waktu jang lama.

Selain hak erfpacht, Agrarische Wet membuka pula kemungkinan bagi para pengusaha untuk menjewa tanah dari rakjat (pasal 51 IS ajat 8). Persewaan tanah rakjat inilah jang merupakan landasan bagi berkembangnja perusahaan-perusahaan kebun besar ditanah datar, terutama perusahaan-perusahaan gula dan tembakau.

Demikianlah maka sebagai pelaksanaan dari

Agrarische Wet telah dikeluarkan **peraturan-peraturan erfpacht** sebagai berikut:

a. **Djawa dan Madura** (ketjuali Daerah-daerah Swapradja):
   1. **Agrarisch Besluit** (**Staatsblad tahun 1870 no 118**) pasal 9 s/d 17;
   2. Ordonansi jang dimuat didalam **Staatsblad tahun 1872 no 237a**, jang kemudian beberapa kali diubah dan ditambah. Didalam tahun 1913 ordonansi itu disusun kembali dalam keseluruhannja dan diundangkan didalam **Staatsblad tahun 1913 no 699.**

b. **Luar Djawa dan Madura** (ketjuali Daerah-daerah Swapradja):

   Mula-mula diatur didalam beberapa ordonansi jang berlaku didaerah-daerah tertentu, jaitu **Staatsblad tahun 1874 no 94f** (untuk Sumatra), **Staatsblad tahun 1877 no 55** (untuk keresidenan Menado) dan **Staatsblad tahun 1888 no 58** (untuk Zuider- dan Oosterafdeling Borneo). Kemudian didalam tahun 1914 dikeluarkanlah satu ordonansi jang berlaku untuk semua daerah pemerintahan langsung diluar Djawa dan Madura, jang diundangkan didalam **Staatsblad tahun 1914 no 367** dan menarik kembali ordonansi-ordonansi jang lama (ketjuali pasal 1 nja). Ordonansi jang baru itu disebut **„Erfpachtsordonnantie Buitengewesten"** dan sedjak diundangkannja telah mengalami pula perubahan dan tambahan beberapa kali.

c. **Daerah-daerah Swapradja luar Djawa:**

   Peraturannja dimuat didalam ordonansi jang diundangkan didalam **Staatsblad tahun 1919 no 61** dan disebut **„Erfpachtsordonnantie Zelfbesturende Landschappen Buitengewesten"**. Ordonansi ini tidak serentak berlaku disemua Swapradja, tetapi setjara berangsur-angsur menurut penundjukan Gubernur-Djenderal. Kemudian sudah dinjatakan berlaku disemua Swapradja. (Sebelum itu didaerah-daerah Swapradja diluar Djawa terutama di Sumatra Timur, tidak diberikan tanah dengan

hak erfpacht, tetapi dengan apa jang disebut hak konsesi untuk perusahaan kebun besar).

Adapun persewaan tanah-tanah rakjat kepada perusahaan-perusahaan kebun besar diatur pula didalam ordonansi-ordonansi jang setelah mengalami perubahan-perubahan mendjadi:

a. „Grondhuur Ordonnantie" (Staatsblad 1918 no 88), jang berlaku di Djawa dan Madura, ketjuali Surakarta dan Jogjakarta;
b. „Vorstenlands Grondhuur Reglement" (Staatsblad tahun 1918 no 20) jang berlaku didaerah „Vorstenlanden" Surakarta dan Jogjakarta.

Menurut Indisch Verslag tahun 1941/Statistisch Jaaroverzicht tahun 1940 luasnja tanah-tanah jang diberikan dengan hak erfpacht menurut keadaan pada tahun 1940 adalah sebagai berikut (halaman 268 dan 269):

a. *Djawa dan Madura*	: 848 pengusaha	590.658 hektar
b. *Luar Djawa/Madura (ketjuali daerah Swapradja)*	: 947 pengusaha	397.584 hektar
c. *Daerah Swapradja*	: 445 pengusaha	163.329 hektar
Djumlah	: 2.240 pengusaha	1.151.571 hektar
Angka th. 1930 (djumlah luas terbesar)		1.752.280 hektar

Adapun angka-angka jang mengenai persewaan tanah adalah sebagai berikut (halaman 270 dan 271):

a. *Grondhuur Ordonnantie*	: 139 pengusaha	86.325 hektar
b. *Vorstenlands G.R.*		
— tanah Swapradja	: 65 pengusaha	57.824 hektar
— tanah rakjat	: 2 pengusaha	3.299 hektar
Djumlah	: 206 pengusaha	147.448 hektar
Angka th. 1930 (djumlah luas terbesar)		274.967 hektar

Selain itu masih didjumpai tanah-tanah untuk perusahaan kebun besar jang berupa tanah (halaman 268 dan 269):

a. *"partikelir" di Djawa*	: 119 pengusaha	488.945 hektar
b. *"partikelir" di luar Djawa*	: 104 pengusaha	3.821 hektar
c. *"konsesi" diluar Djawa*	: 308 pengusaha	1.054.085 hektar
Djumlah	: 531 pengusaha	1.546.351 hektar
Angka th. 1930 (djumlah luas terbesar)		1.755.435 hektar

Dengan demikian maka didalam tahun 1940 kita djumpai sedjumlah 2.977 pengusaha dengan tanah seluas 2.845.370 hektar. Angka luas tanah perkebunnan didalam tahun 1930 adalah 3.782.682 hektar (Angka-angka pada halaman 268 dan 269 berlainan dengan angka-angka pada halaman 270 s/d 273, tetapi perbedaannja tidak seberapa).

Sebagaimana kita telah mengetahui dari isi Agrarische Wet jang ditjantumkan pada nomor 8 dimuka, maka pasal 51 IS ajat 5 dan 6 memuat ketentuan jang melarang Gubernur-Djenderal untuk melanggar hak-hak rakjat asli. Apakah ketentuan jang demikian itu berarti, bahwa disamping tudjuannja jang utama, jaitu mendjamin tanah-tanah bagi pengusaha-pengusaha asing, Agrarische Wet djuga bertudjuan untuk mendjamin hak-hak rakjat asli? Ada jang berpendapat demikian. Pendapat itu didasarkan pada utjapan-utjapan anggota-anggota parlemen Belanda pada waktu membitjarakan rantjangan Agrarische Wet dan rantjangan-rantjangan undang-undang jang sebelumnja. Hal itu diperkuat oleh bunji apa jang disebut **Proklamasi Gubernur Djenderal Sloet van de Beele**, jang dimuat didalam **Staatsblad tahun 1866 no 80** dan dikeluarkan atas perintah pemerintah Belanda segera setelah rantjangan undang-undang agraria, jang terkenal dengan nama **Ontwerp Cultuurwet Fransen van de Putte** ditarik kembali oleh Pemerintah. Didalam maklumat itu diberikan djaminan oleh radja Belanda kepada rakjat asli di Djawa, bahwa hak-hak mereka atas tanah tetap akan dihormati dan akan didjaga dengan sangat teliti terhadap pelanggaran dari fihak manapun dan bahwa tanah-tanah mereka itu tidak akan diambil oleh pemerintah, ketjuali menurut ketentuan-ketentuan jang diatur didalam **Regerings Reglement 1854**.

Mungkin pembentuk undang-undang Belanda memang bertudjuan untuk melindungi hak-hak rakjat asli. Tetapi bagaimanapun djuga praktek pemerintah Belanda sendiri didalam melaksanakan peraturan-peraturan pelaksanaan Agrarische Wet itu menun-

djukkan, bahwa kepentingan perusahaan-perusahaan kebun besar lebih didahulukan daripada rakjat asli. Bahkan tentang maksud ajat 5 dan 6 itu sendiri terdapat perbedaan tafsiran, jaitu apakah jang harus diperhatikan itu **hak-hak** rakjat asli ataukah hanja **kepentingan** („belangen") mereka sadja, karena rakjat tidak mempunjai hak atas tanah-tanah jang dimaksudkan itu. Hal itu akan tampak pada pembitjaraan soal „domeinverklaring" nanti.

Tetapi jang djelas ialah, bahwa sedjak Agrarische Wet itu bermiljard-miljard gulden kekajaan Indonesia mengalir keluar negeri, terutama kenegeri Belanda, dan terdjadilah apa jang disebut „drainage" atau pengurasan kekajaan Indonesia oleh modal asing setjara besar-besaran. Hal itu djelas dapat dilihat dari perbandingan angka-angka ekspor dan impor tiap-tiap tahunnja. Besarnja impor dan ekspor selama tahun 1920 - 1940 adalah sebagai berikut:

Buat tahun	1920	impor f 1.116.213.000	ekspor f	2.224.999.000
	1924	f 678.268.000	f	1.530.606.000
	1925	f 818.372.000	f	1.784.798.000
	1926	f 865.304.000	f	1.568.393.000
	1927	f 871.732.000	f	1.624.975.000
	1928	f 969.988.000	f	1.580.043.000
	1929	f 1.072.139.000	f	1.446.181.000
	1930	f 855.527.000	f	1.159.601.000
	1934	f 290.977.000	f	489.420.000
	1935	f 276.498.000	f	447.445.000
	1936	f 286.855.000	f	539.246.000
	1937	f 498.327.000	f	953.015.000
	1938	f 485.948.000	f	659.762.000
	1939	f 478.151.000	f	748.273.000
	1940	f 437.678.000	f	883.319.000

Djelaslah bagaimana hebatnja drainage itu. Ekspor tiap tahunnja rata-rata 2 kali nilai impor. Tetapi kelebihan nilai ekspor itu tidak diperuntukkan Indonesia, melainkan diperuntukkan negara-negara jang menanam modalnja di Indonesia.

11. Tudjuan jang bertentangan dengan Undang-undang Dasar. Didalam Agrarische Wet diletakkan

politik agraria pemerintah djadjahan. Politik pemerintah djadjahan, termasuk politik agrarianja selalu dibaktikan pada kepentingan bangsa dan negara jang mendjadjah. **Dernburg**, Kolonial Direktor Djerman sebelum perang dunia pertama dengan terus terang mengakui, bahwa:

„Pendjadjahan ialah usaha mengolah tanah, mengolah harta-harta didalam tanah, mengolah tanaman-tanaman, mengolah hewan-hewan dan terutama mengolah penduduk, untuk keuntungan keperluan ekonomi dari bangsa jang mendjadjah .....". (Koloniseeren is het geschikt maken van de grond, van zijn onderaardsche schatten, van de flora, van de fauna en vooral van de bevolking, ten gunste van de economische behoeften van de koloniseerende natie .....)".

Berhubung dengan itu maka Agrarische Wet terang tidak dapat dipergunakan sebagai landasan hukum agraria administratip kita jang baru. Djika kita bandingkan dengan ketentuan didalam **pasal 33 ajat 3 Undang-undang Dasar kita** maka djelaslah perbedaannja. Pasal 33 ajat 3 Undang-undang Dasar menetapkan, bahwa:

„Bumi dan air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja dikuasai oleh Negara dan **dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakjat**".

Kemakmuran rakjat Indonesialah jang mendjadi tudjuan politik agraria nasional kita, bukan kemakmuran pengusaha-pengusaha perkebunan besar, baik ia itu asli ataupun asing. Mungkin didalam usaha untuk mentjapai kemakmuran rakjat jang sebesar-besarnja itu diperlukan penggunaan atau ikut-sertanja modal asing. Tetapi hal itu tidak boleh merupakan tudjuan, melainkan hanja suatu upaja dan karenanja tidak boleh merugikan rakjat. **(Undang-undang No. 1 tahun 1967** tentang Penanaman **Modal asing)**.

12. Agrarisch Besluit. Domeinverklaring. Ketentuan-ketentuan Agrarische Wet pelaksanaannja diatur

lebih landjut didalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu diantaranja jang penting ialah suatu **Koninklijk Besluit** jang terkenal dengan nama **Agrarisch Besluit** dan diundangkan didalam **Staatsblad tahun 1870 no 118.** (**Engelbrecht** tahun 1954 halaman 1587 dan selandjutnja). Agrarisch Besluit itu didalam **pasal 1-nja** memuat suatu pernjataan penting, jang terkenal sebagai „**domeinverklaring**" (pernjataan domein) dan berbunji:

„Behoudens opvolging van de tweede en de derde bepaling der voormelde wet blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van den staat is". (Dengan tidak mengurangi berlakunja ketentuan didalam ajat 2 dan 3 Agrarische Wet, maka dipertahankanlah azas, bahwa semua tanah jang orang lain tidak dapat membuktikan, bahwa tanah itu tanah eigendom(-nja), adalah domein negara) (Domein negara artinja tanah eigendom negara, tanah milik negara).

Agrarisch Besluit itu berlaku untuk Djawa dan Madura. Oleh karena itu maka domeinverklaring jang tertjantum didalam pasal 1-nja mula-mula djuga hanja berlaku **untuk Djawa dan Madura sadja.** Tetapi kemudian dengan suatu ordonansi jang dimuat didalam **Staatsblad tahun 1875 no 119a** pasal 1 Agrarisch Besluit itu dinjatakan berlaku djuga didaerah-daerah pemerintahan langsung **diluar Djawa dan Madura.**

Disamping domeinverklaring dari Agrarisch Besluit itu didalam perundang-undangan agraria terdapat pula pernjataan-pernjataan domein jang berlaku chusus didaerah-daerah tertentu. Oleh karena itu jang pertama disebut djuga „algemene domeinverklaring", sedang jang chusus itu „speciale domeinverklaringen". Pernjataan-pernjataan domein jang chusus itu ialah jang tertjantum didalam pasal 1 dari berbagai peraturan erfpacht jang telah disebutkan didalam nomor 10 untuk daerah-daerah pemerintahan langsung diluar Djawa dan Madura, jaitu Staatsblad

tahun 1874 no 94f untuk Sumatra, Staatsblad tahun 1877 no 55 untuk keresidenan Menado dan Staatsblad tahun 1888 no 58 untuk Zuider- dan Oosterafdeling Borneo. Sebagaimana kita telah ketahui, maka peraturan-peraturan erfpacht itu sendiri sudah ditjabut kembali, tetapi pasal 1-nja diketjualikan dan oleh karena itu masih tetap berlaku.

Perumusan domeinverklaring jang tertjantum didalam peraturan-peraturan erfpacht itu berlainan dengan perumusan pernjataan domein didalam Agrarisch Besluit. Dinjatakan, bahwa semua tanah „kosong" (dipergunakan kata-kata „woeste gronden") didaerah Gubernemen Sumatra, Menado dan Zuider- en Oosterafdeling van Borneo adalah domein negara, ketjuali jang dipunjai oleh rakjat asli dengan hak-hak jang diperolehnja karena membuka tanah jang bersangkutan. Satu-satunja penguasa jang berwenang untuk „beschikken" (misalnja memberikannja dengan sesuatu hak kepada fihak lain) adalah Pemerintah (Hindia Belanda). Tetapi rakjat asli tetap diperbolehkan untuk membukanja. Pernjataan itu didalam bahasa Belanda-nja adalah sebagai berikut (Engelbrecht tahun 1954 halaman 1588):

„Art. 1. Alle woeste gronden in de Gouvernementslanden op Sumatra (binnen de residentie Menado, de-residentie Zuider- en Oosterafdeling van Borneo), behooren, voorzoover daarop door leden der inheemsche bevolking geene aan het ontginningsrecht ontleende rechten worden uitgeoefend, tot het Staatsdomein.

Over die tot het Staatsdomein behoorende gronden berust, behoudens het ontginningsrecht der bevolking, de beschikking uitsluitend bij het Gouvernement".

Teranglah bahwa pernjataan-pernjataan domein jang chusus itu hanja tertudju pada tanah-tanah kosong. Dan memang maksudnja ialah untuk menegaskan, bahwa Pemerintahlah satu-satunja penguasa jang berwenang untuk memberikan tanah-tanah itu dengan hak erfpacht.

Kita mendjumpai djuga pernjataan domein misal-

nja didaerah Kesultanan Jogjakarta. Didalam Rijksblad Jogjakarta tahun 1918 no 16 dimuat pernjataan domein, jang perumusannja sama dengan domeinverklaring tahun 1870 dari Agrarisch Besluit. Didalam bahasa Djawanja pernjataan domein itu adalah sebagai berikut:

„Sakabèhé bumi kang ora ana tanda jektiné kadarbé ing lija mawawa wenang égendom dadi bumi kagungané keraton ingsun Ngajugdjakarta". (pasal 1).

13. **Fungsi domeinverklaring.** Didalam praktek agraria domeinverklaring mempunjai beberapa fungsi. Diantaranja ialah:

a. dipakai **sebagai landasan hukum** bagi Pemerintah (Negara) untuk dapat memberikan tanah dengan hak-hak barat, jaitu hak-hak jang diatur didalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, seperti hak erfpacht, opstal, eigendom dan lain-lainnja.
b. **untuk keperluan pembuktian.**

Menurut pendirian penjusun perundang-undangan agraria koloniaĭ hanja eigenaarlah (jaitu subjek hukum jang mempunjai eigendom) jang berwenang memberikan hak-hak erfpacht, opstal dan lain-lainnja itu. Maka didalam rangka melaksanakan politik agraria baru sebagai jang tertjantum didalam Agrarische Wet, menurut mana akan diberikan tanah-tanah dengan hak erfpacht setjara besar-besaran, dianggapnja perlu bahwa Negara dinjatakan atau menjatakan dirinja sebagai eigenaar dari tanah-tanah jang dimaksudkan itu.

Sebenarnja untuk dapat memberikan tanah dengan sesuatu hak tidaklah perlu Negara bertindak sebagai eigenaar. Tjukuplah sudah kalau ada undang-undang jang memberikan kepadanja wewenang untuk berbuat demikian, tidak selaku eigenaar sebagai badan perdata, melainkan selaku penguasa („Overheid"). Kebenaran dari pendirian ini dapat kita lihat buktinja dari suatu ketentuan didalam perundang-undangan agraria dulu, jang memungkinkan pemerintah Swapradja — suatu badan hukum adat — untuk mem-

berikan tanah-tanah Swapradja — tanah-tanah Indonesia — dengan hak-hak barat. Hal tersebut dimungkinkan, bukan karena Swapradja-swapradja tersebut eigenaar dari tanah-tanah itu, tetapi karena adanja suatu peraturan chusus jang memberi wewenang kepadanja untuk berbuat demikian. Peraturan jang berbentuk **Koninklijk Besluit** dan diundangkan didalam **Staatsblad tahun 1915 no 474** itu menjatakan didalam konsideransnja, bahwa ternjata perlu untuk diberikan penegasan bahwa diatas tanah-tanah jang terletak didaerah Swapradja dapat didirikan hak-hak kebendaan jang diatur didalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, misalnja eigendom, erfpacht dan opstal. Dalam pada itu kemungkinan untuk memberikan tanah-tanah Swapradja dengan hak-hak barat itu hanja terbatas pada orang-orang jang tunduk pada Kitab Undang-undang Hukum Perdata sadja.

„Overwegende dat het wenschelijk is gebleken buiten twijfel te stellen, dat on binnen zelfbesturend gebeid gelegen gronden, zakelijke rechten kunnen zijn of worden gevestigd, op de voet van het Burgerlijk Wetboek". (**Engelbrecht** tahun 1954 halaman 1659).

UUPA djuga berpangkal pada pendirian demikian. Dinjatakan didalam **Pendjelasan Umum angka II nomor 2:**

„Undang-undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mentjapai apa jang ditentukan dalam pasal 33 ajat 3 Undang-undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnja, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat djika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakjat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa".

Domeinverklaring tahun 1870 susunan perumusannja adalah sedemikian rupa hingga djika berperkara Negara tidak perlu membuktikan hak eigendomnja atas tanah jang diperkarakan. Selalu fihak jang lainlah jang wadjib membuktikan haknja. Hal ini memudahkan Negara misalnja didalam mengadjukan

tuntutan pengosongan suatu tanah dimuka pengadilan, sungguhpun bertentangan dengan azas umum hukum atjara perdata, bahwa barangsiapa jang mengemukakan suatu dalil dialah jang harus mengadjukan pembuktiannja. Kiranja hal jang demikian itu kurang memenuhi rasa keadilan.

14. **Domeinverklaring memperkosa hak-hak rakjat.** Menurut tafsiran Pemerintah Hindia Belanda maka jang dimaksudkan dengan „eigendom" didalam domeinverklaring tahun 1870 itu ialah selain hak eigendom jang disebutkan didalam pasal 570 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, djuga apa jang disebut „hak agrarisch eigendom", jaitu hak jang diperoleh atas dasar ketentuan pasal 51 ajat 7 IS tersebut diatas, dan diatur lebih landjut didalam Koninklijk Besluit jang diundangkan didalam Staatsblad tahun 1872 no 117 serta Ordonansi jang diundangkan didalam Staatsblad tahun 1873 no 38 (Engelbrecht tahun 1954 halaman 1629 s/d 1637). Dengan demikian maka semua tanah jang bukan tanah eigendom dan bukan pula tanah agrarisch eigendom, sepandjang ada didaerah pemerintahan langsung, adalah domein negara.

Menurut van Vollenhoven didalam bukunja „De Indonesiër en zijn grond" halaman 53, didalam buku mana ia mengemukakan ketjaman jang pedas terhadap praktek-praktek didalam melaksanakan perundang-undangan agraria jang sangat merugikan rakjat, ketjaman mana djuga mengenai domeinverklaring, tafsiran Pemerintah Belanda tentang luasnja domeinverklaring diatas itu bukanlah satu-satunja tafsiran. Masih ada 3 tafsiran lainnja, jaitu bahwa jang termasuk domein negara ialah:

a. semua tanah jang bukan tanah eigendom menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata;
b. semua tanah jang bukan tanah eigendom, bukan tanah agrarisch eigendom dan bukan pula tanah milik rakjat jang telah bebas dari kungkungan hak ulajat;

c. semua tanah jang bukan tanah eigendom, bukan tanah agrarisch eigendom dan bukan pula tanah milik rakjat, baik jang sudah maupun jang belum bebas dari kungkungan hak ulajat.

Mereka jang mengemukakan tafsiran jang mempersempit luasnja domeinverklaring itu bertudjuan untuk melindungi hak-hak rakjat asli dan masjarakat-masjarakat hukum adat seperti jang menurut mereka itu tertjantum didalam ajat 2 dan 3 Agrarische Wet, ajat-ajat mana disebut djuga didalam domeinverklaring itu sebagai ketentuan-ketentuan jang domeinverklaring tidak mengurangi berlakunja (Lihat perumusan domeinverklaring itu didalam nomor 12). Tetapi didalam praktek agraria pemerintah djadjahan dulu pelaksanaan dan tafsiran domeinverklaring itu adalah menurut apa jang dikemukakan oleh Pemerintah.

Berhubung dengan itu maka tanah-tanah jang dipunjai oleh rakjat dengan hak milik, hak usaha dan lain-lainnja itu, djuga tanah-tanah jang dihaki oleh masjarakat-masjarakat hukum adat dengan apa jang disebut hak ulajat, semuanja itu adalah tanah-tanah negara. Hak ulajat jang menurut kenjataannja ada dan berlaku serta diperhatikan djuga didalam keputusan-keputusan pengadilan, tidak diakui ada didalam rangka domeinverklaring. Tanah-tanah ulajat termasuk didalam golongan apa jang disebut „tanah negara bebas" („Vrij landsdomein") Tanah-tanah jang dihaki oleh rakjat disebut „tanah-tanah negara tidak bebas" („Onvrij landsdomein"). Oleh karena tanah-tanah itu tanah eigendom negara, maka hak-hak rakjat jang paling kuatpun, seperti hak milik, disebut „erfelijk individueel gebruiksrecht" (hak pakai) dan kemudian „inlands atau indonesisch bezitrecht" (hak bezit dimana eigenaarnja adalah negara), dan sekali-kali tidak disamakan dengan hak milik jang didalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata disebut eigendom. Terangiah kiranja bahwa hal jang demikian itu tidak dimengerti oleh rakjat, bahkan bertentangan dengan kesedaran hukum rakjat.

UUPA mengatakan didalam **Pendjelasan Umumnja angka II nomor 2** „Azas domein adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakjat Indonesia dan azas dari pada Negara jang merdeka dan modern".

Azas domein memang bukan konsepsinja negara modern, tetapi lebih sesuai dengan alam suasana feodal. **Thomas Stamford Raffles,** misalnja, Letnan-Gubernur pada waktu pemerintahan djadjahan Inggris dari tahun 1811 sampai 1816, mengemukakan suatu **teori domein** untuk mempertanggung djawabkan stelsel **„land rent"**-nja. Didalam hal ini pengaruh dari alam suasana feodal dinegerinja, dimana semua tanah adalah milik Radja, menentukan teori domeinnja itu, jang menjatakan, bahwa semua tanah didaerah kekuasaannja, jang dulu miliknja Radja-radja di Djawa sekarang beralih mendjadi miliknja pemerintah Inggris. Maka rakjat jang mengusahakan tanah-tanah itu, bukanlah pemiliknja tetapi hanja penggarap sadja dan oleh karena itu wadjib membajar rent, sewa atau pacht. (Bandingkan: **O. Hood Phillips "A First Book of English Law"** halaman 3 dibawah djudul **"Feudal Survivals"**:

"English law still contains some feudal elements. Until recently these were especially marked in the land law, but the Law of Property Acts, 1922 - 25, and the Administration of Estates Act, 1925, have done away with most of the survivals of feudalism ..... But still in theory the Sovereign is the ultimate lord of all land in England, and a subject cannot be more than a tenant of a fee-conceptions which are extinct on the Continent".

Djuga: **A.D. Hargreaves "An Introduction to the principles of Land Law"**, dibawah djudul **"Feudalism"**:

"..... there is ample evidence that within a generation of the Norman Conquest of 1066 the feudal system of land tenure had been adopted in its entirety. Doomsday Book, that remarkable register of land-holders compiled by the Conquerer as a basis of taxation, reveals on every page the universal

substitution of the feudal formula, "Y holds of X; X holds of the King", for any other conception of land relationship which may have existed in Anglo-Saxon times. By this period (1086) the whole of England was divided amongst some 1,500 tenants-in-chief, each holding by some service of the King as overlord, ..." (halaman 8); "..... England was the only country which was completely feudalised, and this was this unity of outlook, combined with the precocious centralisation of justice into the hands of the King, that enabled the royal lawyers so to systematise their land law that it has survived even feudalism itself" (Halaman 9).

Land rent itu tidak dibebankan langsung kepada para petani pemilik tanah, tetapi kepada para kepala desa, jang diberi kekuasaan untuk menetapkan berapa djumlah sewa jang harus dibajar oleh tiap-tiap petani itu. Kalau perlu untuk memperlantjar pemasukan land rent itu kepala desa diberi kekuasaan penuh untuk mengadakan perobahan didalam pemilikan tanah, mengurangi atau mentjabut tanah seseorang jang tidak mau atau tidak mampu membajar djumlah jang ditetapkan baginja, untuk kemudian memberikan tanah itu kepada orang lain jang sanggup memikul beban tersebut. Pulau Djawa dengan demikian merupakan sematjam „pachthoeve" jang besar. Kekuasaan para kepala desa dengan demikian mendjadi sangat besar, tetapi pelaksanaan land rent itu pada hakekatnja lalu mendjungkir-balikkan hak-hak rakjat atas tanah. Besar ketjilnja sewa itu bukannja ditentukan oleh besar ketjilnja tanah jang dipunjai seseorang, tetapi djustru sebaliknja besar ketjilnja tanah jang boleh diusahakan seseorang tergantung pada besar ketjilnja rent jang ditetapkan baginja oleh kepala desa jang bersangkutan (Bandingkan buku **van Vollenhoven** tersebut diatas halaman 12).

Selain apa jang disebutkan didalam nomor 13 diatas ada pula jang mengatakan, bahwa domeinverklaring bertudjuan untuk mempertegas dan memper-

711781-(8).

kuat hak-hak rakjat atas tanah-tanah usahanja. Dalam hubungan ini van Vollenhoven mengatakan didalam bukunja jang disebutkan tadi pada halaman 58 dan 59:

„Eén sluitsom in elk geval is onbestrijdbaar: de domein-formules, die de adatrechten op bouwvelden heeten te omlijsten en te stevigen, richten niets dan verwarring aan; de domeinverklaring, die zich inbeeldt orde en vastheid te scheppen, is, voor de bouwvelden althans, de moeder geworden van de allerwiebelendste rechtswiebeling, welke de Indische wetgeving maar kent". (Setidak-tidaknja ada satu kesimpulan jang tidak dapat dibantah: perumusan-perumusan domein jang katanja mempertegas dan memperkuat hak-hak adat atas tanah-tanah usaha, hanja menimbulkan kekatjauan belaka; pernjataan domein jang mengira akan menimbulkan ketertiban dan kepastian, sepandjang mengenai tanah-tanah usaha merupakan sumber daripada keragu-raguan hukum jang paling hebat didalam perundang-undangan Hindia Belanda).

15. Hukum agraria administratip pemerintah djadjahan tidak dapat dipertahankan. Berhubung dengan apa jang telah diuraikan diatas didalam nomor 9 s/d 13, maka teranglah, bahwa hukum agraria administratip jang kita warisi dari pemerintah djadjahan itu tidak dapat dipertahankan lebih lama lagi. Didalam hukum agraria jang baru masih tetap diperlukan adanja hukum agraria administratip, jang memberi wewenang chusus kepada Pemerintah untuk bertjampur-tangan, mengurus bahkan memimpin didalam soal-soal agraria. Tetapi dasar dan tudjuan hukum agraria administratip jang baru itu sudah barang tentu berlainan benar dengan dasar dan tudjuan hukum agraria administratip jang bersumber pada Agrarische Wet itu. Dasar dan tudjuannja haruslah apa jang ditjantumkan didalam pasal 33 ajat 3 Undang-undang Dasar (Banding dengan uraian dalam nomor 11 diatas).

16. Hukum agraria adat djuga mengandung tjatjad. Kalau perundang-undangan agraria jang disusun berdasarkan Agrarische Wet itu mempunjai tudjuan dan sendi-sendi jang bertentangan dengan apa jang seharusnja mendjadi tudjuan dan sendi-sendi hukum agraria nasional, maka hukum agraria adatpun mengandung tjatjad-tjatjad pula. Hukum adat sebagai hukum jang hidup tidak terluput dari pengaruh masjarakat lingkungan tempat berlaku dan bertumbuhnja, jaitu masjarakat djadjahan jang liberal individualistis serta kapitalistis dan masjarakat feodal. Memang antara hukum dan masjarakat itu ada pengaruh timbal balik. Seperti jang dinjatakan oleh **Menteri Agraria Sadjarwo S.H.** didalam **Pidato Pengantarnja** didepan sidang Paripurna DPR-GR pada tanggal 12 September 1960 (Lampiran 4) maka:

„..... hukum adat mengenai tanah jang kita kenal sekarang sebenarnja adalah hasil perkembangan jang tidak sedikit dipengaruhi oleh politik kolonial, sehingga dalam kenjataannja ada beberapa segi-segi hukum adat itu jang setjara diam-diam menguntungkan golongan ketjil tertentu sadja dalam masjarakat adat itu sendiri dan menghidup-hidupkan pertentangan antara kita dengan kita jang tidak sesuai dengan azas tudjuan perdjuangan bangsa Indonesia".

Djadi biarpun hukum agraria adat pada umumnja dan pada dasarnja sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia, jaitu gotong-rojong dan kekeluargaan, namun tidak lagi seluruhnja memenuhi sjarat sebagai jang dikehendaki oleh Revolusi. Hukum agraria adatpun perlu dibersihkan dari tjatjad-tjatjadnja jang tidak asli itu. Mengenai soal hukum adat ini akan diadakan tindjauan lebih landjut didalam pembitjaraan mengenai dasar-dasar hukum agraria kita jang baru didalam Bab II nanti, chususnja pembitjaraan mengenai pasal 5 UUPA.

17. Hukum agraria lama beraneka warna bentuknja. Hukum agraria jang lama itu sebagian merupakan

hukum jang tertulis dan sebagian merupakan hukum jang tidak tertulis.

Hukum jang tertulis dimuat didalam berbagai matjam peraturan dan keputusan, jang banjak sekali djumlahnja dan bermatjam-matjam pula tingkatannja: wet, koninklijk besluit, ordonansi, regeringsverordening, gouvernementsbesluit, peraturan pemerintah daerah, peraturan swapradja dan lain-lainnja. Peraturan-peraturan tersebut ada jang berlaku untuk seluruh Indonesia, tetapi banjak djuga jang hanja berlaku untuk daerah-daerah tertentu sadja. Misalnja **Agrarisch Besluit (Staatsblad tahun 1870 no 118), Grondhuur Ordonnantie (Staatsblad tahun 1918 no 88), Ordonansi** jang mengatur hak-hak dan kewadjiban-kewadjiban pemegang **hak erfpacht atas tanah Negara di Djawa dan Madura (Staatsblad tahun 1913 no 699)** dan peraturan tentang **Agrarisch Eigendom (Staatsblad tahun 1872 no 117)** hanja berlaku untuk Djawa dan Madura sadja. (Lihat **Engelbrecht** tahun 1954 halaman 1587, 1647, 1605 dan 1629). **Erfpachtsordonnantie Buitengewesten (Staatsblad tahun 1914 no 367)** hanja berlaku untuk daerah pemerintahan langsung diluar Djawa dan Madura, sedang **Erfpachtsordonnantie Zelfbesturende Landschappen Buitengewesten (Staatsblad tahun 1919 no 61), Vorstenlands Grondhuur Reglement (Staatsblad tahun 1918 no 20), Koninklijk Besluit** jang diundangkan didalam **Staatsblad tahun 1915 no 474** dan telah diuraikan didalam nomor 13 hanja berlaku didaerah-daerah swapradja sadja (Lihat **Engelbrecht** tahun 1954 halaman 1608, 1617, 1664 dan 1659). **Erfpachtsordonnanties** jang disebutkan didalam nomor 10 huruf b diatas, jang berlaku sebelum berlakunja Erfpachtsordonnantie Buitengewesten, hanja berlaku di Sumatra, Menado dan Zuider- en Oosterafdeling Borneo. Kemudian dapat ditundjuk djuga pada adanja berbagai peraturan agraria chusus, jang terkenal sebagai **„agrarische reglementen"**, jang berlaku hanja didaerah-daerah tertentu sadja. Jaitu **Agrarisch Reglement untuk Sumatra**

Barat (Staatsblad tahun 1915 no 98), untuk Tapanuli (Staatsblad tahun 1927 no 40), untuk Riauw en Onderhorigheden (Staatsblad tahun 1923 no 253), untuk Bangka en Onderhorigheden (Staatsblad tahun 1923 no 508), untuk Sumatra Selatan (Staatsblad tahun 1925 no 353), untuk Bali dan Lombok (Staatsblad tahun 1923 no 509) dan untuk Menado (Staatsblad tahun 1918 no 80). (Lihat Engelbrecht tahun 1932 deel II halaman 1452 s/d 1499).

Ada pula peraturan-peraturan jang hanja tertudju pada suatu golongan penduduk jang tertentu sadja. Misalnja Peraturan Erfpacht untuk apa jang disebut „pertanian ketjil", jang diperuntukkan chusus bagi golongan Eropa jang kurang mampu (pasal 18a Agrarisch Besluit), peraturan tentang „landerijenbezitrecht" (Staatsblad tahun 1926 no 421) chusus untuk golongan Timur Asing dan Peraturan tentang pemberian hak opstal chusus kepada orang-orang bukan Indonesia-asli jang kurang dan tidak mampu (Staatsblad tahun 1912 no 178) dan peraturan tentang persewaan tanah Negara chusus kepada orang-orang Indonesia asli, jang diundangkan didalam Staatsblad tahun 1923 no 572. (Lihat Engelbrecht tahun 1954 halaman 1706, 1604 dan 1622).

Apa jang disebutkan diatas itu adalah peraturan-peraturan hukum agraria tertulis jang termasuk hukum agraria administratip dan hukum agraria antargolongan. Hukum agraria jang tertulis lainnja ialah hukum agraria barat, jang peraturan induknja terdapat didalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, terutama Buku Kedua.

Hukum agraria jang tidak tertulis terutama adalah hukum agraria adat jang bersumber pada hukum adat. Biarpun pokok-pokok dan azas-azasnja sama, tetapi hukum agraria adat itu menundjukkan djuga perbedaan-perbedaan menurut daerah/masjarakat tempat berlakunja. Berhubung dengan itu maka hukum agraria adat itu isinja beranekawarna pula, hingga disebut pluralistis. Kiranja „kebhinekaan" dari hukum agraria adat ini, ditambah dengan ke-

njataan, bahwa isinja tidak diletakkan didalam peraturan-peraturan jang tertulis mengurangi kepastian hukum.

18. **Hukum agraria lama bersifat dualistis.** Sebagai akibat politik hukum pemerintah djadjahan dahulu, maka sebagaimana halnja dengan hukum perdata, hukum agraria jang lama itupun mempunjai sifat dualisme, jaitu dengan berlakunja peraturan-peraturan hukum agraria adat jang bersumber pada hukum adat disamping peraturan-peraturan dari dan jang didasarkan atas hukum barat jang mengenai agraria.

Didalam **hukum perdata** pada garis-besarnja diadakan perbedaan antara hukum jang berlaku bagi golongan Eropa dan Timur Asing pada satu fihak dan hukum jang berlaku bagi golongan Indonesia (asli) pada lain fihak. Bagi golongan **Eropa dan Timur Asing Tionghoa** berlaku **hukum barat,** jang hampir semuanja merupakan hukum jang tertulis dan jang berpokok pada Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Kitab Undang-undang Hukum Dagang dan Faillisementsverordening. Bagi golongan **Timur Asing bukan Tionghoa** berlaku **hukum barat** pula, tetapi hanja sebagian, jaitu jang mengenai hukum kekajaan dan hukum waris-testamentair. Mengenai hukum pribadi, hukum keluarga dan hukum waris-tanpa-wasiat (ab intestato) mereka masih tunduk pada **hukum adatnja** masing-masing. Bagi golongan Indonesia (asli) berlaku **hukum adatnja** jang sebagian terbesar merupakan hukum tidak tertulis. Ini berarti, bahwa hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa hukum dikalangan orang-orang dari golongan Indonesia (asli) diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan hukum adat. Sedang hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa hukum dikalangan orang-orang dari golongan Eropa dan Timur Asing diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan hukum barat (dengan sedikit perketjualian sepandjang mengenai golongan Timur Asing bukan-Tionghoa). Adapun hubungan-hubungan hukum antara orang-

orang Indonesia (asli) dan orang-orang bukan Indonesia (asli) diselesaikan oleh apa jang disebut **hukum antargolongan** (lihat perumusan Gouw Giok Siong jang dikutip didalam nomor 5 diatas). Misalnja seorang Indonesia (asli) kawin dengan seorang dari golongan Eropa, seorang pendjual saté Madura mendjual saténja kepada seorang Tionghoa, seorang perempuan Indonesia meninggal dunia sedang anak-anaknja berstatus Eropa. Timbulnja persoalan hukum antargolongan, jaitu pertanjaan mengenai apa hukumnja atau hukum jang manakah jang berlaku, hukum adatkah atau hukum baratkah didalam hubungan-hubungan atau peristiwa-peristiwa hukum antargolongan itu, disebabkan karena di Indonesia dianut **azas persamaan deradjat** atau **persamaan penghargaan** terhadap stelsel-stelsel hukum jang berlaku. Didalam hubungan-hubungan antargolongan tidaklah mesti salah satu stelsel hukum jang tertentu sadja jang diperlakukan. Azas ini berlainan dengan apa jang kita lihat misalnja di Aldjazair pada waktu pendjadjahan Perantjis. Didalam hubungan-hubungan antargolongan jang menjangkut orang Perantjis maka selalu hukum Perantjislah jang berlaku. Hukum fihak pendjadjah diberi penghargaan jang lebih tinggi, dianggap lebih superieur dari pada hukum rakjat asli. (Bandingkan Kollewijn „Intergentiel Recht" halaman 127 - 241). Bagaimana hukum antargolongan memberi penjelesaiannja didalam hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa hukum antargolongan di Indonesia dapat ditundjuk pada uraian **Gouw Giok Siong** didalam bukunja **„Hukum Antargolongan, suatu pengantar"**. Adakalanja hukum antargolongan memberikan ketentuan chusus, memberikan ketentuan sendiri. Tetapi biasanja hanja menundjuk pada berlakunja atau hukum adat atau hukum barat terhadap suatu hubungan atau peristiwa hukum tertentu.

Djuga didalam hukum agraria kita dulu didjumpai dualisme. Dualisme jang bukan disebabkan karena adanja perbedaan hukum bagi orang-orang jang

mempunjai tanah, tetapi karena perbedaan hukum jang berlaku bagi **tanah**-nja, jang mempunjai status tersendiri terlepas dari status hukum subjek jang mempunjainja.

19. Tanah-tanah barat (Eropa) dan tanah-tanah Indonesia. Pada satu fihak ada tanah-tanah dengan hak-hak barat, misalnja tanah eigendom, tanah erfpacht, tanah opstal dan lain-lainnja. Pada lain fihak ada tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, misalnja tanah-tanah ulajat, tanah milik, tanah usaha, tanah gogolan, tanah bengkok, tanah agrarisch eigendom, tanah grant Sultan dan lain-lainnja.

Jang pertama itu lazim disebut **tanah-tanah barat** atau **tanah-tanah Eropa** dan dapat dikatakan hampir semuanja terdaftar pada Kantor Pendaftaran Tanah menurut **Overschrijvingsordonnantie** atau **Ordonansi Balik-nama (Staatsblad tahun 1834 no 27** dimuat didalam **Engelbrecht** tahun 1954 halaman 570 dan selandjutnja). Tanah-tanah barat ini tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum agraria barat, misalnja mengenai memperolehnja, peralihannja, lenjapnja (hapusnja), pembebanannja dengan hak-hak lain dan wewenang-wewenang serta kewadjiban-kewadjiban jang empunja hak itu. Perbuatan-perbuatan hukum jang dapat diadakan mengenai tanah-tanah itu pada azasnja hanja terbatas pada jang dimungkinkan oleh hukum agraria barat. Misalnja tanah eigendom tidak dapat digadaikan menurut ketentuan hukum agraria adat, tetapi hanja dapat didjadikan djaminan utang dengan dibebani hipotik, suatu lembaga hukum jang sebagaimana kita mengetahui didalam uraian pada nomor 9, diatur didalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Tanah-tanah barat ini tidak sebanjak tanah-tanah Indonesia, tanah-tanah itu seakan-akan merupakan „pulau-pulau ditengah-tengah lautan tanah-tanah Indonesia".

Tanah-tanah Indonesia, jaitu tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, hampir semuanja belum terdaftar. Jang sudah terdaftar misalnja: tanah-tanah agrarisch

eigendom didalam **Staatsblad tahun 1873 no 38**, tanah-tanah milik didalam kota Jogjakarta (**Rijksblad Jogjakarta tahun 1926 no 13**), tanah-tanah milik didalam kota-kota didalam daerah Surakarta (**Rijksblad Surakarta tahun 1938 no 14**), tanah-tanah grant di Sumatera Timur. Pendaftaran tanah-tanah milik jang diselenggarakan didaerah-daerah lainnja di Djawa, Madura, Bali, Lombok dan Sulawesi Selatan oleh Kantor-kantor Landrente atau Padjak Bumi bukan pendaftaran jang kita maksudkan, karena tudjuannja adalah untuk keperluan pemungutan padjak bumi („fiscaal kadaster"), sedang jang kita maksudkan itu adalah pendaftaran jang diadakan untuk memberikan kepastian hak dan kepastian hukum („rechtskadaster"). Tidak semua tanah-tanah Indonesia ini tanah-tanah jang dibebani hak-hak asli adat, tetapi ada djuga jang buatan atau tjiptaan pemerintah, misalnja tanah agrarisch eigendom jang diadakan oleh ketentuan **ajat 6 pasal 51 IS** (lihat uraian didalam nomor 7) atau tjiptaan pemerintah swapradja, misalnja hak-hak grant di Sumatra Timur (grant Sultan dan grant controleur). Lihat lebih landjut **Gerard Jansen** „Grantrechten in Deli" dan **Muntoha** „Hak-hak grant di Sumatra Timur" dalam Madjalah Agraria tahun I no 1. Tanah-tanah Indonesia tunduk pada hukum agraria adat, sepandjang tidak diadakan ketentuan jang chusus untuk hak-hak tertentu. Misalnja untuk hak agrarisch eigendom berlaku ketentuan jang dimuat didalam **Staatsblad tahun 1872 no 117.**

Selain tanah-tanah barat dan tanah-tanah Indonesia **Gouw Giok Siong** didalam bukunja **„Hukum Agraria Antargolongan"** (halaman 8) menundjuk pada jang disebutnja **„tanah-tanah Tionghwa"**, dengan sebutan mana dimaksudkannja tanah-tanah jang dipunjai dengan landerijenbezitrecht. Landerijenbezitrecht adalah hak jang dengan sendirinja diperoleh seorang Timur Asing pemegang hak usaha diatas tanah partikelir, sewaktu-waktu tanah partikelir itu dibeli kembali oleh Pemerintah (**pasal 3**

Staatsblad tahun 1913 no 702 setelah diubah dengan **Staatsblad tahun 1926 no 421**, dimuat didalam **Engelbrecht** tahun 1954 halaman 1706/1707). Tanah-tanah landerijenbezitrecht itu hampir semuanja berada ditangan orang-orang Tionghwa dan sebagian terbesar terdapat disekitar Djakarta, Tanggerang, Krawang dan Bekasi. Keistimewaan hak ini adalah, bahwa selain chusus diperuntukkan golongan Timur-Asing (tidak terbatas pada Timur Asing Tionghwa sadja), djika djatuh ditangan orang Indonesia (asli) karena hukum mendjadi hak milik. Oleh karena itu menurut sifatnja sebenarnja hak tersebut tidaklah lain daripada hak milik — djadi hak Indonesia — hanja subjeknja terbatas pada orang-orang dari golongan Timur Asing. (Bandingkan Keputusan **Hooggerechts Hof 1940** didalam T. 153 halaman 561 atau **Gouw Giok Siong** „Himpunan Keputusan-keputusan Hukum Antargolongan", halaman 226).

20. Hukum agraria barat berdjiwa liberal-individualistis. Berhubung dengan dianutnja azas konkordansi didalam penjusunan perundang-undangan Hindia Belanda dulu, maka Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia djuga konkordan dengan Burgerlijk Wetboek Belanda. Dan Burgerlijk Wetboek Belanda itu disusun berdasarkan Code Civil Perantjis, jang merupakan pengchitaban hukum perdata Perantjis sesudah Revolusi Perantjis tahun 1789. Kalau kita ingat, bahwa Revolusi Perantjis itu suatu revolusi berdjuis, jang berdjiwa liberal-individualistis, maka mudahlah kiranja dimengerti bahwa Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia pun, melalui Burgerlijk Wetboek Belanda dan Code Civil Perantjis, djuga berdjiwa liberal-individualistis. Oleh karena ketentuan-ketentuan pokok dan azas-azas hukum agraria barat itu terdapat didalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, maka djuga hukum agraria barat itupun berdjiwa liberal-individualistis.

Ketentuan-ketentuannja berpangkal dan berpusat pada **individu** serta pengertian **hak eigendom** sebagai

hak atas benda/tanah jang penuh dan mutlak. Menurut **pasal 570 Kitab Undang-undang Hukum Perdata,** hak eigendom itu adalah hak untuk dengan **leluasa** menikmati kegunaan sesuatu benda (tanah) dan untuk berbuat **bebas** terhadap benda (tanah) itu dengan **kekuasaan jang sepenuhnja,** satu dan lain asal tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnja jang ditetapkan oleh badan-badan penguasa jang berwenang dan tidak mengganggu hak-hak orang lain.

„Eigendom is het recht om van een zaak het **vrij** genot te hebben, en daarover op de **volstrektste wijze** te beschikken, mits men er geen gebruik van make, strijdende tegen de wetten of de openbare verordeningen, daargesteld door zodanige macht, die daartoe de bevoegheid heeft, en mits men aan de rechten van anderen geen hinder toebrengt; alles behoudens de onteigening ten algemene nutte tegen behoorlijke schadeloosstelling, ingevolge de wettelijke bepalingen".

Sesuai dengan djiwa liberalisme dan individualisme jang meliputi seluruh isi Kitab Undang-undang Hukum Perdata maka pembatasan-pembatasan jang diadakan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnja terhadap hak eigendom itu semula tidak seberapa banjaknja. Sedang pembatasan oleh hak-hak orang lain djuga ditafsirkan sangat sempit dan legistis. (Bandingkan a rest **Hoge Raad Belanda** tanggal 10 Djuni 1910 **„Arrest Zutphense Waterleiding"** mengenai pengertian **„onrechtmatige daad"** jang diatur didalam pasal 1401 B.W. Belanda atau pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, dimuat didalam kumpulan **Hoetink „Arresten over Burgerlijk Recht"** halaman 298 dan selandjutnja. Djuga arrest tanggal 14 Maret 1904 **„Lantaarnpaalarrest"** pada halaman 71 dan selandjutnja). Dengan demikian maka hak eigendom jang merupakan pusat dari hukum agraria barat itu, benar-benar merupakan hak jang memberi wewenang jang sepenuhnja kepada jang empunja benda (disebut **eigenaar**) untuk

berbuat bebas dengan benda jang bersangkutan. Dengan mengingat apa jang disebutkan diatas ia bebas didalam mempergunakan atau mengambil manfaat dari benda itu dan iapun bebas untuk tidak mempergunakannja. Kepentingan pribadilah jang mendjadi pedoman, bukan kepentingan masjarakat. Konsepsi eigendom memang berpangkal pada adanja kebebasan individu, kebebasan untuk berusaha dan kebebasan untuk bersaing.

Tetapi kemudian terdjadilah perubahan didalam alam fikiran masjarakat barat. Masjarakat jang berkonsepsi liberalisme dan individualisme itu mengalami pengaruh daripada **konsepsi sosialisme**, jang untuk mentjapai masjarakat jang adil dan makmur menuntut supaja Negara memperhatikan dan mengatur kehidupan masjarakat dan dengan demikian membatasi kebebasan individu. Konsepsi itu berpengaruh djuga pada isi hak eigendom, jang pada kenjataannja berakibat membatasi luasnja kebebasan dan wewenang-wewenang jang ada pada seorang eigenaar. Hak eigendom tidak lagi bersifat mutlak, seorang eigenaar tidak lagi mempunjai kebebasan penuh untuk berbuat dengan benda jang dimilikinja. Kepentingan masjarakat lebih mendapat perhatian didalam melaksanakan hak-hak individu, hak eigendom mendjadi apa jang disebut „vermaat-schappelijkt", mengandung pula unsur-unsur kemasjarakatan. Perkembangan jurisprudensi menundjukkan perubahan itu. (Bandingkan arrest **Hoge Raad Belanda** tanggal 31 Djanuari 1919 jang memberikan tafsiran jang berlainan pada pengertian „onrechtmatige daad" (perbuatan melawan hukum) daripada arrest jang disebutkan diatas. Arrest tanggal 31 Djanuari 1919 itu kemudian mendjadi „standaard-arrest". Keputusan itu dimuat didalam kumpulan **Hoetink** pada halaman 304 dan selandjutnja). Tetapi biarpun demikian pada azasnja djiwanja masih tetap individualistis, hal mana tidak sesuai, bahkan bertentangan dengan konsepsi **Sosialisme Indonesia** atau Sosialisme Pantjasila, jang berdjiwakan gotong rojong dan kekeluargaan, jang

harus mendjiwai pula hukum nasional kita. Oleh karena itu hukum agraria barat inipun tidak dapat terus kita pertahankan.

21. Dualisme bertentangan dengan tjita-tjita persatuan bangsa. Menurut **Pendjelasan Umum UUPA angka I no 1 dan angka III no 1** dualisme hukum itu tidak sesuai dengan tjita-tjita persatuan bangsa, jang menghendaki hukum jang satu pula.

Perlunja dihapuskan dualisme didalam hukum agraria itu ditegaskan pula didalam **Lampiran Ketetapan MPRS no II/MPRS/1960** halaman 2465 dan 2563 (Buku Ke-Empat Djilid XII):

„... dualisme dalam hukum agraria jang kini masih berlaku harus segera diganti dengan Undang-undang Pokok serta peraturan-peraturan agraria jang baru, jang bersifat nasional berdasarkan Pantjasila, Undang-undang Dasar 1945 chususnja pasal 33 serta Manifesto Politik Presiden" (halaman 2465). „Dualisme dalam hukum agraria jakni dengan adanja hak-hak barat disamping hak-hak adat, harus pula ditiadakan.

Kita harus menudju pada hukum agraria nasional dan unifikasi dari hak-hak atas tanah agar supaja rakjat dapat menikmati manfaat tanah dan dapat mengusahakannja untuk pembangunan". (halaman 2563).

Seminar Hukum Nasional 1963 didalam **Resolusinja no IV** mengandjurkan „supaja pembinaan hukum diarahkan kepada unifikasi hukum dalam segala bidang dengan memperhatikan tjiri-tjiri chas dan tingkat perkembangan masjarakat sedaerah".

Tjita-tjita unifikasi, jaitu tjita-tjita tentang berlakunja satu stelsel hukum sadja di Indonesia sudah ada mulai pada abad jang lalu, sungguhpun alasannja berbeda dengan alasan kita. Pada zaman pemerintahan Hindia Belanda telah beberapa kali diusahakan terselenggaranja unifikasi hukum jang didasarkan pada hukum barat, dengan pertimbangan, bahwa hukum itu telah mengalami pertumbuhan

berabad-abad dan peraturan-peraturannja tertulis hingga memudahkan bagi mereka jang perlu mengetahuinja, sifat-sifat mana dianggapnja tidak ada pada hukum adat.

Undang-undang Pokok Agraria menjelenggarakan unifikasi hukum agraria jang didasarkan pada hukum adat, atas pertimbangan, bahwa hukum adat itu adalah hukum jang „sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakjat banjak", „oleh karena rakjat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat" dan hukum adat itupun „hukum jang asli". (Bandingkan **Pendjelasan Umum UUPA** angka III no 1). Selain daripada itu tanah-tanah di Indonesia pun sebagian terbesar tunduk pada hukum (agraria) adat, tanah-tanah barat hanja merupakan pulau-pulau ditengah-tengah lautan tanah-tanah Indonesia. Maka sudah selajaknjalah djika didalam menjelenggarakan unifikasi hukum agraria itu bukan hukum (agraria) barat, tetapi hukum (agraria) adatlah jang dipilih. Tetapi biarpun demikian hukum agraria adat itu masih perlu dibersihkan dari tjatjat-tjatjatnja, sebagai jang telah dikemukakan diatas didalam nomor 16. Hukum agraria adat itupun perlu „disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masjarakat dalam Negara modern dan dalam hubungannja dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia". demikian **Pendjelasan Umum UUPA** angka III no 1.

22. Dualisme hukum agraria menimbulkan pelbagai masaalah antargolongan jang serba sulit. Selain bertentangan dengan tjita-tjita persatuan Bangsa, dualisme hukum agraria itu menimbulkan pelbagai masaalah antargolongan jang serba sulit, didalam hubungannja djuga dengan dualisme hukum perdata jang telah diuraikan diatas (nomor 18).

Hubungan antargolongan itu selain disebabkan karena adanja dualisme dalam hukum agraria dan dualisme dalam hukum perdata, djuga karena tanah-tanah Eropa tidak hanja dapat dipunjai oleh orang-

orang bukan-Indonesia (jang tunduk pada hukum perdata barat) sadja dan tanah-tanah Indonesia tidak hanja dapat dipunjai oleh orang-orang Indonesia (jang tunduk pada hukum adat) sadja. Sedjak dahulu kala orang-orang Indonesia pun, selain dapat mempunjai tanah-tanah Indonesia, dapat pula mempunjai tanah dengan hak-hak barat, seperti tanah hak eigendom, hak erfpacht dan hak opstal. Tanah-tanah itu dapat diperolehnja dari orang-orang bukan-Indonesia, karena pembelian, pemberian, pewarisan atau tukar-menukar ataupun dari Pemerintah melalui atjara „pemberian hak". Mengenai tanah-tanah Eropa ini terdapat pasaran jang bebas, atau apa jang disebut „vrije grondenverkeer". Demikian pula orang-orang bukan-Indonesia. Merekapun selain dapat mempunjai tanah-tanah Eropa, dapat pula memperoleh dan mempunjai tanah-tanah Indonesia. Bukan sadja menurut kenjataannja ada orang-orang bukan-Indonesia jang mempunjai tanah-tanah Indonesia, tetapi hal demikian itu memang mungkin dan sah pula menurut hukum. Dalam pada itu kemungkinan bagi orang-orang bukan-Indonesia untuk memperoleh tanah-tanah Indonesia itu dibatasi oleh peraturan-peraturan jang terkenal sebagai „larangan pengasingan tanah" („grond vervreemdingsverbod"). Grondvervreemdingsverbod jang paling terkenal dimuat didalam S 1875 no 179, jang menjatakan bahwa hak milik (adat) atas tanah tidak dapat dipindahkan oleh orang-orang Indonesia (asli) kepada bukan-Indonesia (asli) dan oleh karena itu semua perdjandjian jang bertudjuan untuk memindahkan hak tersebut, baik setjara langsung ataupun tidak langsung adalah batal karena hukum. Jang „dilarang" atau tidak dimungkinkan oleh peraturan-peraturan itu adalah perbuatan pemindahan hak milik adat dari orang Indonesia kepada bukan Indonesia. Peralihan hak milik adat jang bukan bersifat pemindahan hak kepada orang-orang bukan-Indonesia, misalnja pewarisan tanpa-wasiat, memperoleh hak milik karena pertjampuran harta dalam perkawinan-tjampuran

tidak terkena „larangan" itu. Sekali djatuh dan berada dalam tangan bukan-Indonesia tanah-hak-milik itu setjara bebas dapat dipindahkan ketangan bukan-Indonesia lainnja. Dalam pada itu mengenai kemungkinan tetap beradanja tanah-tanah hak milik ditangan orang-orang bukan-Indonesia ada perketjualiannja. (Hak usaha diatas tanah partikelir dalam pasal 12 dari S 1912 no 422, landerijen-bezitrecht dalam pasal 3 dari S 1913 no 702 jo S 1926 no 421, hak milik di Sumatra Barat dalam S 1915 no 98 pasal 16).

Berhubung dengan apa jang diuraikan diatas maka timbullah persoalan hukum apakah atau hukum jang manakah jang berlaku djika tanah-tanah Eropa dipunjai oleh orang-orang Indonesia dan sebaliknja ? Hukum apakah atau hukum jang manakah jang berlaku djika didalam perbuatan-perbuatan hukum jang mengenai tanah (misalnja djual-beli, hibah, sewa-menjewa) tersangkut fihak atau fihak-fihak jang takluk pada hukum jang berlainan daripada hukum jang berlaku terhadap tanahnja. Inilah persoalan dan pertanjaan jang serba sulit djawabannja, jang ditimbulkan oleh adanja dualisme dalam hukum agraria disamping dualisme dalam hukum perdata. Itulah pula jang menjebabkan timbulnja bagian hukum agraria jang kemudian disebut **hukum agraria antargolongan (Gouw Giok Siong: Hukum Agraria Antargolongan).**

Didalam hukum agraria antargolongan kita djumpai ketentuan-ketentuan dan azas-azas untuk menjelesaikan persoalan-persoalan jang menjangkut tanah itu. Misalnja kita djumpai azas pokok („azas tanah antargolongan") jang menjatakan bahwa status (kedudukan) hukum tanah di Indonesia terlepas dari dan tidak dipengaruhi oleh hukum jang berlaku bagi fihak jang mempunjainja. Artinja tanah Indonesia tetap berstatus tanah Indonesia, jaitu takluk pada hukum agraria adat atau hukum chusus buatan Pemerintah, biarpun berada ditangan atau dipunjai oleh orang bukan-Indonesia. Begitu pula tanah-tanah

Eropa tetap tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum agraria barat sungguhpun dihaki oleh orang-orang Indonesia. Azas tersebut merupakan ketentuan hukum jang tidak tertulis, jang diperkuat dan dipertegas oleh keputusan pengadilan dan kemudian sedjak keputusan Hooggerechts Hof tahun 1912 mendjadi jurisprudensi tetap (Bandingkan **Gouw Giok Siong** dalam bukunja tersebut diatas halaman 15 dan „Himpunan Keputusan-keputusan Hukum Antargolongan" halaman 160, 165 dan 171 atau T 99/412, T 144/253, T 140/574 dan T 153/486).

Didalam hubungan-hubungan antargolongan tanah merupakan apa jang didalam ilmu hukum antargolongan disebut „titik pertalian sekunder", jaitu faktor jang menentukan hukumnja jang harus diperlakukan. Mengenai peranan tanah ini pendapat jang umum ialah, bahwa tanah selalu merupakan titik pertalian sekunder. Pemindahan hak atas tanah, sewa-menjewa tanah dan lain sebagainja harus dilakukan menurut hukum dari tanahnja. Mengenai djual-beli, sewa-menjewa, hibah tanah Indonesia jang berlaku adalah hukum dari tanahnja, jaitu hukum agraria adat. Orang-orang Indonesia jang menguasai tanah eigendom kepunjaan orang lain dapat mendjadi eigenaarnja karena apa jang disebut acquisitieve verjaring menurut ketentuan-ketentuan pasal 1955 jo 1963 **KUUH Perdata** dan dapat meminta eigendomsuitwijzing menurut ketentuan pasal 621, 622 dan 623 **KUUH Perdata,** ketentuan-ketentuan jang tidak didjumpai didalam hukum adat. Dalam pada itu ada jang mengemukakan bahwa tidaklah selalu tanah merupakan titik pertalian sekunder. Hanja pada perdjandjian-perdjandjian „zakelijk" sadja tanah merupakan faktor jang menentukan hukumnja. Pada perdjandjian-perdjandjian „obligatoir", seperti misalnja sewa-menjewa, djika ada faktor-faktor lainnja, misalnja suasana tempat letak tanahnja, kehendak fihak-fihak jang bersangkutan, maka tanah tidak merupakan titik pertalian sekunder, melainkan faktor-faktor jang lain itulah jang menentukan hu-

711781-(4).

kumnja. Demikianlah beberapa pegangan untuk menjelesaikan hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa hukum antargolongan jang menjangkut tanah. Adakalanja pembuat undang-undanglah jang menentukan hukumnja. Misalnja didalam pasal 2 **Grondhuurordonnantie** (S 1918 no 88) ditentukan bahwa perdjandjian sewa-menjewa tanah Indonesia oleh seorang Indonesia kepada fihak bukan-Indonesia jang dimaksudkan oleh ordonansi itu diatur menurut ketentuan-ketentuan sewa dalam **KUUH Perdata**, sepandjang ordonansi tersebut tidak memberikan ketentuan lain.

Demikianlah maka biarpun pada umumnja hukum agraria antargolongan mampu menundjukkan djalan penjelesaiannja, namun hal itu tidak mengurangi kenjataan, bahwa dualisme dalam hukum agraria itu menimbulkan kesulitan-kesulitan praktis. Dengan tertjapainja unifikasai hukum agraria maka hukum agraria antargolongan tidak lagi mempunjai alasan untuk hidup lebih lama sebagai suatu tjabang tersendiri dalam ilmu hukum. Demikian **Gouw Giok Siong** didalam bukunja tersebut diatas pada halaman 13. Dalam pada itu sungguhpun sudah tertjapai unifikasi dalam hukum agraria, tetapi selama hukum jang berlaku bagi subjek-subjek hak-hak atas tanah masih djuga dualistis sebagai sekarang ini, persoalan hukum agraria antargolongan masih akan tetap ada. Tetapi penjelesaiannja tentunja mendjadi sangat lebih mudah.

23) **Tidak ada djaminan kepastian hukum bagi rakjat asli.** Djaminan kepastian hukum dalam bidang agraria, chususnja dalam bidang pertanahan menghendaki adanja kepastian tentang:

a. **hak atas tanahnja.** Tanah jang dipunjai dengan hak milik, jang tidak terbatas djangka waktunja harganja lebih tinggi daripada tanah sewa atau tanah hak guna-bangunan.
b. **siapa jang mempunjai tanah** itu; ini mengenai subjek haknja. Kepastian tentang hal ini diperlu-

kan, karena perbuatan-perbuatan mengenai tanah tersebut pada azasnja hanja menimbulkan akibat hukum jang dikehendaki, djika dilakukan oleh jang mempunjainja.

c. **tanahnja** jang dihaki itu; ini mengenai objek haknja, jaitu dimana letaknja, berapa luasnja dan bagaimana batas-batasnja. Kiranja mudah dimengerti, bahwa orang menginginkan kepastian djuga mengenai hal-hal tersebut, karena tidak adanja kepastian itu mudah menimbulkan sengketa.

d. **hukumnja** jang berlaku, jaitu aturan-aturannja untuk mengetahui wewenang-wewenang dan kewadjiban-kewadjiban jang mempunjainja.

Termasuk dalam pengertian ini adalah kontinuitas kebidjaksanaan didalam melaksanakan aturan-aturan itu.

Kepastian tentang hak, subjek dan objeknja itu dapat ditjapai dengan menjelenggarakan apa jang disebut **pendaftaran tanah,** chususnja suatu „rechtskadaster". Kepastian tentang hukumnja dapat diperoleh dengan sebanjak mungkin meletakkan kaidah-kaidah hukum agraria didalam peraturan-peraturan jang tertulis dan menjelenggarakan unifikasi hukum jang berlaku untuk seluruh daerah.

Kalau dibandingkan apa jang telah diselenggarakan oleh **pemerintah Hindia Belanda** dahulu mengenai usaha-usaha untuk mendjamin kepastian hak bagi tanah-tanah barat, jang hampir semuanja berada ditangan bukan rakjat asli (kurang lebih ada 200.000 bidang tanah) dan usaha-usaha bagi tanah-tanah Indonesia (di Djawa dan Madura sadja kurang lebih 10 djuta bidang), maka tampaklah adanja perbedaan jang menjolok sekali. Tanah-tanah barat semuanja sudah terdaftar. Bagi tanah-tanah ini telah diselenggarakan suatu pendaftaran tanah jang baik sekali menurut **Overschrijvingsordonnantie (S 1834 no 27).** Dari tiap bidang tanah barat dapatlah diketahui haknja, siapa jang empunja, letak, luas dan batas-batas tanahnja. Sungguhpun tanda-tanda „bukti-hak" jang diberikan belum mempunjai kekuatan

pembuktian dalam hukum, tetapi kenjataannja pendaftaran tanah itu telah memberikan kepastian hak bagi fihak-fihak jang bersangkutan. Bagi tanah-tanah Indonesia pendaftaran tanah jang demikian itu belum ada. Kalau di Djawa, Madura, Bali, Lombok, Sumbawa dan Sulawesi Selatan diadakan pendaftaran tanah, maka tudjuannja bukanlah untuk mendjamin kepastian hak, melainkan untuk keperluan pemungutan padjak bumi (landrente). Jang diselenggarakan bukanlah suatu „rechtskadaster", tetapi apa jang disebut suatu „fiscaal kadaster". Suatu rechtskadaster memerlukan penjelenggaraan jang teliti. Suatu kadaster fiskal tidak memerlukan ketelitian tentang haknja, siapa jang mempunjai tanah jang didaftar itu dan berapa tepatnja luas tanah tersebut serta bagaimana batas-batasnja, karena tudjuannja hanjalah sekedar untuk memperoleh dasar bagi pemungutan padjak jang merata. Bagi pemungut padjak tidak mendjadi soal siapa jang mempunjai tanahnja, asal padjaknja dibajar. Tanda-tanda jang diberikan oleh kadaster fiskal bukan tanda bukti-hak, tetapi tanda pengenaan atau pembajaran padjak bumi. (Bandingkan **Putusan Mahkamah Agung** tanggal 10 Pebruari 1960 no 34/K/Sip/1960 didalam **Kumpulan Subekti Tamara** halaman 153: „surat petuk padjak bumi bukan merupakan suatu bukti mutlak bahwa sawah sengketa adalah milik orang jang namanja tertjantum dalam petuk padjak bumi tersebut, akan tetapi petuk itu hanja merupakan suatu tanda siapakah jang harus membajar padjak dari sawah jang bersangkutan"). Tetapi biarpun demikian oleh rakjat jang bersangkutan petuk-petuk padjak bumi itu dianggap sebagai tanda bukti-hak.

Dalam pada itu oleh beberapa **Swapradja** telah diselenggarakan suatu rechtskadaster jang tjukup baik untuk tanah-tanah Indonesia, misalnja dikota Jogjakarta dan beberapa kota dalam keresidenan Surakarta serta tanah-tanah grant di Sumatra Timur. Untuk Swapradja Surakarta hal itu diatur didalam **Rijksblad tahun 1938** no 12 s/d 15. Untuk daerah

Swapradja Jogjakarta didalam **Rijksblad tahun 1926** no 13, 15, 16 dan 24, kemudian didalam **Rijksblad tahun 1932** no 13.

Didalam tahun 1959 oleh Menteri Agraria dikeluarkan **Peraturan Menteri Agraria no 9 tahun 1959**, jang mengatur pendaftaran hak-hak-milik atas tanah jang diberikan atas dasar **Peraturan Menteri Agraria no 6 jo no 15 tahun 1959** dan perubahan (mutasi) hak-hak milik jang lama.

Kiranja diskriminasi didalam pemberian djaminan kepastian hak atas tanah jang nampak djelas dalam hukum agraria jang lama itu harus diachiri. Ini tidak berarti, bahwa bagi rakjat asli djuga harus diselenggarakan suatu sistim pendaftaran tanah sebagai jang berlaku untuk tanah barat itu. Sistim pendaftaran tanah jang demikian itu — jang penjelenggaraannja sangat formalistis dan teliti — tidak akan dimengerti dan didjalankan oleh rakjat. Pengalaman telah menundjukkan, bahwa tjara pendaftaran jang tidak dimengerti oleh rakjat tidak akan memberikan kepastian hak, tetapi djustru sebaliknja, akan menimbulkan kekatjauan. (Pendaftaran bekas tanah-tanah usaha diatas tanah partikelir jang diberikan kepada orang-orang Timur Asing dengan apa jang disebut „altijddurend erfpacht" dan pendaftaran tanah hak agrarisch eigendom. Lihat **Ordonnantie** tanggal 19 Pebruari 1915 dimuat didalam **S 1915 no 207 — Engelbrecht** tahun 1954 halaman 1707 — dan **Ordonnantie** tanggal 21 Pebruari 1873 dimuat didalam **S 1873 no 38 — Engelbrecht** 1954 halaman 1632). Untuk rakjat harus diselenggarakan suatu pendaftaran tanah jang sederhana, jang mudah dimengerti dan dianut aturan-aturannja oleh rakjat jang bersangkutan.

24. Hukum tidak tertulis kurang mendjamin kepastian hukum. Hukum agraria adat jang kaidah-kaidahnja sebagian terbesar tidak tertulis kurang mendjamin kepastian hukum, terutama mengenai hubungan-

hubungan dengan orang luar. „Kebhinekaan" hukum adatpun tidak mendekatkan kita pada tjita-tjita akan mendjamin kepastian hukum itu.

Kiranja demi kepastian hukum maka hukum agraria jang baru pada pokoknja harus merupakan hukum jang tertulis dan hukum jang berlaku sama untuk seluruh Indonesia, sesuai dengan apa jang disebut didalam Pendjelasan Umum UUPA angka III/1: „keinginan rakjat sebagai bangsa jang satu dan sesuai pula dengan kepentingan perekonomian". Dalam pada itu kita tidak boleh menutup mata terhadap kenjataan masih adanja perbedaan dalam keadaan masjarakat dan keperluan hukum dari golongan-golongan rakjat. Demikian djuga tidak akan mungkin — dan kiranja djuga tidak perlu — untuk meletakkan semua hukum dalam peraturan jang tertulis.

25. Perlu diadakan pembaharuan hukum agraria. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan sebagai jang diuraikan diatas itulah maka hukum agraria jang kita waris dari pemerintah djadjahan perlu segera dirombak dan diganti dengan hukum jang baru, hukum agraria nasional. Oleh karena itulah maka segera setelah Proklamasi Kemerdekaan, selagi kita masih berada dalam fase physical revolution, jaitu pada tahun 1948, sudah dimulai usaha-usaha konkrit kearah penjusunan dasar-dasar dari pada hukum agraria jang baru itu. Hukum Agraria jang sesuai dengan kepentingan rakjat Indonesia dalam usahanja menjelesaikan Revolusi mengisi Kemerdekaan Negaranja dengan suatu masjarakat jang adil dan makmur, makmur dan adil berdasarkan Pantjasila. Tetapi baru 12 tahun kemudian, setelah Bangsa Indonesia kembali kepada Undang-undang Dasar Proklamasi, terselenggaralah pembaharuan hukum agraria jang ditjita-tjitakan itu, dengan mulai berlakunja UUPA pada hari Saptu tanggal 24 September 1960.

BAGIAN 2

USAHA-USAHA UNTUK MENJESUAIKAN HUKUM AGRARIA KOLONIAL DENGAN KEADAAN DAN KEPERLUAN SESUDAH PROKLAMASI KEMERDEKAAN

26. Mempergunakan kebidjaksanaan dan tafsir baru. Usaha untuk mengadakan perombakan hukum agraria setjara jang menjeluruh ternjata memerlukan waktu jang lama. Sementara itu banjak sekali persoalan-persoalan jang dihadapi, jang harus diselesaikan dan tidak dapat ditangguhkan hingga terbentuknja hukum jang baru itu. Untuk itu maka terpaksalah dipergunakan hukum agraria jang lama, tetapi pelaksanaannja didasarkan atas kebidjaksanaan jang baru dan dengan memakai tafsir jang baru pula, jang sesuai dengan azas-azas Pantjasila dan tudjuan sebagai jang ditegaskan didalam pasal 33 Undang-undang Dasar. Tafsir baru itu misalnja mengenai hubungan antara domeinverklaring dan hak-hak rakjat atas tanahnja, chususnja hak ulajat.

Tetapi tidak semua persoalan dapat diselesaikan dengan tjara demikian. Bahkan tidak semua peraturan memungkinkan dilakukannja kebidjaksanaan dan dipergunakannja tafsir jang baru itu. Oleh karena itu maka sementara menunggu terbentuknja hukum agraria jang baru, dikeluarkanlah berbagai peraturan jang meniadakan beberapa lembaga feodal dan kolonial, djuga peraturan-peraturan jang mengubah atau memperlengkapi aturan-aturan jang lama. Beberapa peraturan itu akan dibitjarakan dalam Bagian ini.

27. Meniadakan lembaga feodal. Penghapusan hak-hak konversi. Salah satu warisan feodal jang sangat merugikan rakjat ialah lembaga „konversi" jang

berlaku di Surakarta dan Jogjakarta. Didalam tahun 1948 lembaga konversi itu dihapuskan. Kiranja ada baiknja djuga untuk mengetahui hal-hal mengenai konversi itu, agar kita dapat mengerti dan menghargai tindakan revolusioner jang mengakibatkan hapusnja lembaga tersebut beserta hak-haknja jang bersangkutan.

Sedjak permulaan abad ke-19 orang-orang asing sudah mulai mengadakan usaha didaerah Surakarta dan Jogjakarta, jang dulu disebut „Vorstenlanden". Didaerah-daerah tersebut semua tanah dianggap kepunjaan Radja. Rakjat hanjalah sekedar memakainja sadja („anggaduh"). Mereka ini diwadjibkan menjerahkan sebagian (seperdua atau sepertiga) dari hasil tanahnja itu kepada Radja, djika jang dikuasainja itu tanah-pertanian atau melakukan kerdja paksa djika tanahnja tanah pekarangan. Kepada anggota-anggota keluarganja dan hamba-hambanja jang berdjasa atau setia oleh Radja diberikan tanah-tanah sebagai nafkah. Pemberian tanah itu disertai pula pelimpahan hak Radja atas bagian hasil tanah tersebut diatas. Mereka pun berhak menuntut kerdja paksa. Stelsel ini disebut stelsel **apanage**.

Baik oleh Radja maupun oleh pemegang-pemegang apanage sedjak abad ke-19 banjak tanah-tanah jang disewakan kepada pengusaha-pengusaha asing untuk usaha pertanian, berikut hak untuk memungut sebagian dari hasil tanaman rakjat jang mengusahakan tanah itu. Pada hakekatnja persewaan tanah-tanah tersebut adalah penebasan hak Radja dan para pemegang apanage atas sebagian hasil tanaman Rakjat. Dalam pada itu para pengusaha sebenarnja tidak memerlukan hasil tanaman rakjat itu. Jang mereka perlukan ialah penguasaan atas tanahnja, jang akan mereka tanami dengan tanaman-tanaman jang diperlukan untuk pasar-dunia, jaitu tebu, tembakau, indigo, kopi, tjoklat, karet dan lain-lainnja. Untuk itu maka penjelesaian kewadjiban rakjat kepada pengusaha diatur sebagai berikut:

Rakjat tidak diwadjibkan menjerahkan sebagian dari hasil tanahnja, tetapi seperdua atau sepertiga dari luas tanah rakjat itu diminta oleh pengusaha untuk ditanaminja sendiri.

Untuk memungut sebagian hasil tanaman rakjat itu ditempatkanlah oleh Radja/pemegang apanage orang-orang jang disebut „bekel". Para bekel ini mendapat seperlima dari tanah rakjat. Bagi rakjat djadi tinggal empat perlima. Dari sisa ini seperdua diminta oleh pengusaha. Djadi tanah jang diusahakan sendiri oleh rakjat tinggal dua perlima sadja. Selain itu rakjat wadjib melakukan pekerdjaan bagi pengusaha, jang sama dengan jang dilakukannja untuk mengusahakan tanah jang seperdua atau sepertiga itu djika ia menanaminja sendiri dengan tanaman rakjat. Dengan demikian maka terdjaminlah bagi pengusaha 2 hal sekaligus, jaitu **tanah** dan **tenaga buruh tjuma-tjuma**. Kalau pekerdjaan jang harus dilakukan itu melebihi pekerdjaan biasa, maka rakjat baru diberi upah.

Penguasaan tanah oleh pengusaha itu ada 2 matjam jaitu:

a. untuk tanaman keras (kopi, karet, tjoklat dan lain-lain) („berg cultures") tanahnja dikuasai setjara tetap, artinja pengusaha dan rakjat masing-masing mendapat bagian jang tidak berganti-ganti (**stelsel bengkok**);
b. untuk tanaman jang memerlukan „wisselbouw", sebagai tebu, tembakau, indigo dan lain-lainnja („laagvlakte cultures") tiap-tiap tahun pengusaha mengambil tanah rakjat seluas seperdua atau sepertiga setjara berganti-ganti (**stelsel glebagan**).

Tetapi baik dalam stelsel bengkok maupun stelsel glebagan bagi pengusaha terdjamin tenaga buruh dengan tjuma-tjuma.

Berdasar atas stelsel hukum agraria jang feodal itulah maka didaerah Surakarta dan Jogjakarta dapat berkembang dengan suburnja perusahaan-perusahaan pertanian besar asing, jang sebaliknja

menimbulkan keadaan jang sangat menjedihkan bagi rakjat tani.

Untuk sekedar mengurangi penjalah-gunaan jang akan lebih menambah beban rakjat diadakanlah peraturan-peraturan jang terkenal dengan nama „**Landhuur-reglement**" jang terachir ditetapkan dengan satu kroon-ordonnantie S **1906-93.** Tetapi dengan Landhuur-reglement itu sadja keburukan-keburukan tjara landhuur tersebut belum dapat ditjegah dan diatasi. Lagi pula para pengusaha sendiri menginginkan suatu hak jang lebih kuat, jaitu suatu hak jang dapat dibebani hipotik. Berhubung dengan itu maka diadakanlah reorganisasi dalam hukum agraria, jang bertudjuan untuk memberi kedudukan jang lajak kepada rakjat tani.

Pertama-tama stelsel apanage dihapuskan. Semua tanah diambil kembali oleh Radja dan para bekas pemegang apanage mendapat tundjangan uang setiap bulan. Rakjat diberi hak atas tanah dengan tidak ada kewadjiban untuk melakukan kerdja paksa. Desa-desa dibentuk dan masing-masing diberi tanah. Dengan diberikannja tanah kepada desa dan dengan diadakannja peraturan padjak bumi maka hilanglah kewadjiban untuk menjerahkan sebagian hasil tanah itu. Dan dengan hilangnja kewadjiban tersebut, hilanglah pula dasar bagi pengusaha untuk meminta sebagian dari tanah rakjat dan tenaga kerdja tjuma-tjuma sebagai jang diuraikan diatas.

Dalam pada itu kepentingan para pengusaha tidaklah diabaikan begitu sadja. Kepada mereka masih tetap diberikan djaminan-djaminan istimewa, jang tidak kita djumpai didaerah-daerah luar Surakarta dan Jogjakarta. Didalam tahun 1918 dikeluarkanlah ordonansi jang mula-mula diberi nama „**Grondhuur reglement voor de residentiën Surakarta en Jogjakarta**" (**S 1918-20**), tetapi kemudian dalam tahun 1928 diubah namanja mendjadi „**Vorstenlands Grondhuur Reglement**" (VGR).

Menurut VGR ada 3 tjara bagi pengusaha untuk mendapat tanah jaitu:

a. atas kekuatan „beschikking" dari Radja,
b. setjara menjewa dari rakjat dan
c. setjara menjewa dari Radja.

Para pengusaha jang masih menguasai tanah berdasarkan aturan landhuur diberi kesempatan untuk mendapat tanah menurut peraturan **VGR** tersebut dengan tjara:

a. melepaskan segala hak-haknja atas tanah itu,
b. kemudian dengan „beschikking" (keputusan) Radja diberikan djaminan, bahwa pengusaha akan memperoleh tanah jang diperlukan untuk perusahaannja dengan hak istimewa, selama djangka waktu maksimal 50 tahun.

Penggantian atau perubahan itu disebut „konversi" dan beschikking dari Radja menurut VGR tersebut disebut „beschikking konversi". Hak jang timbul atas kekuatan keputusan Radja itu lazim disebut pula **„hak konversi"**. Beschikking Radja tersebut pada hakekatnja merupakan suatu keputusan penguasa, jang memberi perkenan kepada pengusaha untuk memakai dan mengusahakan tanah tertentu. Adapun keistimewaan hak konversi itu ialah:

a. djaminan dari Radja, bahwa hak tersebut akan berlangsung selama waktu jang lama atas tanah jang luas dan tempatnja terdjamin pula: setjara tetap untuk berg cultures dan setjara glebagan untuk laagvlakte cultures. Bagi laagvlakte cultures ini desa diwadjibkan setiap tahun menjediakan $^2/_5$ dari tanahnja untuk pengusaha. Diadakan pengawasan oleh Pangrehpradja atas tanaman-tanaman rakjat (matjam dan waktu menanamnja) agar tanah jang bersangkutan dapat diserahkan pada waktunja kepada pengusaha;
b. hak konversi dinjatakan dengan **S 1918-21** sebagai hak jang dapat dibebani hipotik dan harus didaftar menurut ketentuan **S 1918-23**;
c. pengusaha mendapat djaminan atas pemakaian air jang tertentu;
d. sebagai peraturan peralihan maka selama 5 tahun didjamin akan mendapat tenaga buruh. Keistime-

waan dari djaminan ini ialah, bahwa kalau sebelumnja pengusaha sendiri jang mengatur pengerahannja, maka sekarang kerdja paksa itu dikerahkan oleh desa dan Pangrehpradja. Kelalaian didalam memenuhi kewadjiban kerdja itu dapat mengakibatkan ditjabutnja bagian tanah gogolannja, bahkan dapat mengakibatkan pula didjatuhkannja sanksi pidana.

Semua pengusaha telah melakukan konversi itu.

Menurut **Indisch Verslag tahun 1941** Statistisch Jaaroverzicht tahun 1940 luasnja tanah konversi itu adalah sebagai berikut (halaman 268):

Daerah:	**Tetap:**	**Glebagan:**
Jogjakarta	257 ha	11.428 ha
Surakarta	29.154 ha	19.146 ha
Djumlah	29.411 ha	30.574 ha

Berlangsungnja tjara penguasaan tanah jang didasarkan atas stelsel feodal itu setelah Indonesia merdeka sudah barang tentu mendapat tentangan jang hebat, terutama dari fihak petani-petani jang bersangkutan. Atas tuntutan rakjat itu maka dikeluarkanlah dalam tahun 1948 **Undang-undang no 13 tahun 1948**, jang mentjabut ketentuan-ketentuan VGR jang mengatur hak-hak konversi tersebut. Dengan ditjabutnja ketentuan-ketentuan itu lembaga konversi mendjadi hapus, tetapi hak-hak konversinja sendiri menurut hukum masih tetap berlangsung. Oleh karena maksudnja memang akan menghapuskan hak-hak itu maka dikeluarkan dalam tahun 1950 suatu undang-undang lagi, jaitu **Undang-undang no 5 tahun 1950**, jang memuat ketentuan-ketentuan tambahan dan pelaksanaan Undang-undang no 13 tahun 1948 tadi. Setjara tegas hak-hak konversi semuanja dihapuskan, begitu pula hipotik jang membebaninja (**Engelbrecht** tahun 1954 halaman 1660 dsl.).

Dengan demikian maka tanah-tanah untuk laagvlakte cultures kembali kepada desa dan desa tidak

lagi diharuskan untuk menjerahkan setiap tahun sebagian dari tanah itu kepada pengusaha. Pengusaha hanja dapat memperoleh tanah jang diperlukannja setjara menjewa dari desa atau petani jang menguasainja. Tanah-tanah untuk bergcultures kembali kepada Negara, sebagai pengganti Swapradja. Penggunaan tanah tersebut oleh perusahaan kebun jang bersangkutan akan diatur dalam undang-undang lain. Maksudnja akan dipersamakan dengan daerah-daerah lainnja. Hingga terbentuknja UUPA undang-undang itu belum ada.

Sementara itu diantara tanah-tanah bekas konversi dikeresidenan Surakarta, baik jang merupakan tanah pegunungan maupun tanah datar, banjak jang sudah digarap atau dipakai oleh rakjat penduduk setempat untuk usaha pertanian atau tempat perumahan. Pemakaian tanah-tanah itu dilakukan atas perkenan pemerintah setempat sebagai tindakan kebidjaksanaan sementara menunggu keputusan lebih landjut jang bersifat tetap. Didalam rangka penertiban pemakaian tanah-tanah Negara dan pelaksanaan program akan memberikan kepada rakjat tanah-tanah jang diperlukannja guna usaha pertanian dan tempat tinggal, maka dengan **Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no Sk 2/Ka/1963** tentang **Pemberian hak milik atas tanah-tanah bekas konversi dikeresidenan Surakarta** pemakaian tanah-tanah tersebut ditetapkan setjara resmi. Sepandjang tidak lagi diusahakan sebagai perkebunan besar, maka tanah-tanah tersebut diberikan dengan hak milik kepada orang-orang jang pada tanggal 31 Djanuari 1963 menggarap atau memakainja setjara sah, berdasarkan izin jang diperolehnja dari pemerintah setempat.

28. Meniadakan lembaga kolonial: Penghapusan tanah partikelir. Pada waktu kita memproklamasikan Kemerdekaan kita mewarisi dari pemerintah djadjahan tanah-tanah jang sebagian terbesar berada ditangan orang-orang dan badan-badan hukum asing, jaitu tanah-tanah:

a. hak erfpacht untuk perusahaan kebun besar seluas lebih dari satu djuta hektar;
b. hak konsesi untuk perusahaan kebun besar seluas lebih dari satu djuta hektar pula;
c. hak eigendom, hak opstal dan hak erfpacht untuk perumahan atas kurang lebih 200.000 bidang.

Selain itu kita mewarisi pula tanah-tanah eigendom jang disebut „tanah partikelir". Tanah partikelir adalah tanah eigendom jang mempunjai sifat dan tjorak jang istimewa. Jang membedakan tanah partikelir dari tanah-tanah eigendom lainnja ialah adanja hak-hak pada pemiliknja, jang bersifat kenegaraan, jang dahulu disebut „landheerlijke rechten" dan diindonesiakan mendjadi „hak-hak pertuanan". Hak-hak pertuanan itu misalnja hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilihan serta memperhentikan kepala-kepala kampung/desa, hak untuk menuntut kerdja paksa („rodi") atau memungut uang penggganti kerdja paksa dari penduduk, hak untuk mengadakan pungutan-pungutan, baik jang berupa uang atau hasil tanah dari penduduk, hak untuk mendirikan pasar-pasar, memungut biaja pemakaian djalan dan penjeberangan, hak untuk mengharuskan penduduk tiga hari sekali memotong rumput bagi keperluan „tuan tanah" (jaitu jang empunja tanah partikelir), sehari dalam seminggu mendjaga rumah atau gudang-gudangnja dan lain-lainnja. Dengan adanja hak-hak pertuanan itu maka tanah-tanah partikelir tersebut seakan-akan merupakan negara-negara didalam Negara. Para tuan tanahnja jang mempunjai kekuasaan demikian besarnja banjak jang menjalahgunakan kekuasaannja itu, sehingga menimbulkan penderitaan jang sangat hebat pada rakjat jang berdiam disitu. Berhubung dengan itu maka mula-mula setjara insidentil, kemudian sedjak tahun 1910 setjara teratur, tanah-tanah tersebut dibeli kembali oleh Pemerintah. Tanah-tanah partikelir jang mula-mula luasnja lebih dari satu djuta hektar itu, berasal dari pendjualan oleh VOC dan pemerintah Hindia Belanda sendiri, djuga oleh Tussenbestuur Inggris,

tersebar di Djawa dan Makasar, tetapi sebagian terbesar letaknja di Djawa Barat. Sedjalan dengan usaha pembelian kembali tanah-tanah partikelir itu maka didalam **pasal 62 ajat 1 Regeringsreglement 1854** atau **pasal 51 ajat 1 IS** dimuat larangan bagi Gubernur Djenderal untuk mentjiptakan tanah-tanah partikelir baru dengan mendjual tanah-tanah Negara jang luas kepada perorangan atau badan-badan hukum.

Disamping itu diadakan djuga usaha-usaha untuk sekedar memperketjil kemungkinan timbulnja penjalah-gunaan kekuasaan oleh para tuan tanah, dengan mengeluarkan peraturan tentang tanah-tanah partikelir disebelah barat Tjimanuk pada tahun 1836. Peraturan ini dengan **S 1912 no 22** diganti dengan peraturan baru jang berbentuk ordonnantie, dengan nama **„Reglement omtrent de particuliere landerijen bewesten de Tjimanuk op Java"** (**Engelbrecht** 1954 halaman 1689). Didalam peraturan itu diadakan ketentuan-ketentuan tentang hak, kekuasaan dan kewadjiban tuan-tuan tanah didalam hubungannja dengan Negara dan penduduk. Demikian djuga mengenai tanah-tanah partikelir di Sulawesi ada beberapa ketentuannja didalam **Bijblad 3909.** Mengenai tanah-tanah partikelir lainnja, jaitu jang terletak disebelah timur Tjimanuk, tidak ada peraturannja jang berlaku umum karena keadaannja berlainan dari pada jang disebelah barat Tjimanuk. Keadaannja masing-masingpun berbeda satu dengan jang lain. Demikianlah maka ditanah-tanah partikelir tersebut segala sesuatunja diatur menurut hukum adat setempat. Hanja mengenai hubungan tuan-tuan tanah dan penduduk dengan Pemerintah dalam **S 1880 no 150** diadakan peraturan sekedarnja dalam bentuk suatu ordonnantie (**Maassen en Hens Deel II Bijlage 70**).

Pada azasnja pembelian kembali tanah-tanah partikelir itu diusahakan setjara damai. Djika usaha itu tidak berhasil maka dipergunakanlah suatu atjara chusus tentang pengembalian tanah-tanah partikelir

mendjadi tanah Negara, jang diatur didalam **Wet tanggal 27 Nopember 1910 (S 1911 no 38), K.B. tahun 1912 no 54 (S 1912 no 480)** dan **KB tahun 1912 no 54 (S 1912 no 481)** semuanja dapat ditemukan didalam **Engelbrecht** 1954 halaman 1703 dan selandjutnja.

Berangsur-angsur banjak tanah-tanah partikelir jang dapat dibeli kembali. Antara tahun 1912 dan 1931 sadja ada seluas 456.709 hektar. Diantara tahun 1931 dan 1936 tidak diadakan pembelian lagi berhubung dengan keadaan keuangan Negara. Didalam tahun 1935 didirikanlah sebagai usaha darurat suatu perseroan terbatas dengan nama **NV Javasche Particuliere Landerijen Maatschappij**, jang semua sahamsahamnja ada ditangan Pemerintah. NV tersebut mendapat tugas untuk mengusahakan pembelian kembali dan menguasai serta mengurus tanah-tanah partikelir jang telah dibelinja itu, selama Pemerintah belum dapat menjelenggarakannja sendiri. Perusahaan ini diantara tahun 1936 dan 1941 telah dapat membeli 13 tanah partikelir seluas 80.713 hektar. Tetapi karena tanah-tanah tersebut selama belum dibeli oleh Pemerintah masih tetap berstatus tanah partikelir maka bagi penduduk tidaklah terasa adanja perubahan jang berarti. Didalam tahun 1949 tanah-tanah NV tersebut dibeli oleh Pemerintah. Pada tanggal 13 Desember 1951 NV Javasche Particuliere Landerijen Maatschappij itu dibubarkan.

Selama Pemerintah pendudukan Djepang tidak ada tanah partikelir jang dibeli kembali. Tanah-tanah partikelir jang ada diurus oleh suatu Kantor jang dinamakan **„Siryooti Kanrikoosya"** berdasarkan **Undang-undang Balatentara Dai Nippon no 17 tanggal 1 Djuni 2602 (1942)** dihubungkan dengan **Osamu Seirei no 2 tahun 2603 (1943)**. Sebelum itu dinjatakan didalam pasal 1 **Undang-undang no 17** tersebut bahwa: „Sekalian tanah partikelir mendjadi kepunjaan Balatentara Dai Nippon sedjak waktu undang-undang ini mulai berlaku. Tetapi tanah partikelir kepunjaan bangsa Indonesia untuk sementara waktu keadaannja tetap sebagai biasa". Bagi penduduk ditanah-

tanah partikelir itu Undang-undang tersebut tidak membawa perbaikan apa-apa, bahkan sebaliknja. Mengenai Undang-undang itu didalam **harian Asia Raya** tanggal 2 Djuni 2602 (1942) dimuat pendjelasan jang ditudjukan pada penduduk dan tuan-tuan tanah. Kepada penduduk ditegaskan antara lain: „Walaupun tanah-tanah itu diambil dari tuan tanah, djanganlah disangka bahwa tuan dalam segala hal bebas dari kewadjiban tuan tentang tanah itu. Terlebih dahulu hendaklah tuan ketahui, bahwa walaupun tanah-tanah itu sudah pindah kebawah pengawasan Pemerintah Balatentara Dai Nippon hal itu sekali-kali tidak berarti bahwa tanah-tanah itu diberikan kepada rakjat biasa jang mendiami tanah itu ..... Lagi pula djanganlah dipikir bahwa tuan tidak lagi mempunjai kewadjiban sampai sekarang. Kalau ada orang berpikir seperti diatas itu, maka pikiran itu salah sekali. Pada waktu ini tuan-tuan mesti djuga melakukan sekalian kewadjiban tuan, seperti membajar sewa tanah atau melakukan pekerdjaan rodi atau kerdja paksa. Tjuma sadja sekalian kewadjiban jang mesti dilakukan itu bukan buat tuan tanah jang dahulu, tetapi untuk Pemerintah Balatentara Dai Nippon ..... Tuan-tuan hendaklah ..... bekerdja keras untuk Balatentara Dai Nippon dan menambah hasil jang tuan dapat .....". Teranglah bahwa bagi rakjat tanah-tanah partikelir itu tetap bersifat tanah partikelir. Jang berganti hanja tuan-tanahnja. Bedanja tuan-tanahnja sekarang mempunjai bajonet. Sesudah penduduk Djepang oleh Pemerintah Hindia Belanda usaha pembelian kembali itu dimulai lagi. Berdasarkan suatu **keputusan Pemerintah tanggal 8 April 1949 no 1** maka setjara damai dapat dikembalikan kepada Negara sedjumlah 48 tanah partikelir seluas 469.506 hektar, semuanja terletak disebelah barat Tjimanuk. Sebelum dilakukannja pembelian kembali setjara besar-besaran itu telah dikeluarkan **Verordening CCO-AMACAB Djawa dan Madura tanggal 8 Nopember 1946 no XXIX (Engelbrecht 1954 halaman 1702)**, jang menentukan bahwa peng-

711781-(5).

gunaan hak-hak pemilik tanah partikelir untuk sementara hanja diperbolehkan dengan izin istimewa dari Residen. Didalam praktek hal itu berarti pembekuan dari pada hak-hak pertuanan, oleh karena izin tersebut hanja boleh diberikan untuk mengusahakan kembali bagian-bagian tanah kongsi jang merupakan tanah perkebunan. (Tanah partikelir itu bisa berupa seluruhnja tanah kongsi atau tanah usaha atau sebagian tanah kongsi dan sebagian tanah usaha. Tanah usaha adalah bagian tanah partikelir jang dipunjai penduduk dengan apa jang disebut „hak usaha", jang sifatnja sama dengan hak milik adat. Didalam S 1912 no 422 hak usaha itu disebut „hak erfpacht" tetapi tidak ada sangkut pautnja dengan hak erfpacht jang diatur didalam KUUH Perdata. Djuga termasuk tanah usaha bagian-bagian tanah partikelir jang menurut adat setempat termasuk tanah desa atau diatas mana penduduk mempunjai hak jang sifatnja turun-temurun. Jang terachir ini mengenai tanah-tanah partikelir disebelah timur Tjimanuk. Bagian-bagian tanah partikelir jang bukan tanah usaha, djadi jang dikuasai langsung oleh tuan-tanah, disebut tanah kongsi. Tanah kongsi itu ada djuga jang diusahakan oleh penduduk atau dipakainja untuk tempat perumahan dengan hak sewa).

Pada waktu pemulihan kedaulatan achir tahun 1949 di Djawa masih ada sisa tanah partikelir, jang berupa:

a. tanah agraris (tanah perkebunan/pertanian) : 33 seluas 22.000 ha
b. tanah bangunan dalam kota : 109 seluas 7.000 ha
Djumlah : 142 seluas 29.000 ha

Di Sulawesi ada kira-kira 50 tanah partikelir seluas 2.500 hektar.

Oleh Pemerintah RI pembelian kembali tanah-tanah partikelir itu dilandjutkan, tetapi hasilnja tidak memuaskan. Hingga achir tahun 1957 baru dapat dibeli kembali 25 tanah partikelir seluas 12.000 hektar. Hal itu disebabkan antara lain ketjuali tidak tjukupnja

disediakan dana untuk keperluan itu, djuga karena para tuan tanah jang bersangkutan menuntut harga jang terlampau tinggi. Didalam hal jang terachir itu sebenarnja bagi Pemerintah masih terbuka kemungkinan untuk mempergunakan ketentuan-ketentuan dalam **S 1911 no 38 jo S 1912 no 480 dan 481** jang disebutkan diatas, sepandjang jang mengenai tanah-tanah partikelir di Djawa atau ketentuan-ketentuan **„Onteigeningsordonnantie 1920"** (**S 1920 no 574**) mengenai jang diluar Djawa, sebagai jang misalnja terdjadi dalam tahun 1953 mengenai beberapa tanah partikelir di Djakarta (**Undang-undang no 6 tahun 1953**). Tetapi pentjabutan hak menurut atjara jang chusus itupun masih sulit djuga, lagi pula memerlukan waktu jang tidak sedikit.

Berhubung dengan itulah maka dalam masa djabatan **Menteri Agraria Soenarjo** pada permulaan tahun 1958 dikeluarkanlah **Undang-undang no 1 tahun 1958** tentang **„Penghapusan tanah-tanah partikelir"** (LN 1958 no 2, Pendjelasannja didalam TLN no 1517). Dengan mulai berlakunja undang-undang itu maka sedjak tanggal 24 Djanuari 1958 hak-hak pemilik tanah partikelir atas tanahnja beserta hak-hak pertuanannja hapus dan tanah-tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnja serentak mendjadi tanah Negara. Dengan demikian maka sedjak tanggal itu tidak ada tanah partikelir lagi. Undang-undang tersebut memuat djuga ketentuan-ketentuan jang berupa djaminan bagi para bekas pemiliknja dan orang-orang lainnja jang berkepentingan, terutama penduduk jang mempunjai hak usaha. Pernjataan hapusnja tanah-tanah partikelir itu dimuat didalam pasal 3, sedang djaminan-djaminan tersebut didalam pasal 5, 8 dan 9.

Oleh karena tindakan jang diadakan oleh **Undang-undang no 1 tahun 1958** itu pada hakekatnja merupakan suatu pentjabutan hak maka kepada para bekas pemiliknja diberikan suatu ganti kerugian. Didalam pasal 8 diadakan ketentuan-ketentuan tentang bentuk ganti kerugian jang dapat diberikan,

dasar perhitungan dan tjara memberikannja. Ganti kerugian itu dapat diberikan berupa uang, berupa hak baru (hak erpacht atau hak opstal) ataupun berupa bantuan dan keleluasaan (fasilitas) lainnja. Menurut atjara jang lama maka suatu tanah partikelir baru hapus (selesai likwidasinja) djika pembajaran ganti kerugiannja telah diselesaikan. Tetapi menurut undang-undang ini semua tanah partikelir dinjatakan hapus serentak pada saat mulai berlakunja. Baru kemudian ditetapkan dan diselesaikan soal ganti kerugiannja. Djika ganti kerugian itu diberikan berupa uang maka djumlahnja ditetapkan oleh Menteri Agraria berdasarkan perhitungan harga hasil kotor setahun, rata-rata selama lima tahun terachir sebelum 1942, dikurangi 40% sebagai biaja usaha, kemudian dikalikan angka 8½ sebagai faktor kapitalisasi. Keputusan Menteri Agraria mengenai penetapan ganti kerugian tersebut tidak dapat dimintakan banding kepada badan pemerintahan jang lebih tinggi atau badan pengadilan, atas pertimbangan — demikian Pendjelasan Undang-undang tersebut — „karena dasar untuk menetapkan ganti kerugian sudah ditentukan".

Didalam pasal 5 ditentukan, bahwa tanah-tanah usaha akan diberikan kepada penduduk jang mempunjai hak usaha atas tanah-tanah itu dengan hak milik (hak jasan = hak milik adat), ketjuali djika hal itu menurut peraturan jang ada tidak mungkin. Menurut peraturannja hak milik tidak dapat diberikan kepada orang-orang Timur Asing. Terhadap tanah-tanah partikelir disebelah barat Tjimanuk jang telah kembali mendjadi tanah Negara berlaku ketentuan-ketentuan dalam **KB tahun 1913 no 45 (S 1913 no 702)** sebagai jang telah diubah dengan **S 1926 no 421 (Engelbrecht** 1954 halaman 1706). Untuk tiap tanah partikelir disebelah timur Tjimanuk jang kembali mendjadi tanah Negara harus dibuat peraturan chusus jang memberikan ketentuan-ketentuan tentang penjelesaian tanah itu selandjutnja. **Misalnja Gouvernementsbesluit tahun 1918 no 11 me-**

ngenai bekas tanah partikelir Simo (Surabaja), **GB tahun 1919 no 44** mengenai bekas tanah partikelir Kendjeran (Surabaja), **GB tahun 1918 no 2X** mengenai bekas tanah partikelir Sumbring (Semarang), **GB tahun 1923 no 26** mengenai bekas tanah partikelir Sajung Gemulak dan Delapan (Semarang) dan **GB tahun 1919 no 21** mengenai bekas tanah-tanah partikelis dibekas Gewest Semarang (**Maassen en Hens Deel II** Bijlage 79, 80, 82, 83 dan 84).

Menurut **S 1913 no 702** jo **S 1926 no 421** maka pada saat kembalinja tanah partikelir itu mendjadi tanah Negara, maka tanah-tanah usaha:

a. jang dipunjai orang-orang Indonesia asli karena hukum mendjadi hak milik (pasal 2);
b. jang dipunjai orang-orang Timur Asing (Tionghwa, Arab) karena hukum mendjadi tanah jang dihaki dengan apa jang disebut: mula-mula „altijddurend erfpacht" dan sedjak tahun 1926 „landerijenbezitrecht" (pasal 3).

Bedanja dengan ketentuan **Undang-undang no 1 tahun 1958** ialah bahwa menurut aturan jang lama konversinja hak usaha itu terdjadi karena hukum, sedang menurut aturan jang baru melalui atjara pemberian hak oleh Menteri Agraria atau pendjabat lain jang ditundjuknja, sungguhpun hak jang baru itu diberikan dengan tjuma-tjuma. Kepada pemegang hak usaha Timur Asing warganegara Indonesia tidak dapat diberikan hak milik, tetapi hanja hak opstal atau hak pakai. Pemegang hak usaha Timur Asing jang berkewarganegaraan asing diwadjibkan untuk melepaskan haknja kepada seorang warganegara Indonesia atau Negara didalam waktu satu tahun. Dalam pada itu kalau diserahkan kepada Negara tanah jang bersangkutan dapat dipertimbangkan untuk diberikan kembali kepadanja dengan sesuatu hak jang sifatnja tidak tetap, misalnja sewa, demikian Pendjelasan pasal 9.

Dengan hapusnja tanah partikelir dan hak-hak pemiliknja maka karena hukum mendjadi hapus pula hipotik dan oogstverband jang membebaninja. Peme-

gang hipotik/oogstverband jang bersangkutan tidak berhak atas ganti kerugian tersendiri. Ia hanja dapat menuntut pembajaran dari djumlah ganti kerugian jang diterima oleh bekas pemilik, akan tetapi tuntutan itu dapat diadjukannja dengan tidak perlu menunggu saat piutangnja dapat ditagih.

Ketentuan tentang penghapusan tanah partikelir itu tidak mengenai tanah-tanah Swapradja, karena tanah-tanah Swapradja tidak termasuk pengertian „tanah partikelir". Tanah-tanah Swapradja bukan tanah eigendom, sungguhpun ada Swapradja-swapradja jang mempunjai pernjataan domein. Dalam pada itu ada tanah-tanah partikelir jang dipunjai oleh Daerah-daerah Swatantra, jaitu:

Djakarta Raya	13 seluas	1.360 hektar
Kota Semarang	1 luasnja	355 hektar
Kota Surabaja	7 luasnja	786 hektar
Djumlah	21 seluas	2.501 hektar.

Tanah-tanah partikelir ini semuanja terkena ketentuan **Undang-undang no 1 tahun 1958.**

Selain tanah-tanah partikelir sebagai tanah eigendom jang mengandung hak-hak pertuanan, dengan **Undang-undang no 1 tahun 1958** dihapuskan djuga semua tanah-tanah eigendom biasa jang luasnja lebih dari 10 bau. Menurut tafsiran Menteri Agraria maka tanah jang luasnja lebih dari 10 bau itu tidak perlu semuanja harus disebut didalam satu akta eigendom. Biarpun disebut dalam beberapa akta, tetapi asal seluruhnja merupakan satu kompleks jang luasnja lebih dari 10 bau, maka tanah-tanah itu semuanja terkena ketentuan Undang-undang tersebut. Alasan maka tanah-tanah eigendom biasa jang seluas itu turut dihapuskan djuga ialah bahwa tidak mudah dan tidak selalu mungkin untuk dapat membuktikan adanja hak-hak pertuanan. Lain dari pada itu adanja tanah-tanah eigendom jang luasnja lebih dari 10 bau menjalahi ketentuan jang disebut dalam **pasal 8 Agrarisch Besluit** dan maksud serta djiwa dari **pasal 51 ajat 2 IS**, demikian dinjatakan dalam Pendjelasan Umum Undang-undang tersebut. **Pasal 8**

Agrarisch Besluit melarang pendjualan tanah oleh Pemerintah dengan hak eigendom jang luasnja lebih dari 10 bau. Dalam pada itu didalam praktek dianut tafsiran, bahwa pemberian tanah dengan hak eigendom tidak dilarang sungguhpun luas seluruhnja lebih dari 10 bau, asal dilakukan bagian demi bagian setjara terpisah, jang luasnja masing-masing bagian itu tidak lebih dari 10 bau. Demikianlah maka terdapat banjak tanah eigendom jang djumlah luasnja lebih dari 10 bau, terdiri atas bagian-bagian jang masing-masing mempunjai surat hak-tanah sendiri-sendiri. Jang dihapuskan itu bukan hanja bagian tanah jang melebihi 10 bau, tetapi seluruhnja, artinja semuanja mendjadi tanah Negara. Mengenai tanah-tanah partikelir (jang sebenarnja) tidak ada ketentuan tentang pembatasan luas. Baik jang luasnja lebih maupun kurang dari 10 bau, semuanja sedjak tanggal 24 Djanuari 1958 serentak mendjadi tanah Negara.

Tanah-tanah perkebunan Pemanukan dan Tjiasem di Djawa Barat, jang terkenal sebagai tanah partikelir „Pemanukan & Tjiasem Lands" terkena djuga ketentuan-ketentuan **Undang-undang no 1 tahun 1958**, tetapi tidak sebagai tanah partikelir. Status tanah-tanah tersebut sebagai tanah partikelir telah berachir pada tahun 1949 berdasarkan suatu persetudjuan dengan Pemerintah. Sedjak itu statusnja adalah hak eigendom biasa. Tetapi karena luasnja lebih dari 10 bau berlaku djuga ketentuan-ketentuan Undang-undang tersebut bagi tanah-tanah itu.

Peraturan-peraturan pelaksanaan **Undang-undang no 1 tahun 1958** itu antara lain ialah:

a. **Peraturan Pemerintah no 18 tahun 1958 tentang** „Pelaksanaan Undang-undang penghapusan tanah-tanah partikelir" (LN 1958 no 32, Pendjelasannja dalam TLN no 1561), Peraturan Pemerintah ini kemudian diubah dengan **Peraturan Pemerintah no 37 tahun 1963** (LN 1963 no 60; Pendjelasannja didalam TLN no 2554);
b. **Peraturan Menteri Agraria no. 1 tahun 1958** ten-

tang „Panitia-panitia Kerdja likwidasi tanah partikelir" (Dimuat dalam TLN 1624);

c. **Keputusan Menteri Agraria no. Sk. 336/Ka/1958** tentang penundjukan beberapa pendjabat jang diberi wewenang tertentu;

d. **Keputusan Deputy Menteri Kepala Departemen Agraria no Sk 15/Depag/1966** tentang Penetapan pedoman mengenai ganti-rugi kepada bekas pemilik tanah-partikelir dan peruntukan tanahnja. Dengan dikeluarkannja surat-keputusan ini maka **Surat-edaran Departemen Agraria tanggal 24 Djanuari 1959 no Ka/30/1931** dan **Pedoman Menteri Agraria tanggal 1 Maret 1960** tidak berlaku lagi.

29. **Perubahan peraturan persewaan tanah rakjat.** Peraturan tentang persewaan tanah rakjat kepada perusahaan kebun besar chususnja dan orang-orang bukan Indonesia asli umumnja sebagai jang dimaksudkan dalam **pasal 51 ajat 8 IS** untuk Djawa dan Madura diatur didalam 2 peraturan, jaitu **Grondhuur Ordonnantie (S 1918 no 88)** untuk daerah pemerintahan langsung dan **Vorstenlands Grondhuurreglement (S 1918 no 20)** untuk Surakarta dan Jogjakarta (daerah-daerah Swapradja). Kedua peraturan persewaan itu telah diubah dengan ditambahkannja **pasal 8a dan 8b serta pasal 15a dan 15b** oleh **Undang-undang Darurat no 6 tahun 1951** (LN 1951 no 25, Pendjelasannja dimuat dalam TLN no 91). Undang-undang Darurat tersebut kemudian ditetapkan mendjadi undang-undang dengan **Undang-undang no 6 tahun 1952** (LN 1952 no 46) (**Engelbrecht** 1954 halaman 1651 dan 1666a). Dengan tambahan pasal-pasal itu maka persewaan tanah rakjat untuk tanaman tebu dan lain-lainnja jang ditundjuk oleh Menteri Pertanian (tembakau, rosella dan corchorus) hanja diperbolehkan paling lama 1 tahun atau 1 tahun-tanaman (bagi tebu misalnja 16 bulan). Sebelum itu dimungkinkan adanja persewaan jang berdjangka waktu pandjang sampai 21½ tahun. Adapun djumlah sewanja ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri, kemudian

oleh Menteri Agraria. Dengan mulai berlakunja **Undang-undang no 38 Prp tahun 1960 tentang „Penggunaan dan Penetapan luas tanah untuk tanaman-tanaman tertentu"** (LN 1960 no 120, Pendjelasannja dimuat dalam TLN no 2058) jang kemudian diubah dan ditambah dengan **Undang-undang no 20 tahun 1964** (LN 1964 no 108, Pendjelasannja dimuat didalam TLN no 2700) maka persewaan tanah rakjat perusahaan-perusahaan kebun tanaman jang berumur pendek didasarkan pada peraturan jang baru itu (Lampiran 21 s/d 24). Sedjak berlakunja UUPA sebenarnja kedua peraturan tentang persewaan tanah jang lama itu harus dianggap sudah tidak berlaku lagi, karena tidak memenuhi pensjaratan pasal 58 UUPA. Hal ini akan dibahas lebih landjut pada waktu membitjarakan Pasal-pasal Peralihan UUPA nanti.

30. Peraturan tambahan untuk mengawasi pemindahan hak atas tanah. Didalam tahun 1952 dikeluarkanlah **Undang-undang Darurat no 1 tahun 1952** tentang **„Pemindahan hak tanah-tanah dan barang-barang tetap lainnja jang bertakluk pada hukum Eropa"** (LN 1952 no 1) Undang-undang Darurat itu kemudian ditetapkan mendjadi undang-undang dengan **Undang-undang no 24 tahun 1954** (LN 1954 no 78, Pendjelasannja dimuat dalam TLN no 626).

Peraturan tersebut menetapkan, bahwa dalam menunggu peraturan jang lebih landjut buat sementara setiap serah-pakai buat lebih dari satu tahun dan perbuatan-perbuatan jang berwudjud pemindahan hak mengenai tanah-tanah dan barang-barang tetap jang lainnja, jang bertakluk kepada hukum Eropa, hanja dapat dilakukan setelah mendapat izin dari Menteri Kehakiman. Semua perbuatan jang dilakukan diluar izin Menteri tersebut dengan sendirinja batal menurut hukum, artinja tanah/rumahnja kembali kepada pendjual, uangnja kembali kepada pembeli, jaitu djika perbuatannja berbentuk djual-beli. Berhubung dengan ketentuan itu maka didalam

praktek biasanja perdjandjian djual-beli tanah/rumah jang memerlukan izin tersebut disertai apa jang disebut suatu „doorverkoop-clausule". Pendjual/pemilik memberi kuasa kepada pembeli, djika izin Kehakiman tidak diperoleh, untuk mendjual dan menjerahkan tanah/rumah jang bersangkutan untuk dan atas nama pendjual/pemilik kepada orang lain dengan harga dan perdjandjian-perdjandjian jang dipandang baik oleh pembeli. Harga pendjualan itu seluruhnja mendjadi miliknja pembeli. Sebaliknja pembeli membebaskan pendjual dari kewadjiban untuk mengembalikan uang jang sudah diterimanja. Pemberian kuasa itu dinjatakan tidak dapat ditarik kembali dan tidak akan berachir karena sebab-sebab jang tertjantum dalam **pasal 1813 KUUH Perdata.** Dengan **Undang-undang no 76 tahun 1957** (LN 1957 no 163) wewenang Menteri Kehakiman itu dialihkan kepada Menteri Agraria. Ketentuan-ketentuan pelaksanaan **Undang-undang no 24 tahun 1954** antara lain dimuat didalam: **Surat Edaran Menteri Kehakiman tanggal 1 Maret 1952 no JA 10/9/21, Surat Edaran Menteri Agraria tanggal 14 Mei 1960 no Peta 4/16/1 (TLN no 2001)** dan **Surat Keputusan Menteri Agraria no Sk 3/Ka/1962 (TLN no 2457).**

Peraturan tentang perizinan tersebut bermaksud mentjegah atau setidak-tidaknja mengurangi kemungkinan djatuhnja tanah-tanah Eropa (beserta rumah dan bangunan-bangunan jang ada diatasnja) ketangan orang-orang dan badan-badan hukum asing. Sepandjang pendengaran jang mendorong dikeluarkannja undang-undang darurat tersebut diatas memang kemungkinan akan dibelinja Hotel der Nederlanden di Djakarta, jang letaknja berdampingan dengan Istana Presiden oleh suatu Kedutaan Besar Asing.

Kemudian dalam tahun 1956 dikeluarkan pula **Undang-undang no 28 tahun 1956** tentang „Pengawasan terhadap pemindahan hak atas tanah-tanah perkebunan" (LN 1956 no 73, Pendjelasannja dimuat dalam TLN no 1125) jang berlaku chusus untuk

tanah-tanah perkebunan erfpacht, eigendom dan lain-lain hak kebendaan (Lampiran 45 dan 46). Untuk tanah-tanah perkebunan konsesi dikeluarkan pula peraturan sematjam Undang-undang no 28 tersebut, jaitu **Peraturan Pemerintah no 35 tahun 1956** (LN 1956 no 71), jang kemudian diubah dengan **Peraturan Pemerintah no 21 tahun 1959** (LN 1959 no 33). Pendjelasan kedua Peraturan Pemerintah dimuat didalam TLN no 1122 dan 1766.

Pelaksanaan **Undang-undang no 28 tahun 1956** itu diatur lebih landjut didalam **Peraturan Pemerintah no 61 tahun 1957** (LN 1957 no 164) jang kemudian diubah dengan **Peraturan Pemerintah no 8 tahun 1960** (LN 1960 no 20). Pendjelasan kedua Peraturan Pemerintah tersebut dimuat dalam TLN no 1487 dan no 1941. Berdasarkan **Surat Keputusan Menteri Pertanian tanggal 23 Djanuari 1958 no 8/Um/1958** Peraturan Pemerintah tersebut berlaku djuga terhadap tanah-tanah perkebunan konsesi.

Dengan adanja **Undang-undang no 28** dan **Peraturan Pemerintah no 35** tersebut maka setiap perbuatan jang berwudjud pemindahan hak dan setiap serahpakai buat lebih dari satu tahun mengenai tanah-tanah erfpacht, eigendom dan hak-hak kebendaan lainnja atas tanah untuk perkebunan, demikian djuga tanah-tanah konsesi untuk perkebunan dari bangsa Belanda dan bangsa asing lainnja serta badan-badan hukum, hanja dapat dilakukan dengan izin dari mula-mula Menteri Kehakiman dan sedjak mulai berlakunja **Undang-undang no 76 tahun 1957** dari Menteri Agraria dengan persetudjuan Menteri Pertanian. Dengan demikian maka diharapkan akan dapat diselenggarakan pengawasan dengan maksud agar ada djaminan, bahwa penerima haknja mampu untuk mengusahakan perusahaan kebun jang bersangkutan dengan baik dan bahwa kebun itu tidak akan didjadikan objek spekulasi belaka. Sebenarnja pengawasan itu sudah dapat diselenggarakan atas dasar ketentuan **Undang-undang no 24 tahun 1954** tersebut diatas sepandjang jang mengenai perkebunan hak erfpacht

dan hak eigendom. Tetapi pengawasan atas dasar Undang-undang tersebut jang pada tahun 1956 masih dilakukan oleh Menteri Kehakiman itu titik beratnja diletakkan pada segi juridisnja sadja, padahal soalnja mempunjai segi-segi lainnja jang tidak kurang pentingnja, jaitu jang terletak dalam bidang teknis perkebunan, perburuhan dan sosial-ekonomis. Oleh karena itu diperlukan suatu peraturan jang chusus, dengan menugaskan djuga soal pengawasan tersebut kepada Menteri Pertanian, jang pada waktu itu bidang tugasnja meliputi djuga soal-soal mengenai perkebunan. Sedjak wewenang Menteri Kehakiman dialihkan kepada Menteri Agraria, maka soalnja mendapat tindjauan djuga dari segi politisnja. Dalam pada itu pemindahan hak dan serah-pakai tanah-tanah perkebunan erfpacht dan eigendom jang dipunjai oleh perorangan warganegara Indonesia tetap terkena ketentuan **Undang-undang no 24 tahun 1954.**

Mengenai perkebunan konsesi pertimbangan maka diadakan peraturan chusus itu adalah sedikit berlainan. **Undang-undang no 24 tahun 1954** tidak berlaku terhadap hak konsesi, karena hak konsesi itu bukan hak kebendaan jang tunduk pada hukum Eropa. Didalam tiap akta konsesi sebenarnja telah ada ketentuannja bahwa setiap pemindahan hak memerlukan izin Residen. Tetapi penjelenggaraan perizinan oleh Residen itu dianggap kurang dapat mendjamin pengawasan preventip jang sebaik-baiknja.

Undang-undang no 28 tahun 1956 dan **Peraturan Pemerintah no 35 tahun 1956** tersebut dikeluarkan dalam masa djabatan **Menteri Agraria Soehardi.**

31. Peraturan dan tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan. Dalam tahun 1956 dalam masa djabatan **Menteri Agraria Soehardi** dikeluarkan pula **Undang-undang no 29 tahun 1956** tentang „Peraturan dan tindakan-tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan" (LN 1956 no 74, Pendjelasannja dimuat dalam TLN no 1126) (Lampiran 47 dan 48). Undang-undang ini memberi wewenang kepada Menteri Agraria

dan Menteri Pertanian untuk mengadakan tindakan-tindakan agar tanah-tanah perkebunan jang mempunjai funksi jang sangat penting dalam perekonomian Negara diusahakan dengan baik. Untuk tanah-tanah perkebunan konsesi peraturannja dimuat didalam **Peraturan Pemerintah no 36 tahun 1956** (LN 1956 no 72, Pendjelasannja dalam TLN no 1123). Undang-undang dan Peraturan Pemerintah tersebut dikeluarkan didalam rangka pelaksanaan **Undang-undang no 13 tahun 1956** tentang „Pembatalan Perdjandjian KMB" (LN 1956 no 27).

Didalam **Undang-undang no 29 itu** antara lain ditetapkan, bahwa para pemegang hak erfpacht, hak eigendom dan hak-hak kebendaan lainnja jang sudah mengusahakan kembali perusahaan kebunnja, wadjib untuk melakukan segala sesuatu jang perlu untuk memulai atau meneruskan pengusahaan perusahaan kebunnja itu setjara jang lajak, menurut ketentuan-ketentuan jang diadakan oleh Menteri Pertanian. Oleh Menteri Pertanian ditetapkan batas waktu dalam mana pemegang hak jang belum memenuhi kewadjibannja itu diberi kesempatan untuk memulai pengusahaan perusahaan kebunnja sebagaimana mestinja. Djika pemegang hak itu belum djuga memenuhi kewadjibannja maka atas pertimbangan Menteri Pertanian hak erfpacht atas tanah perkebunan jang bersangkutan dapat dibatalkan oleh Menteri Agraria. Hak erfpacht itu dapat dibatalkan djuga, djika menurut pertimbangan Menteri Pertanian dan Menteri Agraria sikap dan perbuatan pemegang hak selama waktu jang dimaksudkan diatas menundjukkan, bahwa ia tidak berniat untuk mengusahakan perusahaan kebunnja sebagaimana mestinja. Tanah-tanah perusahaan kebun jang hak erfpachtnja dibatalkan itu mendjadi tanah Negara, bebas dari semua hak-hak fihak ketiga jang membebaninja. Tanaman-tanaman demikian djuga bangunan-bangunan jang ada diatas tanah itu jang menurut keputusan Menteri Pertanian diperlukan untuk melangsungkan atau memulihkan pengusahaan

jang lajak dikuasai oleh Negara. Sepandjang jang mengenai bangunan-bangunan dan tanaman-tanaman jang masih muda dan belum atau belum tjukup dapat dipungut hasilnja oleh bekas pemegang hak, penguasaan oleh Negara itu disertai pemberian ganti-kerugian, demikianlah praktek pelaksanaannja.

Undang-undang no 29 tahun 1956 itu mengenai semua tanah-tanah perkebunan erfpacht, eigendom dan hak-hak kebendaan lainnja, baik jang dipunjai oleh Belanda atau orang-orang asing lainnja maupun oleh orang-orang warganegara Indonesia sendiri. Pelaksanaannja djuga diatur didalam **Peraturan Pemerintah no 61 tahun 1956 jo no 8 tahun 1960,** jang dengan **Surat-keputusan Menteri Pertanian no 8/Um/1958** diperlakukan pula terhadap perkebunan-perkebunan konsesi.

Didalam melaksanakan tugasnja Menteri Pertanian dan Menteri Agraria dibantu oleh Panitia Perkebunan di Pusat dan Panitia-panitia di Daerah Tingkat I Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat, Sumatra Selatan, Sumatra Barat, Sumatra Utara dan Atjeh. Ternjata bahwa didalam praktek Panitia-panitia tersebut tidak dapat menjelesaikan pekerdjaan jang bersangkutan didalam waktu jang singkat. Berhubung dengan itu maka dengan persetudjuan **Menteri Pertanian (suratnja tanggal 21 Nopember 1960 no 10432/M)** oleh **Menteri Agraria** dengan suratnja **tanggal 16 Djanuari 1961 no Ka 13/2/22** dikeluarkan **suatu instruksi,** agar semua permintaan izin serah-pakai atau pemindahan hak tanah perkebunan dan usul pembatalan hak erfpacht dan konversi perkebunan jang terlantar, setelah diperoleh pendapat dari Kepala Inspeksi Agraria setempat dan/atau Kepala Kantor Perwakilan atau Sub Perwakilan Djawatan Perkebunan setempat, dikirimkan langsung kepada Menteri Agraria untuk mendapat keputusan. Dalam hal-hal jang dianggap perlu oleh Menteri Agraria Panitia Perkebunan Pusat dan/atau Panitia Perkebunan Daerah memberikan pendapatnja atas permintaan Menteri Agraria.

32. **Kenaikan canon dan cijns.** Canon adalah uang jang wadjib dibajar oleh pemegang hak erfpacht setiap tahunnja kepada Negara, sedang cijns adalah uang jang wadjib dibajar oleh pemegang hak konsesi perusahaan kebun besar. Untuk menjesuaikan besarnja canon dan cijns itu dengan perubahan keadaan sesudah Proklamasi, maka dalam tahun 1957 selama masa djabatan **Menteri Agraria Soenarjo** dikeluarkan **Undang-undang no 78 tahun 1957** tentang „Perubahan canon dan cijns atas hak-hak erfpacht dan konsesi guna perusahaan kebun besar" (LN 1957 no 168). Undang-undang itu beberapa waktu kemudian diubah dengan **Peraturan Pemerintah no 54 tahun 1958** (LN 1958 no 133), chusus untuk daerah Kepulauan Riau, dimana pada waktu itu masih berlaku alat pembajaran Straits Dollar.

Undang-undang itu diundangkan pada tanggal 27 Desember 1957, tetapi kenaikan canon dan cijnsnja ditetapkan berlaku surut hingga tanggal 1 Djanuari 1957. Berhubung dengan itu maka tidak mungkin para pemegang hak akan dapat memenuhi kewadjibannja membajar canon dan cijns menurut penetapan jang baru itu didalam tenggang waktu jang ditetapkan didalam peraturannja. Oleh karena itu maka dengan **Surat Keputusan Menteri Agraria tanggal 13 Maret 1958 no Sk 67/Ka/1958** para pemegang hak diberi perkenan untuk membajar lunas tambahan canon dan cijns tersebut selambat-lambatnja pada tanggal 14 September 1958 tanpa dikenakan denda.

Biarpun telah disederhanakan tetapi penetapan canon dan cijns jang baru itu masih tetap didasarkan pada penetapannja sebelum perang dunia ke-II, jang banjak perbedaannja satu dengan jang lain. Perbedaan itu disebabkan karena hak-hak jang bersangkutan diberikan pada waktu jang tidak sama, sedang instansi jang memberikannjapun berlainan pula. Umumnja canon dan cijns itu dulu tidak besar djumlahnja, karena terutama hanja dianggap sebagai tanda pengakuan dari pada hak pemilik atas tanah

jang dikuasainja dengan hak erfpacht atau konsesi itu. Lagi pula penetapan canon dan cijns jang tinggi dianggap akan sangat memberatkan pengusaha pemegang hak jang bersangkutan, karena tanah-tanah jang diberikan dengan hak erfpacht dan konsesi itu masih harus dibuka, jang memerlukan biaja jang tidak sedikit.

Tetapi kini keadaannja sudah berlainan. Sebagian besar tanah-tanah perkebunan itu sudah terbuka dan diusahakan. Oleh karena itu uang wadjib jang harus dibajar setiap tahunnja itu sekarang mempunjai sifat lain, jaitu terutama sebagai uang „sewa" pemakaian tanah. Oleh karena itu maka dasar-dasar untuk menetapkan canon dan cijns tersebut perlu ditindjau kembali. Didalam rangka perundang-undangan agraria jang baru canon dan cijns itu disebut „uang wadjib tahunan". Demikianlah maka dikeluarkan **Peraturan Pemerintah no 22 tahun 1962** tentang „Perubahan uang wadjib tahunan atau hak guna usaha dan konsesi guna perusahaan kebun besar" (LN 1962 no 72, Pendjelasannja dimuat dalam TLN 2502). Dengan mengingat faktor-faktor kesuburan tanahnja, fasilitas-fasilitas didaerah-daerah jang bersangkutan dan policy didalam penggunaan tanah, maka diadakan 3 penggolongan dari pada daerah-daerah letaknja tanah-tanah perkebunan itu, jaitu Sumatra Timur, jang dianggap sebagai daerah jang terbaik, kemudian Djawa dan daerah jang ketiga ialah daerah-daerah lainnja. Menurut Peraturan Pemerintah tersebut perusahaan-perusahaan kebun jang terletak disatu golongan daerah ditindjau dari segi agrarisnja tidaklah banjak berbeda satu dengan jang lain. Oleh karena itu maka semua perusahaan kebun jang ada disatu golongan daerah uang wadjib tahunannja diseragamkan, jaitu di Sumatra Timur Rp 90,— tiap hektar setahun, di Djawa Rp 60,— dan didaerah-daerah lainnja Rp 30,— (pasal 1 ajat 1). Menteri Pertanian dan Agraria diberi wewenang untuk menetapkan bagi sesuatu perusahaan kebun disesuatu daerah uang wadjib tahunan jang

setingkat lebih tinggi atau setingkat lebih rendah, djika keadaan jang sebenarnja memang mengharuskan demikian (pasal 1 ajat 2). Untuk Daerah Tingkat II Kepulauan Riau uang wadjib tahunan itu ditetapkan mendjadi minimal $ 5,— Straits sehektar setiap tahun. **Peraturan Pemerintah no 22 tahun 1962** tersebut mulai berlaku tanggal 24 September 1962 dan mempunjai daja kekuatan surut hingga tanggal 1 Djanuari 1962. Penarikan dan pemasukan uang wadjib tahunan itu dalam prakteknja kurang mendapat perhatian dari instansi keuangan jang berwadjib.

Menurut **Undang-undang no 78 tahun 1957** selambat-lambatnja 5 tahun sekali uang wadjib tahunan itu harus ditindjau kembali. Djika perlu ditetapkan kembali hal itu tjukup dilakukan dengan Peraturan Pemerintah (pasal 2).

33. **Larangan dan penjelesaian soal pemakaian tanah tanpa izin.** Untuk mentjegah meluasnja pemakaian tanah-tanah perkebunan oleh rakjat tanpa izin pengusahanja dan untuk menjelesaikan soal pemakaian tanah jang sudah ada maka dalam masa djabatan **Menteri Agraria Mohammad Hanafiah** dikeluarkanlah **Undang-undang Darurat no 8 tahun 1954** tentang „Penjelesaian soal pemakaian tanah perkebunan oleh rakjat" (LN 1954 no 65, Pendjelasannja dimuat dalam TLN no 594). Undang-undang Darurat tersebut kemudian diubah dan ditambah dengan **Undang-undang Darurat no 1 tahun 1956** (LN 1956 no 45, Pendjelasannja dimuat dalam TLN no 1060).

Soal pendudukan tanah perkebunan oleh rakjat itu sebenarnja bukanlah kedjadian jang baru kita djumpai sesudah selesainja perang dunia ke-II sadja. Sebelum itu perusahaan-perusahaan kebun besar sudah menghadapi masaalah tersebut. Hal itu dapat kita ketahui misalnja dari ketentuan-ketentuan didalam **Ordonnantie** tahun 1937 jang dimuat didalam **S 1937 no 560** tentang „Nadere regeling van de rechtsvordering tot ontruiming van onrechtmatig

711781 — (6).

door Indonesiërs in gebruik genomen erfpachtsperceelen" (**Engelbrecht** 1954 halaman 1616). Didalam Ordonnantie itu dimuat ketentuan-ketentuan jang mewadjibkan para pemegang hak erfpacht untuk mengadjukan tuntutan pengusiran terhadap rakjat jang menduduki tanah perkebunannja, djika ia menghendaki agar haknja atas tanah jang bersangkutan tetap berlangsung.

Karena tuntutan perdata sadja tidak dapat mengatasi persoalan okupasi oleh rakjat itu, maka oleh Pemerintah Hindia Belanda dikeluarkan suatu **Ordonnantie tahun 1948** jang dimuat dalam **S 1948 no 110 jaitu** „Ordonnantie onrechtmatige occopatie van gronden" (**Engelbrecht** 1954 halaman 1593). Ordonnantie tersebut melarang pemakaian tanah tanpa izin jang berhak dengan memberi antjaman hukuman pidana. Larangan itu tidak terbatas pada tanah-tanah perkebunan sadja, melainkan mengenai djuga tanah-tanah lainnja. Peraturan tersebut baru berlaku dikeresidenan Sumatra Timur (**S 1948 no 111**). Berhubung dengan keberatan-keberatan dari sudut politis dan teknis maka **S 1938 no 110** itu tidak dapat dipergunakan.

Didalam tahun 1957 dengan maksud jang sama dengan **Undang-undang Darurat no 8 tahun 1954,** tetapi mengenai tanah-tanah bukan perkebunan dikeluarkan oleh Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Militer atas daerah Angkatan Darat diseluruh wilajah Indonesia **Peraturan Penguasa Militer no Prt/PM/014/1957.** Peraturan ini dikeluarkan berdasarkan **Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg** (SOB diatur dalam S 1939 no 582). Dengan mulai berlakunja **Undang-undang Keadaan Bahaja 1957** (LN 1957 no 160) maka peraturan tersebut diganti dengan **Peraturan Penguasa Perang Pusat no Prt/Peperpu/011/1958** tentang „Larangan pemakaian tanah tanpa izin pemiliknja atau kuasanja". Peraturan ini dikeluarkan oleh Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Perang Pusat untuk daerah Angkatan Darat. Dengan **Peraturan Penguasa Perang**

Pusat no Prt/Peperpu/041/1959 peraturan tersebut ditambah dan diubah hingga berlaku djuga terhadap tanah-tanah perkebunan dan kehutanan.

Achirnja dengan mulai berlakunja **Undang-undang no 23 Prp tahun 1959** tentang „Keadaan Bahaja" (LN 1959 no 139) jo **Undang-undang no 22 Prp tahun 1960** (LN 1960 no 66) maka peraturan-peraturan Penguasa Perang Pusat tersebut waktu berlakunja berachir pada tanggal 16 Desember 1960 dan kemudian diganti dengan **Undang-undang no 51 Prp tahun 1960** tentang „Larangan pemakaian tanah tanpa izin jang berhak atau kuasanja" (LN 1960 no 158, Pendjelasannja dimuat dalam TLN 2106). Undang-undang ini berlaku baik terhadap tanah-tanah perkebunan, maupun bukan perkebunan (Lampiran 25 dan 26).

Dengan tidak berlakunja lagi Peraturan Penguasa Perang Pusat tersebut diatas maka berlakulah kembali **S 1948 no 110, Undang-undang Darurat no 8 tahun 1954** dan **Undang-undang Darurat no 1 tahun 1956.** Oleh karena memang tidak mungkin dapat dipergunakan lagi, maka dengan mulai berlakunja **Undang-undang no 51 Prp tahun 1960** tersebut ketiga peraturan itu ditjabut kembali.

Undang-undang no 51 Prp tahun 1960 menjatakan bahwa pemakaian tanah tanpa izin jang berhak atau kuasanja jang sah adalah perbuatan jang dilarang dan diantjam dengan hukuman pidana (pasal 2 dan 6). Tetapi tidaklah selalu harus dilakukan tuntutan pidana. Menurut pasal 3 dan 5 dapat diadakan penjelesaian setjara lain dengan mengingat kepentingan fihak-fihak jang bersangkutan dan rentjana peruntukan serta penggunaan tanah jang dipakai itu. Misalnja rakjat jang mendudukinja dapat dipindahkan ketempat lain. Djika dipandang perlu dapat pula diadakan pengosongan dengan paksa. Perintah untuk mengosongkan tanah jang bersangkutan, djika mengenai tanah perkebunan dan hutan diberikan oleh Menteri Agraria atau instansi jang ditundjuknja dan djika mengenai tanah-tanah lainnja perintah tersebut

diberikan oleh apa jang didalam Undang-undang itu disebut „Penguasa Daerah". Penguasa Daerah ialah untuk daerah-daerah jang tidak berada dalam keadaan bahaja seperti jang dimaksudkan dalam **Undang-undang no 23 Prp tahun 1959**: Bupati atau Walikota Kepala Daerah jang bersangkutan. Untuk Daerah Chusus Ibukota Djakarta ia adalah Gubernur Kepala Daerah. Untuk daerah-daerah jang berada dalam keadaan bahaja Penguasa Daerah ialah Penguasa Darurat Sipil Daerah, Penguasa Darurat Militer Daerah atau Penguasa Perang Daerah jang bersangkutan. Dengan adanja ketentuan demikian itu maka untuk pengosongan tanah-tanah jang dipakai itu tidak diperlukan perantaraan dan keputusan pengadilan (pasal 4 dan pasal 5 ajat 3). Sudah barang tentu djika memang perlu selain perintah pengosongan dapat pula dilakukan tuntutan pidana. Dengan demikian maka tindakan untuk mengatasi dan menjelesaikan soal pemakaian tanah setjara tidak sah itu dapat disesuaikan dengan keadaan dan keperluannja, dengan mengingat faktor tempat, waktu, keadaan tanah dan kepentingan fihak-fihak jang bersangkutan. Didalam pendjelasan Undang-undang tersebut dinjatakan, bahwa pemetjahan masaalah pemakaian tanah setjara tidak sah itu memerlukan tindakan-tindakan dalam lapangan jang luas, jang mempunjai bermatjam-matjam aspek, jang tidak sadja terbatas pada bidang agraria dan pidana, melainkan djuga mengenai lapangan sosial, perindustrian, transmigrasi dan lain-lainnja. Oleh karena persoalannja tidak sama disemua daerah maka titik berat kebidjaksanaannja diserahkan kepada para Penguasa Daerah hingga dapat lebih diperhatikan segi-segi dan tjoraknja jang chusus sesuai dengan situasi dan kondisi daerah. Dalam pada itu mengingat akan faktor-faktor jang membedakan tanah-tanah perkebunan dan kehutanan dengan tanah-tanah lainnja, maka chusus mengenai tanah-tanah tersebut penjelesaiannja didasarkan atas ketentuan-ketentuan jang ditetapkan oleh Menteri Agraria, setelah

mendengar Menteri Pertanian. Didalam hal itu harus diperhatikan kepentingan rakjat pemakai tanah jang bersangkutan, kepentingan penduduk lainnja didaerah itu dan luas tanah jang diperlukan oleh perusahaan atau kehutanan untuk menjelenggarakan usaha atau tugasnja. Ditetapkan bahwa penjelesaian itu terlebih dahulu harus diusahakan supaja dapat ditjapai setjara musjawarah dengan fihak-fihak jang bersangkutan (pasal 5 ajat 4). Dengan demikian maka menurut Undang-undang tersebut tidaklah seketika dilakukan tuntutan pidana atau pengosongan. Bahkan terhadap rakjat jang menduduki tanah perkebunan dan hutan jang dimulai sebelum tanggal 12 Djuni 1954 (jaitu tanggal mulai berlakunja **Undang-undang Darurat no 8 tahun 1954**) tidak dapat dilakukan tuntutan pidana (pasal 6 ajat 1a).

Dengan suratnja **tanggal 4 Mei 1962 no Sekr 9/2/4 oleh Menteri Pertanian dan Agraria** dikeluarkan andjuran supaja didalam melaksanakan **Undang-undang no 51 Prp tahun 1960** itu dipergunakan kebidjaksanaan sebagai berikut:

a. tanah-tanah perkebunan, kehutanan dan lain-lainnja jang dikuasai langsung oleh Negara jang telah dipakai untuk kepentingan Pemerintah supaja tetap terdjamin, misalnja untuk perluasan kota, bangunan-bangunan pemerintah, lapangan olahraga untuk umum dan sesama itu.
b. tanah-tanah perkebunan, kehutanan dan lain-lainnja jang dikuasai langsung oleh Negara jang telah diduduki oleh rakjat untuk perumahan atau perkampungan supaja tetap terdjamin, baikpun perumahan/perkampungan itu tetap ditempat masing-masing ataupun dikelompok-kelompokkan sedemikian rupa hingga merupakan perkampungan jang teratur baik, dengan usaha penukaran-penukaran tanah lain, agar kompleks-kompleks tersebut tidak terganggu satu sama lain.
c. tanah-tanah perkebunan, kehutanan dan lain-lainnja jang dikuasai langsung oleh Negara, jang telah dipakai rakjat untuk usaha pertanian, ter-

utama jang ditanami bahan makanan, djangan diadakan perubahan sebelum tanamannja dipanen; apabila tanah-tanah tersebut memang masuk rentjana perluasan usaha perkebunan/kehutanan lagi, maka pelaksanaannja agar ditempuh djalan dengan kebidjaksanaan musjawarah antara fihak-fihak jang bersangkutan untuk membentuk unit-unit jang ekonomis bagi perkebunan/kehutanan dan untuk mentjarikan kemungkinan tempat-tempat lain bagi rakjat.

d. tanah-tanah perkebunan, kehutanan dan lain-lainnja jang dikuasai langsung oleh Negara jang telah digarap oleh rakjat lagi pula tidak akan dipergunakan lagi oleh pemerintah atau instansi jang berkepentingan pada dasarnja akan didjadikan tanah pertanian dan dibagikan kepada rakjat untuk meningkatkan produksi pertanian rakjat sambil memperbaiki sosial-ekonominja.

e. mengingat akan hal jang tersebut ajat d diatas maka kalau perlu supaja menindjau kembali areaal tanah-tanah jang dipakai oleh rakjat dan jang dipakai oleh instansi/perkebunan/kehutanan jang bersangkutan, agar semua tanah digunakan setjara tepat dan sesuai dengan kepentingan nasional.

Diandjurkan selandjutnja supaja didalam menetapkan kebidjaksanaan itu diadakan musjawarah dengan tritunggal setempat, instansi jang berkepentingan dan jang kompeten serta rakjat/wakil-wakil organisasi tani jang bersangkutan. Bilamana tidak tertjapai kata sepakat sebelum bertindak diminta supaja soalnja dilaporkan lebih dahulu kepada Menteri Pertanian dan Agraria untuk ditetapkan kebidjaksanaannja.

Demikian andjuran Menteri Pertanian dan Agraria jang dimuat didalam surat edaran tersebut diatas.

Diberikannja kekuasaan kepada Penguasa Daerah untuk menjelesaikan soal pemakaian tanah seperti jang telah diuraikan diatas itu tidaklah berarti, bahwa fihak jang berhak atas tanah jang dipakai itu

tidak lagi dapat mengadjukan tuntutan pengosongan kepada pengadilan. Penjelesaian melalui pengadilan masih selalu dimungkinkan. Jang mendjadi persoalan ialah pengadilan mana jang berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkaranja. Dengan **Undang-undang no 21 tahun 1964** tentang „Pengadilan Landreform" (LN 1964 no 109, Pendjelasannja didalam TLN no 2701) dibentuklah disamping Pengadilan Negeri sebagai badan pengadilan sehari-hari suatu badan pengadilan chusus, jaitu Pengadilan-pengadilan Landreform, jang berwenang mengadili apa jang disebut „perkara-perkara landreform". Jang dimaksud dengan „perkara-perkara landreform" ialah perkara-perkara perdata, pidana maupun administratip jang timbul didalam melaksanakan peraturan-peraturan landreform. Dinjatakan didalam pasal 2 Undang-undang tersebut bahwa **Undang-undang no 51 Prp tahun 1960** termasuk pengertian peraturan landreform. Apakah dengan demikian berarti, bahwa sedjak dibentuknja Pengadilan Landreform itu satu-satunja badan pengadilan jang berwenang memeriksa dan mengadili perkara-perkara pemakaian tanah tanpa izin jang berhak itu adalah Pengadilan tersebut? Dalam hubungan ini **Mahkamah Agung** berpendapat, bahwa baik dari pada pertimbangan-pertimbangan-nja Undang-undang itu sendiri, maupun didalam pendjelasannja serta sistim pengaturannja dapat diambil kesimpulan, bahwa jang dimaksudkan dengan „perkara" (jang timbul dalam melaksanakan peraturan landreform) berdasarkan **Undang-undang no 51 Prp** tersebut bukanlah tiap-tiap perselisihan tentang hak milik atas tanah, sekalipun dalam surat gugat disebut bahwa tergugat memakai tanah jang bersangkutan tanpa izin jang „berhak atau kuasanja" (lazimnja penggugat). Larangan pemakaian tanah tanpa izin jang berhak atau kuasanja jang sah jang ditentukan didalam pasal 2 dari Undang-undang tersebut harus diartikan setjara terbatas, jaitu pemakaian tanah jang „bersifat liar" atau jang lazim disebut „penjerobotan" oleh fihak tergugat. Perkara-per-

kara pemakaian tanah jang demikian itu sadjalah jang mendjadi wewenang Pengadilan Landreform. Perkara-perkara pemakaian tanah lainnja tetap mendjadi wewenang Pengadilan Negeri, tetapi tuntutan pidananja termasuk wewenang Pengadilan Landreform. (**Ketetapan Mahkamah Agung no 6/KM/845/MA/III/1967** tentang Pedoman Penjelenggaraan Pengadilan Landreform no 5/PLP/1967).

34. Peraturan Perdjandjian bagi-hasil (tanah pertanian). Perdjandjian bagi-hasil adalah suatu bentuk perdjandjian antara seorang jang berhak atas suatu bidang tanah pertanian dan orang lain jang disebut penggarap, berdasarkan perdjandjian mana penggarap diperkenankan mengusahakan tanah itu dengan pembagian hasilnja antara penggarap dan jang berhak atas tanah tersebut menurut imbangan jang telah disetudjui bersama, misalnja masing-masing mendapat seperdua („maro") atau penggarap mendapat sepertiga bagian, jang berhak atas tanahnja dua pertiga („mertelu"). Dengan demikian maka jang akan diterima oleh mereka masing-masing tergantung pada besarnja hasil tanah jang bersangkutan. Perbedaannja dengan perdjandjian sewa-menjewa adalah bahwa didalam sewa-menjewa apa jang akan diterima oleh jang menjewakan sebagai sewa tidak dipengaruhi oleh besar ketjilnja hasil tanah jang bersangkutan. Didalam perdjandjian sewa-menjewa risiko usaha mendjadi tanggungan penjewa sendiri, sedang didalam perdjandjian bagi hasil risiko itu dipikul bersama oleh penggarap dan jang punja tanah.

Perdjandjian bagi hasil itu semula diatur menurut hukum adat setempat. Menurut aturan hukum adat itu imbangan pembagian hasilnja ditetapkan atas persetudjuan kedua belah fihak, jang umumnja tidak menguntungkan bagi fihak penggarap karena tanah jang tersedia untuk dibagi-hasilkan tidak seimbang dengan djumlah petani jang memerlukan tanah garapan. Didalam rangka untuk melindungi golongan

petani jang ekonomis lemah terhadap praktek-praktek golongan jang kuat jang mengandung unsur-unsur „exploitation", maka dalam masa djabatan **Menteri Agraria Sadjarwo** dikeluarkanlah **Undang-undang no 2 tahun 1960** tentang „Perdjandjian Bagi-hasil" (LN 1960 no 2, Pendjelasannja didalam TLN no 1924) (Lampiran 39 dan 40). Dengan undang-undang tersebut diadakan perubahan-perubahan didalam aturan perdjandjian bagi-hasil itu jang bertudjuan untuk memperbaiki kedudukan fihak penggarap. Perubahan itu antara lain mengenai imbangan pembagian hasil, djangka waktu perdjandjian, bentuk perdjandjian dan siapa-siapa jang diperbolehkan mendjadi penggarap.

Undang-undang ini akan dibahas didalam rangka pembahasan hak-hak atas tanah nanti („hak usaha bagi-hasil"). **Undang-undang no 2 tahun 1960** hanja mengenai tanah pertanian. Didalam tahun 1964 menjusul **Undang-undang no 16 tahun 1964** tentang „Bagi-hasil Perikanan" (LN 1964 no 97, Pendjelasannja dimuat dalam TLN no 2690).

35. Peralihan tugas-wewenang agraria. Semula urusan agraria termasuk wewenang Kementerian Dalam Negeri dengan Bagian Agrarianja. Dengan **Keputusan Presiden tanggal 29 Maret 1955 no 55/1955** dibentuklah Kementerian Agraria. Dengan adanja Keputusan Presiden itu maka urusan agraria di Pusat diselenggarakan oleh Menteri Agraria, tetapi di-daerah-daerah masih tetap oleh pendjabat-pendjabat pamongpradja, daerah-daerah swatantra dan swapradja. (Sebelum terbentuknja Kementerian Agraria sudah beberapa kali ada djabatan Menteri Agraria, jang dipusat berwenang menjelenggarakan urusan agraria, jang sebelumnja dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Menteri-menteri Agraria itu masih mempergunakan aparatur dan pegawai-pegawai Kementerian Dalam Negeri).

Untuk kelantjaran pekerdjaan dan berhubung telah tersusunnja organisasi Kementerian Agraria

itu didaerah-daerah maka dengan **Undang-undang no 7 tahun 1958** tentang „Peralihan tugas dan wewenang agraria" (LN 1958 no 17, Pendjelasannja didalam TLN no 1544) semua tugas dan wewenang agraria jang menurut peraturan-peraturan undang-undang dan ketentuan-ketentuan tata-usaha hingga 27 Pebruari 1958 masih ada pada dan didjalankan oleh pedjabat-pedjabat pamongpradja dan badan-badan penguasa lainnja (daerah swatantra dan swapradja) seluruhnja dialihkan kepada Menteri Agraria. Menteri Agraria diberi wewenang untuk melimpahkan tugas dan wewenang jang telah beralih kepadanja itu kepada pendjabat-pendjabat dari Kementerian Agraria dan badan-badan penguasa lainnja. Pelimpahan kekuasaan tersebut diselenggarakan dengan **Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria tanggal 5 Maret 1959** no Pem 19/22/33-7 — no Sk 62/Ka/59 jang kemudian diubah dengan **Keputusan Menteri Muda Agraria no Sk 495/Ka/1959** (dimuat didalam TLN no 1901), jang disempurnakan dengan **Keputusan Menteri Agraria no SK 599/Ka/1960** (dimuat didalam TLN no 2022). **Undang-undang no 7 tahun 1958** dikeluarkan dalam masa djabatan **Menteri Agraria Soenarjo.**

Setelah berlakunja UUPA maka pembagian tugas dan wewenang agraria itu ditetapkan kembali dengan **Keputusan Menteri Agraria no Sk 112/Ka/1961** (di muat didalam TLN no 2333) jang kemudian diubah berturut-turut dengan **Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no Sk XIII/5/Ka** (TLN no 2396) dan **no Sk 4/Ka/1962** (TLN no 2433).

Disamping itu setjara insidentil dan mengenai soal-soal tertentu ditetapkan pembagian tugas dan wewenang jang menjimpang dari ketentuan jang tertjantumkan didalam **Sk 112/Ka/61** tersebut, misalnja:

a. **Keputusan Menteri Agraria no Sk 3/Ka/1962** jang memberi kuasa kepada Kepala Inspeksi Agraria untuk memberi keputusan mengenai permohonan izin pemindahan hak jang diadjukan untuk meme-

nuhi ketentuan Undang-undang no 24 tahun 1954 jang telah dibitjarakan diatas.

b. **Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria no 2 tahun 1962** (TLN no 2508) tentang wewenang Kepala Kantor Pendaftaran Tanah, Kepala Inspeksi Agraria dan lain-lain pendjabat agraria untuk menegaskan konversinja hak-hak Indonesia mendjadi salah satu hak jang baru menurut UUPA. Dalam hubungan ini harap dilihat djuga **Peraturan Menteri Agraria no 2 tahun 1960** tentang „Pelaksanaan beberapa ketentuan UUPA" (TLN no 2086).

c. **Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no Sk XIII/17/Ka/1962** (TLN no 2512) tentang pemberian wewenang kepada Kepala Inspeksi Agraria untuk memberikan hak milik dalam rangka pelaksanaan landreform dan wewenang Kepala Agraria Daerah untuk mengawasi peralihannja.

d. **Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no Sk 2/Ka/1963** tentang pemberian wewenang kepada Kepala Inspeksi Agraria di Semarang untuk memberikan hak milik atas tanah bekas konversi di Surakarta.

Dalam pada itu didalam rangka melaksanakan ketentuan **Undang-undang no 1 tahun 1958** tentang „Penghapusan tanah partikelir" jang telah dibitjarakan diatas dikeluarkan Keputusan Menteri Agraria no Sk 336/Ka/1958 jang memberi kuasa kepada pendjabat-pendjabat agraria untuk mendjalankan wewenang-wewenang tertentu Menteri Agraria.

Didalam melaksanakan **Keputusan no Sk 112/Ka/61** maka dengan **surat Menteri Agraria tanggal 31 Mei 1961 no Sekra 1/2/18** diberikan penegasan, bahwa djika pendjabat jang berwenang jang ditundjuk oleh surat-keputusan tersebut tidak ada disesuatu daerah, maka tugas dan wewenangnja dengan sendirinja didjalankan oleh pendjabat jang lebih tinggi, jang wilajah kerdjanja meliputi daerah jang bersangkutan. Pendjabat-pendjabat agraria didaerah-daerah ialah Kepala Inspeksi Agraria ditingkat Pro-

pinsi, Kepala Pengawas Agraria ditingkat Keresidenan dan Kepala Agraria Daerah di Kabupaten dan Kotapradja. Didaerah Istimewa Jogjakarta tidak ada pendjabat agraria dari Departemen Agraria. Urusan Agraria ada pada Kepala Daerah Istimewa Jogjakarta dan diselenggarakan oleh Kepala Dinas Agraria Jogjakarta. Sungguhpun didalam Sk 112/Ka/61 ditentukan lain, tetapi dalam praktek semua wewenang dipusatkan pada Kepala Daerah Istimewa.

Didalam tahun 1959 oleh tiga orang Menteri, jaitu **Menteri Negara Urusan Transmigrasi, Menteri Agraria dan Menteri Dalam Negeri** dikeluarkan **Peraturan Bersama no 25/19Sk/59-8/1959-Pem 61/9/29/14** tentang „Penggunaan tanah didaerah transmigrasi dan hak-hak atas tanah untuk keluarga transmigran". Didalam Peraturan Bersama itu dimuat djuga beberapa ketentuan tentang wewenang jang bersangkutan dengan pemberian hak-hak atas tanah, chususnja tanah-tanah didaerah transmigrasi dan sekitarnja.

Achirnja perlu ditundjuk djuga ketentuan didalam **Peraturan Menteri Agraria no 9 tahun 1965** tentang „Pelaksanaan konversi hak penguasaan atas tanah Negara dan ketentuan-ketentuan tentang kebidjaksanaan selandjutnja". Instansi-instansi jang menguasai tanah-tanah dengan apa jang disebut „hak pengelolaan" diberi wewenang untuk menjerahkan bagian-bagian dari tanah jang dikuasainja itu, jang masing-masing luasnja tidak lebih dari 1000 meter persegi kepada warganegara Indonesia atau badan-badan hukum jang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dengan hak pakai jang berdjangka waktu 6 tahun. Pemberian hak itu terbatas hanja untuk jang pertama kali sadja. Djika kemudian hak tersebut minta diubah mendjadi hak lain jang lebih kuat atau perlu diberi perpandjangan waktu maka wewenangnja ada pada instansi agraria jang bersangkutan. Uang pemasukan/ganti-rugi atau uang wadjib tahunannja merupakan penghasilan instansi jang menguasainja dengan hak pengelolaan itu.

Kemudian dengan **Keputusan Deputy Menteri Kepala Departemen Agraria no Sk 45/Depag/66** pembagian tugas dan wewenang jang bersangkutan dengan pemberian hak atas tanah sebagai jang ditetapkan didalam **Keputusan Menteri Agraria no Sk 336/Ka/1958, no Sk 112/Ka/1961, no Sk XIII/5/Ka, Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no Sk 4/Ka/1962** dan **Menteri Agraria no Sk 3/Ka/1962** diatur kembali. Keputusan tersebut mulai berlaku tanggal 1 Agustus 1966.

Sementara itu telah terdjadi perubahan didalam struktur organisasi pemerintahan. Dalam hubungan ini perlu kiranja diketahui bahwa dengan **Keputusan Presiden no 94 tahun 1962** Departemen Agraria dan Departemen Pertanian digabung mendjadi satu mendjadi **Departemen Pertanian dan Agraria** jang dipimpin oleh Menteri Pertanian dan Agraria. Kemudian didalam tahun 1964 Departemen Agraria kembali berdiri sendiri dipimpin oleh Menteri Agraria didalam lingkungan Kompartimen Pertanian dan Agraria. (**Keputusan Presiden no 141 tahun 1964**). Didalam tahun 1966 dengan **Keputusan Presiden no 63 dan 64 tahun 1966** Departemen Agraria dipimpin oleh seorang Deputy Menteri, didalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Achirnja dengan **Keputusan Presiden no 170 tahun 1966** Departemen Agraria ditiadakan dan dimasukkan kedalam Departemen Dalam Negeri sebagai **Direktorat Djenderal Agraria dan Transmigrasi** jang dipimpin oleh seorang Direktur Djenderal. Dengan demikian maka tugas wewenang Menteri Agraria beralih kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan dilaksanakan oleh Direktur Djenderal Agraria dan Transmigrasi.

Berhubung dengan itu djuga atas pertimbangan untuk memperluas wewenang-wewenang jang dilimpahkan kepada instansi-instansi didaerah dalam kedudukan dan funksinja sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka pembagian tugas dan wewenang agraria itu diatur kembali didalam **Peraturan Menteri Dalam Negeri no 1 tahun 1967**, jang mulai berlaku tanggal

1 April 1967 (Lampiran 65). Peraturan Menteri Dalam Negeri itu mentjabut kembali **Keputusan no Sk 112/Ka/1961** dan **no Sk 45/Depag/1966** tersebut diatas. Pelimpahan tugas wewenang kepada instansi-instansi daerah dilakukan kepada para Gubernur/ Kepala Daerah, Bupati dan Walikota/Kepala Daerah. Penjelenggaraan tugas wewenang agraria itu seharihari dilaksanakan atas nama pendjabat-pendjabat tersebut oleh Kepala Direktorat Agraria dan Transmigrasi atau Kepala Kantor Inspeksi Agraria pada tingkat Propinsi dan oleh Kepala Kantor Agraria dan Transmigrasi atau Kepala Kantor Agraria pada tingkat Kabupaten/Kotamadya. Keadaan di Daerah Istimewa Jogjakarta ditetapkan sesuai dengan apa jang telah berdjalan dalam praktek. Dikandung maksud untuk mempersatukan kantor-kantor dalam lingkungan Direktorat Djenderal Agraria dan Transmigrasi didaerah-daerah mendjadi satu Direktorat, jang Kepalanja bertanggung djawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah selaku Wakil Pemerintah Pusat. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut disertakan pada buku ini sebagai lampiran.

Sementara ini dengan dipindahkannja urusan transmigrasi ke Departemen Transmigrasi, Veteran dan Demobilisasi, maka aparatur pelaksana urusan agraria dipusat dirubah namanja mendjadi Direktorat Djenderal Agraria (tetap didalam lingkungan Departemen Dalam Negeri).

BAGIAN 3

SEDJARAH PENJUSUNAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA.

36. „Panitia Agraria Jogja". Sebagaimana telah diuraikan diatas maka pada tahun 1948 sudah dimulai usaha-usaha jang konkrit untuk menjusun dasar-dasar dari pada hukum agraria jang baru jang akan menggantikan hukum agraria warisan dari pemerin-

tah djadjahan. Usaha itu dimulai dengan pembentukan **Panitia Agraria** jang berkedudukan di Ibukota Republik Indonesia, Jogjakarta. „Panitia Agraria Jogja" dibentuk dengan **Penetapan Presiden Republik Indonesia tanggal 21 Mei 1948 no 16,** diketuai oleh **Sarimin Reksodihardjo** (Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri) dan beranggotakan pendjabat-pendjabat dari berbagai Kementerian dan Djawatan, anggota-anggota Badan Pekerdja KNIP jang mewakili organisasi-organisasi tani dan daerah, ahli-ahli hukum adat dan wakil dari Sarikat Buruh Perkebunan.

Panitia bertugas: memberi pertimbangan kepada Pemerintah tentang soal-soal jang mengenai hukum tanah seumumnja; merantjang dasar-dasar hukum tanah jang memuat politik agraria Negara Republik Indonesia; merantjang perubahan, penggantian, pentjabutan peraturan-peraturan lama, baik dari sudut legislatif maupun dari sudut praktek dan menjelidiki soal-soal lain jang berhubungan dengan hukum tanah.

Didalam Madjalah Agraria tahun ke-I no 3 dapat kita ketahui hasil pekerdjaan „Panitia Agraria Jogja" ini, jaitu sebagai jang dilaporkan kepada Pemangku Djabatan Presiden Republik Indonesia dengan suratnja tanggal **3 Februari 1950 no 22/PA.** Mengenai azas-azas jang akan merupakan dasar-dasar dari hukum agraria jang baru, Panitia mengusulkan:

a. dilepaskannja azas domein dan pengakuan hak ulajat;
b. diadakannja peraturan jang memungkinkan adanja hak perseorangan jang kuat, jaitu hak milik jang dapat dibebani hak tanggungan. Pemerintah hendaknja djangan memaksakan dengan peraturan perkembangan hak perseorangan itu dari jang paling lemah sampai jang paling kuat: perkembangan itu hendaknja diserahkan sadja kepada usaha rakjat sendiri dan pegujuban hukum ketjil. Sebaiknja Pemerintah memberi stimulans jang sebesar-besarnja untuk mempertjepat perkembangan itu;

c. supaja diadakan penjelidikan dahulu dalam peraturan-peraturan negara-negara lain, terutama negara-negara tetangga, sebelum menentukan apakah orang-orang asing dapat pula mempunjai hak milik atas tanah;
d. perlunja diadakan penetapan luas minimum tanah untuk menghindarkan pauperisme diantara petani ketjil dan memberi tanah jang tjukup untuk hidup jang patut, sekalipun sederhana. Untuk Djawa diusulkan 2 hektar (tidak diterangkan untuk satu orang atau satu keluarga tani);
e. perlunja ada penetapan luas maksimum. Diusulkan untuk Djawa 10 hektar dengan tidak memandang matjamnja tanah (tidak diterangkan untuk satu orang atau satu keluarga). Buat daerah-daerah luar Djawa dipandang perlu untuk mengadakan penjelidikan lebih landjut;
f. mengandjurkan untuk menerima schema hak-hak tanah jang diusulkan oleh **Sarimin Reksodihardjo** (dimuat djuga didalam Madjalah Agraria jang disebutkan diatas halaman 78). Ada hak milik dan hak atas tanah kosong dari Negara dan daerah-daerah ketjil serta hak-hak atas tanah orang lain jang disebut hak-hak magersari;
g. perlunja diadakan registrasi tanah milik dan hak-hak menumpang jang penting (annex kadaster). Hak-hak jang bersandar atas hukum jang berlaku untuk bangsa Eropa perlu diubah dahulu dengan hak-hak Indonesia jang diusulkan **Sarimin** itu.

37. „Panitia Agraria Djakarta". Atas pertimbangan bahwa „Panitia Agraria Jogja" tidak sesuai lagi dengan keadaan Negara — terutama sesudah terbentuknja Negara Kesatuan — maka dengan **Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 19 Maret 1951 no 36/1951** Panitia tersebut dibubarkan dan dibentuk Panitia Agraria baru, jang berkedudukan di Djakarta (**„Panitia Agraria Djakarta"**). Panitia ini diketuai oleh **Sarimin Reksodihardjo** dan beranggotakan pendjabat-pendjabat dari berbagai Kementerian dan Dja-

watan serta wakil-wakil organisasi-organisasi tani. Sebagai wakil-ketuanja diangkat **Sadjarwo**, Kepala Bagian Politik Umum dan Planning Kementerian Pertanian. Kemudian dalam tahun 1953 berhubung dengan pengangkatannja mendjadi Gubernur Nusatenggara Sarimin diganti oleh **Singgih Praptodihardjo**, Wakil Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri.

Tugas Panitia hampir sama dengan „Panitia Agraria Jogja". Berhubung dengan berbagai sebab, terutama karena Ketua dan Wakil Ketuanja seringkali mendapat tugas-tugas chusus dari Pemerintah, maka belum banjak jang dapat diputuskan dan diadjukan kepada Pemerintah oleh Panitia ini. Didalam Laporan Ketuanja tertanggal **9 Djuni 1955** (Madjalah Agraria tahun ke-I no 3 halaman 80) dikemukakan kesimpulan-kesimpulan Panitia mengenai soal tanah untuk pertanian ketjil (rakjat), jaitu:

a. Mengadakan batas minimum sebagai idee. Luas minimum umum ditentukan 2 hektar. Mengenai hubungan pembatasan minimum tersebut dengan soal hukum adat, terutama hukum waris, perlu diadakan tindjauan lebih landjut.
b. Ditentukan pembatasan maksimum 25 hektar untuk satu keluarga.
c. Jang dapat memiliki tanah untuk pertanian ketjil hanja penduduk warganegara Indonesia. Tidak diadakan perbedaan antara warganegara „asli" dan „bukan asli". Badan hukum tidak diberi kesempatan untuk mengerdjakan pertanian ketjil.
d. Untuk pertanian ketjil diterima bangunan-bangunan hukum: hak milik, hak usaha, hak sewa dan hak pakai.
e. Hak ulajat disetudjui untuk diatur — oleh atau atas kuasa undang-undang — sesuai dengan pokok-pokok dasar Negara.

38. „Panitia Soewahjo". Dengan Keputusan Presiden tanggal 29 Maret 1955 no 55/1955 dibentuk Kementerian Agraria dengan tugas a.l. mempersiapkan

711781 — (7)

pembentukan perundang-undangan agraria nasional jang sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam pasal 38 ajat 3, pasal 26 dan 37 ajat 1 Undang-undang Dasar Sementara. Dengan adanja Menteri jang chusus bertugas dalam urusan agraria dan dengan dibentuknja Kementerian Agraria itu, maka Pemerintah menundjukkan maksudnja untuk dengan sungguh-sungguh akan menjelenggarakan pembaharuan hukum agraria jang telah lama dinanti-nantikan itu. Pemerintah berpendapat bahwa untuk itu harus terlebih dahulu disusun suatu undang-undang jang memuat dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan pokok hukum jang baru itu, jaitu suatu Undang-undang Pokok Agraria.

Karena melihat susunan dan tjara bekerdjanja, „Panitia Agraria Djakarta" tidak dapat diharapkan akan dapat menjusun rantjangan Undang-undang Pokok Agraria itu didalam waktu jang singkat, maka dalam masa djabatan Menteri Agraria **Goenawan** dengan **Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 14 Djanuari 1956 no 1/1956**, Panitia tersebut dibubarkan dan dibentuklah suatu panitia baru: **Panitia Negara Urusan Agraria**, berkedudukan di Djakarta.

Panitia jang baru itu diketuai oleh **Soewahjo Soemodilogo**, Sekretaris Djenderal Kementerian Agraria dan beranggotakan pendjabat-pendjabat pelbagai Kementerian dan Djawatan, ahli-ahli hukum adat dan wakil-wakil beberapa organisasi tani.

Tugas utama dari „Panitia Soewahjo" tersebut ialah: mempersiapkan rentjana Undang-undang Pokok Agraria jang nasional, sedapat-dapatnja dalam waktu satu tahun.

Dalam tahun 1957 Panitia telah berhasil menjelesaikan tugasnja itu berupa naskah Rantjangan Undang-undang Pokok Agraria, jang disampaikan kepada Pemerintah, d.h.i. Menteri Agraria, dengan suratnja tanggal **6 Pebruari 1958 no 1/PA/1958**. Berhubung dengan sudah diselesaikannja tugasnja jang utama itu maka dengan **Keputusan Presiden**

tanggal 6 Mei 1958 no 97/1958 „Panitia Soewahjo" dibubarkan.

Adapun pokok-pokok jang penting daripada rantjangan Undang-undang Pokok Agraria hasil-karja Panitia tersebut ialah:

a. dihapuskannja azas domein dan diakuinja hak ulajat, jang harus ditundukkan pada kepentingan umum (Negara);
b. azas domein diganti dengan hak kekuasaan Negara atas dasar ketentuan pasal 38 ajat 3 Undang-undang Dasar Sementara;
c. dualisme hukum agraria dihapuskan. Setjara sadar diadakan kesatuan hukum jang akan memuat lembaga-lembaga dan unsur-unsur jang baik, baik jang terdapat dalam hukum adat maupun hukum barat. Djadi tidak dipilih salah satu hukum sebagai dasar hukum agraria jang baru;
d. hak-hak atas tanah: hak milik sebagai hak jang terkuat, jang berfunksi sosial. Kemudian ada hak usaha, hak bangunan dan hak pakai;
e. hak milik hanja boleh dipunjai oleh orang-orang warga-negara Indonesia. Tidak diadakan perbedaan antara warganegara asli dan tidak asli. Badan-badan hukum pada azasnja tidak boleh mempunjai hak milik atas tanah;
f. perlu diadakan penetapan batas maksimum dan minimum luas tanah jang boleh mendjadi milik seseorang atau badan hukum;
g. tanah pertanian pada azasnja harus dikerdjakan dan diusahakan sendiri oleh pemiliknja;
h. perlu diadakan pendaftaran tanah dan perentjanaan penggunaan tanah.

39. „Rantjangan Soenarjo". Dengan beberapa perubahan mengenai sistematik dan perumusan beberapa pasalnja maka rantjangan „Panitia Soewahjo" tersebut diadjukan oleh Menteri Agraria **Soenarjo** kepada Dewan Menteri pada tanggal 14 Maret 1958 „Rantjangan Soenarjo" itu disetudjui oleh Dewan Menteri dalam sidangnja ke-94 pada tanggal 1 April

1958 dan kemudian diadjukan kepada Dewan Perwakilan Rakjat dengan **Amanat Presiden tanggal 24 April 1958 no 1307/HK.** Naskah Rantjangan beserta Memori Pendjelasannja setjara lengkap dimuat didalam Madjalah Agraria jang telah beberapa kali disebut diatas.

„Rantjangan Soenarjo" telah dibitjarakan dalam sidang pleno DPR pada tingkat pemandangan umum babak pertama. Djawaban Pemerintah atas pemandangan umum babak pertama itu disampaikan oleh **Menteri Soenarjo** dalam sidang pleno DPR tanggal 16 Desember 1958. Untuk melandjutkan pembahasan selandjutnja DPR memandang perlu untuk mengumpulkan bahan-bahan jang lebih lengkap. Untuk itu maka Panitia Permusjawaratan DPR membentuk suatu Panitia ad-hoc jang diketuai oleh **A.M. Tambunan,** Universitas Gadjah Mada (Seksi Agraria jang diketuai oleh **Prof. Notonagoro**) demikian pula Ketua Mahkamah Agung **Wirjono Prodjodikoro** banjak memberikan bahan kepada Panitia ad-hoc itu. Sedjak itu maka pembitjaraannja dalam sidang pleno mendjadi tertunda, hingga achirnja seluruh rantjangan undang-undang itu ditarik kembali oleh Kabinet Kerdja.

40. „Rantjangan Sadjarwo". Berhubung dengan berlakunja kembali Undang-undang Dasar 1945 maka „Rantjangan Soenarjo" jang masih memakai dasar Undang-undang Dasar Sementara itu ditarik kembali dengan surat **Pendjabat Presiden tanggal 23 Mei 1960 no 1532/HK/1960.**

Setelah disesuaikan dengan Undang-undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia (jaitu Pidato **Presiden Sukarno** pada tanggal 17 Agustus 1959), dalam bentuk jang lebih sempurna dan lengkap diadjukanlah rantjangan Undang-undang Pokok Agraria jang baru oleh **Menteri Agraria Sadjarwo.** „Rantjangan Sadjarwo" itu disetudjui oleh Kabinet-Inti dalam sidangnja tanggal 22 Djuli 1960 dan oleh Kabinet-Pleno dalam sidangnja tanggal 1 Agustus

1960. Dengan **Amanat Presiden tanggal 1 Agustus 1960 no 2584/HK/60** rantjangan tersebut diadjukan kepada Dewan Perwakilan Rakjat Gotong Rojong.

Dari Pidato Pengantar Acting Ketua DPR-GR **Hadji Zainul Arifin** didalam sidang pleno tanggal 12 September 1960 jang dimuat dalam buku ini sebagai lampiran no 3, dapat kita ketahui djalannja pembitjaraan „Rantjangan Sadjarwo" itu didalam sidang-sidang DPR-GR. Sesuai dengan ketentuan tatatertib DPR-GR maka titik berat pembitjaraan diletakkan pada pembahasannja dalam sidang-sidang Komisi, jang sifatnja tertutup (rahasia). Dengan demikian maka apa jang dibitjarakan didalam sidang pleno pada hakekatnja sudah merupakan hasil kata-sepakat antara Pemerintah dan DPR-GR. Oleh karena itu maka pembahasan Rantjangan Undang-undang Pokok Agraria dalam sidang pleno hanja memerlukan 3 kali sidang, jaitu tanggal 12, 13 dan 14 September 1960 pagi, sedang pemandangan umumnja hanja dilakukan dalam satu babak sadja. Untuk itu seluruhnja hanja diperlukan 6 djam pembitjaraan. Untuk pembitjaraan persiapan diperlukan seluruhnja lebih dari 45 djam, diantaranja lebih dari 20 djam untuk pertemuan-pertemuan informil, didalam arti pertemuan-pertemuan diluar atjara sidang-sidang resmi.

Bahwa tertjapainja persesuaian faham antara Pemerintah dan DPR-GR mengenai perumusan jang terachir dari Rantjangan Undang-undang Pokok Agraria itu tidaklah semudah sebagai jang mungkin dikesankan oleh pembahasannja didalam sidang pleno, dapat kita simpulkan dari kata-kata **Menteri Agraria Sadjarwo** didalam Pidato Pengantarnja dalam sidang pleno tanggal 12 September 1960: „Dua minggu presis rantjangan Undang-undang ini meliwati djalan procedur baru dari DPR-GR jang penuh dengan rintangan dan' kesukaran-kesukaran jang kadang-kadang sampai mentjapai klimaksnja, tetapi selalu didjiwai oleh semangat gotong-rojong dan toleransi jang sebesar-besarnja, jang membuktikan kebesaran djiwa Saudara-saudara jang terhormat,

jang mewakili Golongan-golongan masing-masing, jaitu Golongan Nasionalis, Golongan Islam, Golongan Kristen-Katolik, Golongan Komunis dan Golongan Karya. Berkat itu semua maka pemeriksaan pendahuluan telah selesai dengan selamat". (Pidato ini dimuat sebagai lampiran no 4).

Demikianlah maka setelah selesai dilakukan pemeriksaan pendahuluan pada tanggal 14 September 1960 dengan suara bulat Dewan Perwakilan Rakjat Gotong Rojong menerima baik Rantjangan UUPA itu. Ini berarti bahwa semua Golongan DPR-GR menjetudjuinja. Maka dengan demikian dapatlah apa jang telah disetudjui itu dianggap sebagai hasil perpaduan tjita-tjita dan fikiran serta kepertjajaan jang hidup didalam masjarakat, termasuk pula para sardjana ahli hukum, ahli adat dan agama, sebagai jang dinjatakan oleh Menteri Agraria Sadjarwo didalam Pidato Pengantarnja tersebut diatas.

Pembitjaraan Rantjangan UUPA didalam sidang pleno DPR-GR achirnja ditutup dengan Sambutan Acting Ketuanja, **Hadji Zainul Arifin** seperti jang dimuat sebagai lampiran dalam buku ini (no 6).

41. Pengesahan, pengundangan dan mulai berlakunja. Pada hari Saptu tanggal 24 September 1960 rantjangan undang-undang jang telah disetudjui oleh DPR-GR itu disahkan oleh Presiden mendjadi Undang-undang no 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, jang menurut diktumnja jang kelima dapat disebut, dan selandjutnja memang lebih terkenal sebagai Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA diundangkan didalam Lembaran Negara tahun 1960 no 104, sedang Pendjelasannja dimuat didalam Tambahan Lembaran Negara no 2043 (Lampiran 1 dan 2).

Menurut Diktum kelima UUPA mulai berlaku pada tanggal diundangkan, jaitu pada tanggal 24 September 1960.

Demikianlah maka sedjak itu setelah lima belas

tahun merdeka dan sesudah berusaha selama kurang lebih dua belas tahun Bangsa Indonesia untuk pertama kalinja mempunjai dasar perundangan untuk menjusun lebih landjut hukum agraria nasionalnja sebagai perwudjudan dari pada Pantjasila dan berlandaskan Undang-undang Dasar Proklamasi, Undang-undang Dasar 1945.

Bab II

AZAS-AZAS UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA (Hukum Agraria Positip)

BAGIAN 1

KONSIDERANS

42. Sifat-sifat nasional hukum agraria. Sifat nasional: formil. UUPA memulai dengan menjebutkan didalam Konsideransnja tjatjad-tjatjad dan kekurangan-kekurangan hukum agraria jang lama, sebagai jang telah dibitjarakan dalam Bab I. Berhubung dengan itu maka hukum agraria jang lama tersebut harus diganti dengan hukum agraria jang baru. **hukum agraria nasional.** Hukum agraria jang baru itu harus bersifat nasional, baik mengenai segi formil maupun materiilnja. Mengenai segi **formilnja** hukum agraria nasional harus dibuat oleh pembentuk Undang-undang Indonesia, dibuat di Indonesia dan disusun pula dalam bahasa Indonesia. UUPA telah memenuhi sjarat nasional jang formil itu.

43. Sifat nasional: materiil. Mengenai segi **materiilnja** hukum agraria jang baru harus nasional pula, jaitu berkenaan dengan tudjuan, azas-azas dan isinja. Dalam hubungan ini UUPA menjatakan pula didalam Konsideransnja („Berpendapat" huruf a s/d d), bahwa hukum agraria jang baru itu:

a. harus didasarkan atas hukum adat tentang tanah;
b. harus sederhana;
c. harus mendjamin kepastian hukum bagi seluruh rakjat Indonesia;
d. harus tidak mengabaikan unsur-unsur jang bersandar pada hukum agama;

e. harus memberi kemungkinan supaja bumi, air dan ruang-angkasa dapat mentjapai funksinja dalam membangun masjarakat jang adil dan makmur;
f. harus sesuai dengan kepentingan rakjat Indonesia;
g. harus memenuhi pula keperluan rakjat Indonesia menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
h. harus mewudjudkan pendjelmaan dari pada Ke-Tuhanan Jang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakjatan dan Keadilan Sosial, sebagai azas kerochanian Negara dan tjita-tjita Bangsa, seperti jang tertjantum didalam Pembukaan Undang-undang Dasar;
i. harus merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Djuli 1959 dan Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai jang ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960;
j. harus melaksanakan pula ketentuan dalam pasal 33 Undang-undang Dasar, jang mewadjibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannja, hingga semua tanah diseluruh wilajah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakjat; penggunaan itu bisa setjara perseorangan maupun setjara gotong-rojong.

44. Hukum adat sebagai dasar. Bahwa hukum adat dipakai sebagai dasar hukum agraria nasional adalah sesuai dengan kepribadian bangsa kita, karena hukum adat adalah hukum asli kita. Dalam pada itu, sebagaimana telah kita ketahui dari uraian dalam no 16 dimuka, hukum adat tersebut masih harus dibersihkan dari tjatjadnja jang tidak asli. Hal ini akan dibitjarakan lebih landjut dalam pembahasan **pasal 5.** (Uraian dalam no 71 dan selandjutnja).

45. Hukum jang sederhana. Kesederhanaan adalah sesuai dengan sifat dan tingkat pengetahuan bangsa

Indonesia. Oleh karena itu hukumnja harus sederhana pula. Dengan menghapuskan dualisme dan memilih hukum adat sebagai dasar hukum jang baru, maka akan diperoleh kesederhanaan itu. Dalam hubungan ini dapat ditundjuk kembali pada uraian dalam no 16 sampai dengan 22.

46. Djaminan kepastian hukum. Dengan bertambah madjunja perekonomian rakjat dan perekonomian nasional kita maka bertambah pula keperluan akan kepastian mengenai soal-soal jang bersangkutan dengan kegiatan-kegiatan ekonomi itu. Tanah rakjat tambah lama tambah banjak tersangkut dalam kegiatan-kegiatan tersebut, misalnja dalam djual-beli, sewa-menjewa, pemberian kredit dan lain-lainnja. Berhubung dengan itulah maka makin lama makin terasa pula perlunja ada djaminan kepastian hukum dan kepastian hak dalam bidang agraria. Usaha-usaha apa jang harus diselenggarakan telah dibitjarakan dalam uraian no 23 dan 24 dimuka.

47. Unsur-unsur hukum agama. Bahwa hukum agraria nasional tidak boleh mengabaikan unsur-unsur jang bersandar pada hukum agama adalah sesuai dengan Pantjasila, chususnja Sila jang pertama. Bukankah hukum agraria harus mewudjudkan pula pendjelmaan dari pada Pantjasila? (Lihat uraian dalam no 52). Hubungan antara masjarakat dan orang-seorang anggota masjarakat dengan tanah dan bumi menurut hukum adat dan kepertjajaan rakjat merupakan hubungan jang sifatnja bukan hanja sosial-ekonomis atau juridis sadja, tetapi djuga apa jang dikatakan „religio magis", suatu hubungan gaib. Ini dapat disaksikan didalam berbagai upatjara adat: upatjara „tedak siti", upatjara panen, upatjara djual-beli tanah dan sebagainja.

48. Funksi bumi, air dan ruang-angkasa serta kekajaan alam jang terkandung didalamnja dalam pembangunan masjarakat jang adil dan makmur. Betapa

pentingnja funksi bumi, air dan ruang-angkasa serta kekajaan alam jang terkandung didalamnja dalam pembangunan masjarakat adil dan makmur jang merupakan tudjuan Revolusi kita pada tingkat sekarang ini, kiranja tidak memerlukan pendjelasan lagi. Masjarakat adil dan makmur jang kita tjita-tjitakan itu adalah suatu masjarakat jang adil dan makmur berdasarkan Pantjasila. Menurut MPRS didalam Ketetapannja no II/MPRS/1960 maka masjarakat jang adil-dan-makmur-berdasarkan-Pantjasila itu adalah sama dengan apa jang disebut Masjarakat-Sosialis-Indonesia. Atau menurut penjebutan sekarang **Masjarakat Sosialis Pantjasila.**

49. Masjarakat Sosialis Indonesia/Pantjasila. Unsur-unsur Sosialisme Indonesia/Pantjasila. Masjarakat Sosialis Indonesia atau Sosialis Pantjasila ialah suatu masjarakat jang didasarkan atas Sosialisme Indonesia atau Sosialisme Pantjasila, suatu masjarakat jang memenuhi unsur-unsur Sosialisme Indonesia atau Sosialisme Pantjasila. Sosialisme Indonesia ialah pengertian jang berisi perpaduan jang laras antara pengertian „sosialisme" dan kepribadian Indonesia. Oleh karena itu ia mengandung perpaduan jang laras antara unsur-unsur „sosialisme" dan unsur kepribadian Indonesia.

Sebagai **unsur-unsur jang penting dari pada „sosialisme"** dapat disebutkan:

a. Kesedjahteraan bersama, dimana terdapat kemakmuran materiil dan spirituiil dalam bentuk kekajaan umum badaniah dan rochaniah jang melimpah-limpah. Bukan hanja bertudjuan untuk mentjapai kesedjahteraan/kemakmuran orang-seorang atau golongan-segolongan sadja, tetapi kesedjahteraan/kemakmuran bersama, kesedjahteraan/kemakmuran rakjat semuanja.
b. Pembagian jang adil dan merata dari pada kesedjahteraan dan kemakmuran itu. Adil dan merata tidak berarti sama-rata, tanpa perbedaan. Per-

bedaan boleh ada. Jang tidak diperbolehkan adalah perbedaan jang menjolok.

c. Tidak boleh ada penindasan atau penghisapan oleh siapapun terhadap siapapun dan dalam bentuk apapun djuga. Tidak boleh ada apa jang disebut „exploitation de l'homme par l'homme". Dalam hubungannja dengan bidang agraria: tanah tidak boleh didjadikan alat penghisapan.

Adapun **unsur kepribadian Indonesia** adalah: **Pantjasila,** jang didalamnja sudah mengandung **djiwa gotong-rojong** dan **kekeluargaan** sebagai sifat-sifat asli dari pada rakjat dan Bangsa Indonesia.

Demikianlah maka Sosialisme Indonesia atau Sosialisme Pantjasila itu tidak hanja mempersoalkan produksi sebagai sarana untuk meningkatkan kesedjahteraan dan kemakmuran, tetapi djuga tjara menjelenggarakan produksi dan tjara pembagian hasil produksi itu. Untuk mempertegas kelainannja dengan sosialisme-sosialisme matjam lainnja maka kiranja pemakaian istilah „Sosialisme Pantjasila" lebih baik dari pada „Sosialisme Indonesia".

Sebagai salah satu tjiri pokok dari pada Sosialisme Pantjasila ialah, bahwa **hak milik perseorangan,** termasuk hak milik atas tanah, tetap diakui. Tetapi penggunaannja dibatasi oleh kepentingan bersama. Hak milik perseorangan dinjatakan berfunksi sosial. Inipun sesuai dengan sifat hak milik didalam suasana adat, chususnja hak milik atas tanah.

Oleh karena UUPA dibentuk didalam rangka mengadakan re-tooling dari pada alat-alat untuk menjelesaikan Revolusi dalam bidang agraria, sedang salah satu tudjuan Revolusi adalah pembentukan masjarakat Sosialis Pantjasila, maka UUPA pun harus memuat dan merealisasikan pula unsur-unsur Sosialisme Pantjasila itu. Hanja dengan demikian maka bumi, air dan ruang-angkasa serta kekajaan alam jang terkandung didalamnja benar-benar akan dapat memenuhi funksinja didalam usaha bersama membangun masjarakat jang kita idam-idamkan itu.

50. Harus sesuai dengan kepentingan rakjat. Hukum agraria nasional sudah barang tentu harus sesuai dengan kepentingan rakjat, artinja rakjat banjak, rakjat Indonesia. Bukan rakjat orang-seorang. atau golongan-segolongan, apalagi rakjat asing. Hukum agraria nasional tidak diadakan untuk mendjamin kepentingan orang-orang asing atau modal asing, seperti **Agrarische Wet** dahulu. Bandingkan uraian dalam no 10, 11 dan 54.

51. Harus memenuhi keperluan menurut permintaan zaman. Hukum agraria nasional bukan sadja harus memenuhi keperluan-keperluan dewasa sekarang ini, tetapi harus memberi kemungkinan untuk menampung dan menjelesaikan persoalan-persoalan hari depan.

52. Harus mewudjudkan pendjelmaan dari pada Pantjasila. Bahwa hukum agraria nasional harus mewudjudkan pendjelmaan dari pada Pantjasila kiranja tidak memerlukan pendjelasan lagi. Bukan hanja hukum agraria, bukan sadja hukum Indonesia seluruhnja, tetapi seluruh kehidupan dan penghidupan bangsa harus mewudjudkan Pantjasila itu.

Jang menarik dalam hubungan ini ialah, bahwa didalam bagian „Berpendapat" huruf c tidak dipakai sebutan „Pantjasila", melainkan disebutkan seluruh perintjiannja. Didalam Rantjangan UUPA jang diadjukan kepada DPR-GR dengan **Amanat Presiden tanggal 1 Agustus 1960 no 2584/HK/60** dipakai sebutan „Pantjasila" itu. Dalam bagian „Menimbang" huruf g dinjatakan: „bahwa hukum agraria nasional itu harus mewudjudkan pendjelmaan dari pada Pantjasila sebagai azas kerochanian Negara dan tjita-tjita Bangsa, sebagaimana tertjantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar". Didalam naskah baru jang diadjukan oleh Menteri Agraria **Sadjarwo** kepada sidang pleno DPR-GR tanggal 12 September 1960 tidak terdapat lagi sebutan „Pantjasila", tetapi perintjiannja, jaitu: Ke-Tuhanan Jang Maha Esa,

Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakjatan dan Keadilan Sosial, jaitu kata-kata jang terdapat dalam Pembukaan Undang-undang Dasar. Perintjian itu tidak disertai keterangan: „sebagaimana tertjantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar". Dalam pada itu keterangan ini ditambahkan lagi pada sidang pleno tanggal 14 September 1960, sebagai jang ternjata dari Djawaban Pemerintah jang diutjapkan oleh Menteri Agraria **Sadjarwo**, jang dimuat sebagai Lampiran 5. Berkatalah Menteri Sadjarwo: „Didalam Konsiderans ajat c, maka dibelakang perkataan „tjita-tjita bangsa", ditambahkan perkataan „seperti jang tertjantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar". Selandjutnja: „Dengan pengertian jang baik maka tambahan ini telah disetudjui oleh Golongan-golongan jang telah kami hubungi itu".

Karena penggantian sebutan „Pantjasila" dengan perintjiannja itu tidak terdjadi dalam sidang-sidang pleno DPR-GR melainkan dalam tingkat/taraf pemeriksaan pendahuluan, maka umum tidak dapat mengetahui apa jang mendjadi alasannja. Sebenarnja setjara materiil penggantian itu tidak mengubah maksudnja jang semula. Karena apa jang dimaksud dengan Pantjasila itu sudah ditegaskan dengan keterangan „sebagaimana tertjantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar". Dengan demikian maka biarpun didalam rantjangan jang semula tidak disebutkan perintjiannja, tidak mungkin akan terdjadi kekeliruan atau keragu-raguan tentang soal Pantjasila jang manakah jang dimaksudkan itu. Bahkan andaikata tidak terdjadi perubahan tersebut maka untuk pertama kalinja Kelima Dasar Negara kita itu akan disebut setjara resmi didalam suatu undang-undang dengan nama „Pantjasila".

53. **Dekrit Presiden. Manipol. Djarek.** Bahwa hukum agraria nasional didalam Konsiderans UUPA dinjatakan harus merupakan pelaksanaan dari **Dekrit 5 Djuli, Manifesto Politik (Manipol)** dan Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960 (disingkat **Djarek:**

Djalannja Revolusi Kita) dapat dimengerti. **Dekrit Presiden 5 Djuli 1959** menjatakan berlakunja kembali **Undang-undang Dasar 1945** jang berarti mengembalikan bangsa Indonesia keatas rel Revolusi Nasional. **Manipol**, jaitu keseluruhan Pidato Presiden jang diutjapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 adalah pendjelasan resmi dari **Dekrit 5 Djuli** tersebut, demikian Dewan Pertimbangan Agung. **Manipol** bahkan telah ditetapkan sebagai Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara dengan **Penetapan Presiden no 1 tahun 1960.** (LN 1960-10). Penetapan **Manipol** sebagai garis-garis Besar Haluan Negara kemudian telah dikuatkan pula oleh **MPRS** dengan **Ketetapannja no I/MPRS/ 1960.** Bahwa **Djarek**pun disebut sebagai suatu jang harus dilaksanakan djuga dapat pula dimengerti, karena **Djarek** dianggap sebagai penegasan **Manipol** dan penegasan pelaksanaannja.

Manipol memuat ketentuan chusus mengenai agraria sebagai berikut: „Demikian pula persoalan tanah. Kita mewarisi dari zaman Belanda beberapa hal jang harus kita bantras. Antara lain apa jang dinamakan „hak eigendom" diatas sesuatu bidang tanah. Mulai sekarang kita **tjoret** samasekali „hak eigendom" tanah dari hukum pertanahan Indonesia. Tak dapat kita benarkan, di Indonesia Merdeka ada sesuatu bidang tanah jang dieigendomi oleh orang asing in casu orang Belanda! Kita hanja kenal hak-milik tanah bagi orang Indonesia; sesuai dengan fasal 33 **Undang-undang Dasar 1945".** Selandjutnja dalam Manipol kita djumpai pula dasar-dasar kebidjaksanaan didalam mengikut-sertakan segala modal dan tenaga dalam usaha menjelesaikan Revolusi, jang akan kita kutip karena nanti penting untuk pembitjaraan kita selandjutnja.

„Amat perlu djuga ialah supaja kita bisa mengikut-sertakan segala modal dan tenaga, segala „funds and forces" bagi usaha-usaha pembangunan semesta kita. Tetapi dalam usaha-usaha mengorganisir dan menghimpun segala „funds and forces" itu, haruslah kita letakkan satu sjarat pokok jaitu: **modal dan tenaga,**

jang hendak kita ikut-sertakan itu, haruslah bertjorak progressif (artinja: menguntungkan rakjat banjak). Segala modal dan tenaga jang memenuhi sjarat itu kita sambut dengan kedua belah tangan". Selandjutnja: „Sekali lagi, **segala** tenaga dan **segala** modal jang terbukti progressif akan kita adjak dan akan kita ikut-sertakan dalam pembangunan Indonesia. Dus djuga tenaga dan modal bukan-asli jang **sudah** menetap di Indonesia dan jang menjetudjui, lagi pula sanggup membantu terlaksananja program Kabinet Kerdja, akan mendapat tempat dan kesempatan jang wadjar dalam usaha-usaha kita untuk memperbesar produksi dilapangan perindustrian dan pertanian. „Funds and forces" bukan-asli itu dapat disalurkan kearah pembangunan perindustrian, misalnja dalam sektor industri menengah, jang masih terbuka bagi inisiatip partikelir". Maka „untuk melaksanakan maksud itu perlu adanja iklim kerdjasama jang baik. Oleh karena itu semua jang berkepentingan hendaknja mendjauhi sesuatu tindakan jang dapat merugikan iklim kerdja-sama itu". Demikianlah **Manipol.**

Adapun didalam Djarek bagian jang mengenai chusus agraria adalah lebih banjak. Mengenai dasar-dasar hukum agraria nasional Djarek mengatakan:

a. „Bahwa tanah tidak boleh mendjadi alat penghisapan, apalagi penghisapan dari modal-asing terhadap Rakjat Indonesia, terutama kaum tani. Karena itu harus dihapuskan „hak eigendom", „wet-wet agraris" bikinan Belanda, „Domeinverklaring" dan lain sebagainja".
b. „Tanah untuk tani! Tanah untuk mereka jang betul-betul menggarap tanah. Tanah **tidak** untuk mereka jang dengan duduk ongkang-ongkang mendjadi gemuk-gendut karena menghisap keringat orang-orang jang disuruh menggarap tanah itu!"
c. „Hak milik atas tanah **masih kita akui!** Orang masih boleh mempunjai tanah turun-temurun! Hanja **luasnja** milik itu **diatur,** baik **maksimumnja** maupun **minimumnja.** Dan hak milik atas tanah

itu kita njatakan **berfunksi sosial.** Negara dan kesatuan-kesatuan masjarakat hukum mempunjai **kekuasaan jang lebih tinggi** dari pada hak milik **perseorangan".**

Dalam pada itu Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara didalam Sidang Istimewanja bulan Maret 1967 menetapkan, bahwa mengingat perkembangan masjarakat kita achir-achir ini baik dalam bidang politik, ketatanegaraan, ekonomi, sosial dan kebudajaan, maka **Ketetapan MPRS no I/MPRS/1960** tentang „Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara" sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan situasi masjarakat dan oleh karena itu perlu ditindjau kembali, diteliti dan diganti. Penindjauan kembali, penelitian dan penggantian Manipol itu ditugaskan kepada Pimpinan dan Badan Pekerdja MPRS. Hasilnja harus dibawa kesidang umum MPRS/MPR untuk disahkan. Tetapi sebelum ada Ketetapan baru dari Sidang Umum MPRS/MPR mengenai Haluan Negara, maka bagian-bagian dari Ketetapan MPRS no I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara jang tidak bertentangan dengan Pantjasila dan UUD 1945. Ketetapan-ketetapan MPRS dalam Sidang Umum ke-IV dan Sidang Istimewa bulan Maret 1967 tetap dipergunakan sebagai Pedoman. Demikian Ketetapan MPRS no XXXIV/MPRS/1967 dan Pendjelasannja. Hingga ditulisnja naskah buku ini belum diketahui hasil karya Pimpinan dan Badan Pekerdja MPRS jang dimaksud itu.

54. Pasal 33 Undang-undang Dasar. Bahwa hukum agraria nasional harus pula merupakan pelaksanaan dari pasal 33 **Undang-undang Dasar** sudah semestinja, karena pasal itulah, terutama ajat ke-3-nja jang merupakan dasar hukum jang utama dari hukum agraria. Bunji pasal 33 **Undang-undang Dasar** itu, jang terdapat pula dalam **Undang-undang Dasar Sementara** (pasal 38) adalah sebagai berikut:

711781-(8).

PASAL 33

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan.
2. Tjabang-tjabang produksi jang penting bagi Negara dan jang menguasai hadjat hidup orang banjak dikuasai oleh Negara.
3. Bumi dan air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran Rakjat.

Pendjelasan resminja

„Dalam pasal 33 tertjantum dasar demokrasi ekonomi. Produksi dikerdjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggauta-anggauta masjarakat. Kemakmuran masjarakat jang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan. Bangun perusahaan jang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu tjabang-tjabang produksi jang penting bagi negara dan jang menguasai hidup orang banjak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi djatuh ketangan orang-seorang jang berkuasa dan rakjat jang banjak ditindasnja. Hanja perusahaan jang tidak menguasai hadjat hidup orang banjak boleh ditangan orang-seorang.

Bumi dan air dan kekajaan alam jang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakjat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakjat" **(LN 1959-75).**

Teranglah dari Pendjelasan itu bahwa kekuasaan jang diberikan kepada Negara atas bumi, air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja itu meletakkan kewadjiban kepada Negara untuk — sebagai jang dikatakan UUPA — „mengatur pemilikan dan me-

mimpin penggunaannja, hingga semua tanah diseluruh wilajah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakjat." (Konsiderans: „Berpendapat" huruf d).

55. **UUPA merupakan undang-undang pokok.** Didalam penjusunan hukum agraria jang baru itu perlu pertama-tama ada suatu undang-undang jang memuat sendi-sendi dan ketentuan-ketentuan pokoknja. Undang-undang itu akan merupakan dasar bagi penjusunan peraturan-peraturan lainnja. Sungguhpun formilnja tiada bedanja dengan undang-undang lainnja — jaitu suatu peraturan jang dibuat bersama oleh Pemerintah dan DPR — tetapi mengingat akan sifatnja sebagai **peraturan dasar** bagi hukum agraria jang baru, maka jang dimuat dalam undang-undang itu hanjalah azas-azas serta soal-soal dalam garis besarnja sadja dan oleh karenanja disebut Undang-undang Pokok Agraria. Adapun pelaksanaannja akan diatur dalam berbagai peraturan perundangan lainnja.

Apakah UUPA memuat pula sifat-sifat nasional ditindjau dari segi materiilnja sebagai jang telah diuraikan diatas itu, akan ternjata dari pembitjaraan kita mengenai pasal-pasalnja nanti.

56. **Jang diperhatikan dalam pembentukan UUPA.** Didalam pembentukan UUPA diperhatikan **Usul Dewan Pertimbangan Agung no 1/Kpts/Sd/II/60** tentang Perombakan Hak Tanah dan Penggunaan Tanah. Usul DPA tersebut adalah usul kepada Pemerintah jang sifatnja rahasia. Sebagian dari isinja diumumkan oleh Presiden didalam pidato **Djarek,** jang sebagian telah kita kutip dalam no 53 diatas.

57. **Jang diingat dalam pembentukan UUPA.** Selain mengingat pasal-pasal **Undang-undang Dasar** jang lazim dipakai sebagai dasar-hukum bagi pembentukan suatu undang-undang (dalam hal ini: pasal 5 jo 20 dan pasal 33), dalam pembentukan UUPA ini diingat

pula **Dekrit Presiden, Manipol** dan **Pidato Djarek.**

Hal ini dan apa jang disebutkan dalam no 56 diatas, jaitu bahwa dalam pembentukan UUPA diingat pula usul dari suatu badan penasehat Presiden, jang bukan badan penasehat pembentuk undang-undang, usul mana notabene sifatnja rahasia, merupakan suatu unicum dalam perundang-undangan kita hingga sekarang ini. Hal-hal tersebut menundjukkan betapa pertimbangan-pertimbangan politis mempengaruhi pembentukan UUPA itu.

BAGIAN 2

PERATURAN-PERATURAN JANG DITJABUT

58. Jang tegas ditjabut. Peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan jang tidak berlaku lagi dengan mulai berlakunja UUPA ialah:

a. Seluruh pasal 51 **IS,** djadi termasuk djuga ajat-ajat jang merupakan **Agrarische Wet** (lihat uraian dalam no 7);
b. Semua pernjataan Domein dari Pemerintah Hindia Belanda (lihat uraian dalam no 11);
c. Peraturan mengenai agrarisch eigendom **(S 1872-117** dan **S 1873-38);**
d. Buku ke-II **Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia,** tetapi sepandjang jang mengenai bumi, air serta kekajaan alam jang terkandung didalamnja. Tidak turut ditjabut pasal-pasal Buku ke-II itu jang mengenai hipotik jang masih berlaku pada tanggal 24 September 1960.

59. Pentjabutan pasal 51 IS. Bahwa pasal 51 **IS** itu perlu ditjabut kiranja sudah djelas kita ketahui dari uraian dalam no 6 sampai 10 diatas.

Jang mendjadi pertanjaan ialah apakah dengan ditjabutnja pasal 51 **IS** itu semua peraturan dan keputusan-keputusan tatausaha jang merupakan pelaksanaan dari politik agraria jang ditentukan

didalamnja, jang kita sebut hukum agraria administratip itu, mendjadi tidak berlaku djuga dengan sendirinja? Kiranja pertanjaan itu harus didjawab: Tidak. Tidak dengan sendirinja peraturan dan keputusan-keputusan itu mendjadi tidak berlaku, hanja karena pentjabutan pasal 51 IS tersebut. Bahwa pembuat UUPA djuga berpendapat demikian terbukti dari ditjabutnja djuga setjara chusus semua pernjataan domein dan peraturan-peraturan tentang hak agrarisch eigendom tersebut diatas. Pasal 51 IS pada hakekatnja bukan peraturan dasar bagi berlakunja peraturan-peraturan agraria lainnja. Pasal 51 IS pada hakekatnja hanja memuat dasar-dasar kebidjaksanaan politik agraria pembentuk-undang-undang dan Pemerintah Belanda/Hindia Belanda. Banjak peraturan-peraturan agraria jang tingkatannja sama dengan pasal 51 IS itu.

Tetapi biarpun demikian tidaklah berarti, bahwa peraturan agraria jang dimaksudkan itu sekarang ini masih tetap berlaku. Boleh dikatakan hampir semua peraturan hukum agraria administratip itu tidak berlaku lagi. Tetapi tidak berlakunja lagi itu tidak disebabkan karena pentjabutan pasal 51 IS tersebut.

Pernjataan-pernjataan domein dan peraturan-peraturan tentang hak agrarisch eigendom terang sudah tidak berlaku lagi karena tegas ditjabut oleh UUPA. Mengenai peraturan-peraturan lainnja maka untuk mengetahui jang manakah sekarang ini masih berlaku dan jang mana tidak berlaku lagi perlu kita melihat pada arti pentjabutan pasal-pasal agraria dalam Buku II KUUHP, jaitu untuk menghapuskan dualisme dan mentjiptakan unifikasi hukum jang didasarkan pada hukum adat. Demikian pula perlu kita melihat pada ketentuan-ketentuan pasal 56, 57 dan 58, jang memuat peraturan peralihan. Pasal-pasal itu akan dibahas dalam no 63. Dalam hubungan ini lihat no 68.

(Kalau didalam Buku ini selandjutnja disebut suatu pasal tanpa keterangan tentang peraturannja, maka jang dimaksudkan ialah pasal-pasal dari UUPA).

60. Penghapusan pernjataan-pernjataan domein. Jang tegas ditjabut adalah pernjataan-pernjataan domein jang dimuat didalam **S 1870 no 118, S 1875 no 119a, S 1874 no 94f, S 1877 no 55 dan S 1888 no 58.** Pernjataan-pernjataan domein tersebut semuanja dikeluarkan oleh Pemerintah (Hindia) Belanda.

Bagaimanakah halnja dengan pernjataan-pernjataan domein jang dikeluarkan oleh Pemerintah Swapradja, misalnja jang dikeluarkan oleh Jogjakarta sebagai jang diundangkan didalam **Rijksblad Jogjakarta tahun 1918 no 16** tersebut dalam no 12 dimuka? Pernjataan-pernjataan domein itupun harus dianggap telah hapus djuga berdasarkan **pasal 58**, karena tetap berlangsungnja pernjataan demikian akan bertentangan dengan djiwa dan dasar hukum agraria jang baru (Lihat uraian dalam no 12, 13 dan 14 dimuka).

61. Penghapusan Peraturan Agrarisch Eigendom. Hak agrarisch eigendom adalah suatu hak tjiptaan pemerintah Belanda, jang bertudjuan akan memberikan kepada orang-orang Indonesia suatu hak atas tanah jang kuat.

Hak itu disebut dalam pasal 51 ajat 7 **IS** dan diatur lebih landjut didalam pasal 4 **Agrarisch Besluit** serta **S 1872 no 117** dan **S 1873 no 38.** Didalam peraturan-peraturan jang bersangkutan hak itu disebut „eigendom". Nama „agrarisch eigendom" dipergunakan didalam praktek untuk membedakannja dari hak eigendom biasa, jaitu hak eigendom jang disebut dan diatur didalam KUUH Perdata.

Menurut **S 1872 no 117** maka seorang Indonesia-asli jang menginginkan supaja hak milik atas tanahnja diubah mendjadi hak agrarisch eigendom harus mengadjukan permohonan kepada Ketua Pengadilan Negeri dari tempat letak tanah jang bersangkutan agar ia ditetapkan sebagai pemilik tanah itu. Atjara ini didalam Peraturan tersebut diatas disebut „uitwijzing van erfelijk individueel gebruiksrecht" dan merupakan satu-satunja kemungkinan untuk diluar sengketa, artinja tanpa berperkara dengan fihak lain,

meminta kepada pengadilan agar ditetapkan atau dinjatakan sebagai pemilik suatu bidang tanah Indonesia. Untuk tanah-tanah Eropa atjara „eigendomsuitwijzing" diatur setjara umum didalam pasal 621, 622 dan 623 KUUHP. Mengenai tanah-tanah Eropa itu seseorang setiap waktu, djuga diluar sengketa dapat meminta kepada pengadilan untuk ditetapkan sebagai eigenaar suatu bidang tanah tertentu. Tetapi tidak demikian halnja dengan hak-hak Indonesia. „Milik uitwijzing" hanja mungkin diberikan didalam atjara permohonan hak agrarisch eigendom tadi.

Didalam S 1872 no 117 diatur bagaimana tjaranja menjelenggarakan „milik uitwijzing" itu. Terlebih dahulu diadakan pengumuman didesa jang bersangkutan untuk memberi kesempatan kepada fihak-fihak jang merasa berkepentingan akan mengadjukan keberatan-keberatan terhadap permohonan "uitwijzing" itu. Keberatan itu misalnja dapat diadjukan oleh orang jang merasa dirinja pemilik sebenarnja dari tanah jang bersangkutan. Atjara tersebut bermaksud agar dapat diperoleh kepastian, bahwa pemohon memang benar pemilik tanah jang dimintakan perubahan hak itu. Penetapannja sebagai pemilik dilakukan dengan suatu keputusan Pengadilan Negeri. Atas dasar keputusan itulah maka hak agrarisch eigendom diberikan kepada pemohon oleh Bupati, jang didalam hal ini bertindak atas nama Gubernur Djenderal.

Hak agrarisch eigendom jang diperoleh itu harus didaftar menurut peraturan jang dimuat didalam S 1873 no 38. Pemiliknja mendapat suatu tanda-bukti-hak (suatu eigendomsacte"). Setiap peralihan hak tersebut, demikian pula pembebanannja dengan hipotik harus didaftarkan di Kantor Pengadilan Negeri. Dalam kenjataannja kewadjiban untuk mendaftarkan itu djarang dilaksanakan, hingga peraturan jang bertudjuan untuk memberikan kepastian hukum itu djustru mengakibatkan hal jang sebaliknja.

Hak agrarisch eigendom dimasukkan dalam golongan hak-hak Indonesia. Pasal 18 dari S 1872

no 117 menjatakan, bahwa pemiliknja tetap tunduk pada kewadjiban-kewadjiban desa dan tetap terkena pula padjak bumi. Dalam pada itu Pemerintah Hindia Belanda menganggapnja sebagai tanah eigendom biasa, jang selama berada ditangan orang Indonesia-asli tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum adat. Tetapi sewaktu-waktu djatuh ditangan bukan orang Indonesia-asli tanah itu mendjadi tanah hak eigendom biasa, jang sepenuhnja tunduk pada ketentuan-ketentuan KUUHP.

Sebagaimana telah dikatakan diatas maka hak agrarisch eigendom ditjiptakan untuk memberikan kepada orang-orang Indonesia suatu hak jang kuat; hak jang pasti karena terdaftar dan hak jang dapat dibebani hak tanggungan, jang disebut hipotik, tetapi lain dari hipotik jang diatur dalam KUUHP. Tetapi didalam prakteknja kesempatan untuk mengganti hak milik mendjadi hak-hak agrarisch eigendom itu tidak banjak dipergunakan, karena atjaranja sulit, lagipula rakjat belum merasakan perlunja mempunjai hak tersebut. Tidak djarang seseorang meminta hak agrarisch eigendom atas desakan sesuatu perusahaan, jang ingin menjewa tanahnja untuk djangka waktu jang lama. Atau atas „akalan" seorang bukan-Indonesia asli jang ingin mempunjai tanah itu dengan hak eigendom, sebagai akibat dari pendirian Pemerintah Hindia Belanda jang telah diuraikan diatas, bahwa djika hak agrarisch eigendom itu setjara sah djatuh ditangan orang bukan-Indonesia (asli) dengan sendirinja mendjadi hak eigendom. Pada azasnja hak agrarisch eigendom tidak boleh dipindahkan kepada orang bukan Indonesia (asli), ketjuali dengan izin. Dalam larangan itu tidak termasuk peralihan karena perwarisan tanpa wasiat, pertjampuran harta karena perkawinan dan perubahan status. Pendirian Pemerintah Hindia Belanda itu banjak dipergunakan dengan „sebaik-baiknja" oleh orang-orang bukan-Indonesia jang ingin mempunjai tanah-tanah jang luas dengan hak eigendom. Mula-mula ia menjuruh seorang wanita Indonesia membeli

tanah milik. Kemudian disuruhnja meminta hak agrarisch eigendom dan achirnja diperisterinjalah wanita itu. Dengan demikian wanita tersebut mendjadi bukan-Indonesia (asli) dan tanahnja karena hukum mendjadi tanah eigendom. Karena pertjampuran harta tanah eigendom itu mendjadi kepunjaan suaminja pula.

Sesuai dengan azas pokok hukum agraria antargolongan sebagai jang telah diuraikan dalam no 20 Pemerintah Indonesia berpendirian lain. Perubahan status pemilik tidak mengakibatkan berubahnja hak agrarisch eigendom mendjadi hak eigendom biasa. Pendirian Pemerintah ini dapat kita lihat didalam persoalan perkebunan jang luasnja beberapa ratus hektar dan dihaki dengan hak agrarisch eigendom oleh suatu badan-hukum Eropa Mauw Wah di Djawa-Timur. Permintaan Mauw Wah kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah Bondowoso agar hak agrarisch eigendom tersebut ditjatat sebagai hak eigendom, ditolak. Penolakan Kepala Kantor Pendaftaran Tanah itu pada achir tahun 1953 dibenarkan oleh Pemerintah d.h.i. Menteri Agraria.

Apakah dengan ditjabutnja peraturan-peraturan tentang hak agrarisch eigendom itu hak-hak agrarisch eigendom jang dipunjai orang-orang mendjadi hapus djuga? Djawabnja: tidak. Tetapi djika demikian ketentuan apa jang mengatur hak-hak itu selandjutnja? Pertanjaan ini tidak perlu kita djawab, karena sesudah berlakunja UUPA hak-hak itupun tidak berlangsung terus, melainkan semuanja dikonversi mendjadi hak milik, hak guna-usaha atau hak guna-bangunan. Hal ini akan dibitjarakan dalam pembahasan soal konversi nanti (Bab III).

62. Pentjabutan pasal-pasal Buku ke-II KUUHP. Dengan ditjabutnja pasal-pasal Buku ke-II KUUHP jang mengenai bumi, air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja itu serta ditetapkannja hukum adat mendjadi dasar hukum agraria jang baru (**pasal** 5) maka diachirilah dualisme dalam

hukum agraria kita. Dengan demikian tertjapailah **unifikasi atau kesatuan hukum** agraria, jang menurut UUPA „sesuai dengan tjita-tjita persatuan Bangsa".

Pasal-pasal manakah jang dinjatakan tidak berlaku itu? UUPA tidak memberikan penegasan. Jang terang **masih berlaku** jalah pasal-pasal jang mengatur hipotik, jaitu pasal-pasal 1162 s/d 1170, pasal 1173 s/d 1185, pasal 1189 s/d 1194 dan pasal 1198 s/d 1232 KUUHP. Pasal-pasal lainnja jang mengatur hipotik sedjak semula — jaitu 1 Mei 1848 — belum pernah berlaku. Djuga terang tidak turut serta ditjabut pasal-pasal Buku ke-II KUUHP jang mengatur soal **pewarisan** (pasal 830 s/d 1130), soal **„bevoorrechte schulden"** (pasal 1131 s/d 1149), dan soal **pand** (pasal 1150 s/d 1160).

Mengenai pasal-pasal lainnja dari Buku ke-II KUUHP haruslah kita lihat apakah pasal itu melulu mengatur soal bumi, air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja. Djika demikian maka pasal itu sekarang **tidak** berlaku lagi. Djika selain bumi, air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja sesuatu pasal mengenai djuga benda-benda lainnja, maka pasal itu **tetap** berlaku, tetapi berlakunja itu terbatas, jaitu hanja terhadap benda-benda jang lain tersebut.

Dengan pengertian demikian maka pasal-pasal jang **tidak berlaku** lagi ialah:

a. **Titel satu** (tentang Benda dan pembedaannja): pasal 520 s/d 525;
b. **Titel dua** (tentang Bezit): pasal 545, 552, 553, 562 dan 565;
c. **Titel tiga** (tentang Eigendom): pasal 571, 586, 587, 589 s/d 605 dan 616 s/d 624;
d. **Titel empat** (tentang hak/kewadjiban sesama tetangga): pasal 625 s/d 672;
e. **Titel enam** (tentang servituut): pasal 674 s/d 710;
f. **Titel tudjuh** (tentang Opstal): pasal 711 s/d 719;
g. **Titel delapan** (tentang Erfpacht): pasal 720 s/d 736;

h. **Titel sembilan** (tentang grondrenten dan tienden) : pasal 737 s/d 755;
i. **Titel sepuluh** (tentang Vruchtgebruik) : pasal 760 ajat 1, 762, 766 s/d 772 ajat 3, 773 s/d 777, 793 ajat 2, 794 ajat 1 s/d 797, 799, 802, 811 ajat 2 dan 3 serta pasal 812;
j. **Titel sebelas** (tentang Gebruik dan Bewoning) : pasal 821, 825 s/d 829.

Oleh karena hukum adat, jang mendjadi dasar hukum agraria jang baru tidak mengenal perbedaan antara „onroerende zaken" (benda-benda tetap) dan „roerende zaken" (benda bergerak), maka kiranja pasal 504, 506 s/d 518, biarpun mungkin tidak dengan sendirinja tidak berlaku, dalam hubungannja dengan hukum agraria tidak mempunjai arti lagi.

Demikianlah maka dengan ditjabutnja pasal-pasal jang bersangkutan sedjak mulai berlakunja Undang-undang Pokok Agraria kita tidak mengenal lagi lembaga-lembaga: servituut (Erfdienstbaarheid), opstal, erfpacht, recht van bewoning, grondrenten dan tienden. Djuga tidak dikenal lagi lembaga-lembaga: bezit, eigendom, vruchtgebruik dan gebruik atau bumi, air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja. Bezit, eigendom, vruchtgebruik dan gebruik atas benda-benda lainnja masih tetap ada.

63. Pasal-pasal peralihan: pasal 56, 57 dan 58. Adalah merupakan azas umum didalam perundang-undangan bahwa djika terdjadi perubahan hukum maka peraturan-peraturan daripada hukum jang lama tidak berlaku lagi didalam regiem hukum jang baru. Tetapi biasanja hukum jang baru itu belum seluruhnja lengkap pada ketika mulai berlakunja. Maka untuk mentjegah apa jang dinamakan „kekosongan hukum" („rechtsvacuum") biasanja hukum jang baru itu masih terus memperlakukan peraturan-peraturan jang lama, selama belum ada peraturan baru jang menggantinja. Terus memperlakukan peraturan-peraturan jang lama didalam suasana hukum jang baru itu dilakukan dengan mengadakan apa jang

disebut „peraturan-peraturan peralihan" („peraturan transitoir").

Djuga UUPA mempunjai peraturan-peraturan jang demikian itu. Sebagaimana kita ketahui, maka UUPA sebagai peraturan dasar hanja memuat ketentuan-ketentuan hukum agraria jang baru dalam pokok-pokok dan garis-garis besarnja sadja. Ketentuan-ketentuannja lebih landjut akan diatur dalam pelbagai peraturan pelaksanaan lainnja. Untuk mentjegah terdjadinja kekosongan hukum, maka diadakanlah **pasal 56, 57** dan **58**, jang menetapkan, bahwa selama peraturan-peraturan pelaksanaan itu belum ada, peraturan-peraturan jang lama dengan sjarat-sjarat tertentu untuk sementara masih tetap berlaku. **Pasal 56** chusus mengenai peraturan-peraturan tentang hak milik, **pasal 57** chusus mengenai hipotik dan credietverband, sedang **pasal 58** merupakan peraturan peralihan jang bersifat umum.

Pasal 57 menjebutkan setjara tegas peraturan-peraturan jang manakah jang masih berlaku itu, demikian pula sjaratnja. Jang dinjatakan masih berlaku ialah ketentuan-ketentuan mengenai hipotik tersebut dalam KUUHP dan ketentuan-ketentuan tentang credietverband tersebut dalam **S 1908 no 542** sebagai jang telah diubah dengan **S 1937 no 190** (**Engelbrecht** 1954 halaman 1638 dsl.) Peraturan-peraturan tersebut masih tetap berlaku selama undang-undang mengenai hak tanggungan sebagai jang dimaksudkan dalam **pasal 51** belum terbentuk. Hingga kini undang-undang jang dimaksudkan itu belum ada. Tetapi sementara itu peraturan-peraturan hipotik dan credietverband sudah diubah sepandjang jang mengenai pembuatan akta dan pendaftarannja, jaitu dengan **Peraturan Pemerintah no 10 tahun 1961** tentang „Pendaftaran tanah" (LN 1961 no 28, Pendjelasannja dalam TLN no 2171) dan **Peraturan Menteri Agraria no 15 tahun 1961** tentang „Pembebanan dan pendaftaran hipotik serta credietverband" (dimuat didalam TLN no 2347).

Pasal 56 tidak menjebut peraturannja satu per satu

jang dinjatakan masih tetap berlaku, tetapi hanja soal jang diaturnja, jaitu peraturan-peraturan tentang hak milik, chususnja jang memuat ketentuan-ketentuan hukum adat. Tetapi peraturan-peraturan (hukum agraria administratip) lainnja jang mengenai hak milik djuga masih tetap berlaku. Tetap berlakunja peraturan-peraturan jang lama itu disertai 2 sjarat, jaitu selama undang-undang mengenai hak milik belum ada dan sepandjang peraturan-peraturan jang lama itu tidak bertentangan dengan djiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA. Tidak termasuk didalam golongan peraturan ini misalnja pasal-pasal KUUHP jang mengenai hak eigendom, karena setjara tegas sudah dinjatakan tidak berlaku lagi sepandjang mengenai soal agraria. Lagipula terus berlakunja pasal-pasal mengenai hak eigendom dalam bidang agraria akan bertentangan dengan djiwa UUPA, jang tidak menghendaki lagi adanja dualisme, tetapi mentjiptakan unifikasi jang didasarkan pada hukum adat.

Pasal 58 merupakan pasal peralihan jang bersifat umum. Jang dinjatakan tetap berlaku jaitu peraturan-peraturan baik jang tertulis maupun jang tidak tertulis mengenai bumi dan air dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja dan peraturan-peraturan mengenai hak-hak atas tanah, jang ada pada mulai berlakunja UUPA. Adapun sjarat-sjaratnja jang harus dipenuhi bagi terus berlakunja peraturan-peraturan itu ialah:

pertama : UUPA menghendaki sesuatu soal diatur didalam peraturan pelaksanaan. Selama peraturan pelaksanaan itu belum ada maka jang berlaku adalah peraturan jang lama;

kedua : djika sjarat jang pertama telah dipenuhi masih perlu diudji apakah isinja tidak bertentangan dengan djiwa dari (seharusnja : dan) ketentuan-ketentuan UUPA;

ketiga : djika kedua sjarat tersebut dipenuhi maka apabila perlu peraturan jang lama

itu harus diberi tafsiran jang sesuai dengan djiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA.

Apa jang dimaksudkan dengan „djiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA" jang harus dipergunakan sebagai ukuran bagi masih atau tidak lagi berlakunja peraturan-peraturan jang lama itu? Kiranja didalam hal ini kita harus membatasi pada hal-hal jang bersifat pokok sadja. Misalnja:

a. UUPA tidak menghendaki berlangsungnja dualisme dalam hukum agraria (pasal-pasal Buku II KUUHP jang mengenai agraria ditjabut, ketjuali pasal-pasal hipotik. Diadakan unifikasi jang berdasarkan hukum adat sebagai jang ditegaskan didalam **pasal 5**).
b. UUPA tidak mengadakan perbedaan antara warganegara Indonesia asli dan keturunan asing (**pasal 9 ajat 2**).
c. UUPA tidak mengadakan perbedaan antara laki-laki dan wanita dalam hubungannja dengan soal-soal agraria (**pasal 9 ajat 2**).
d. UUPA tidak menghendaki adanja exploitation de l'homme par l'homme (**pasal 10, 11, 12, 15, 41 dan 44**).

Tjontoh pengetrapan ketentuan **pasal 58**. Apakah **„Onteigenings-ordonnantie 1920"** (S 1920 no 574) masih berlaku? Ordonansi tersebut mengatur tjara-tjara pentjabutan hak dan tidak terbatas pada bidang agraria sadja. Didalam **pasal 18** (UUPA) ditetapkan, bahwa harus dibuat suatu undang-undang jang mengatur tjara-tjara pentjabutan hak-hak atas tanah. Pada waktu UUPA mulai berlaku undang-undang itu belum ada. Dengan dipenuhinja sjarat pertama dari **pasal 58**, sedang isinja pun tidak bertentangan dengan djiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA maka „Onteigeningsordonnantie 1920" masih terus berlaku. Tetapi segera setelah undang-undang jang dimaksudkan oleh **pasal 18** tersebut terbentuk dan mulai berlaku, jaitu **Undang-undang no 20 tahun 1961** tentang „Pentjabutan hak-hak atas tanah dan benda-

benda lain jang ada diatasnja" (LN 1961 no 288, Pendjelasannja dalam TLN no 2324), maka ordonansi jang lama itu tidak berlaku lagi (Lampiran no 53 dan 54). Tjontoh lain dari pada peraturan lama jang masih berlaku ialah **Peraturan Pemerintah no 8 tahun** 1953 tentang „Penguasaan tanah-tanah Negara" (LN 1953 no 14, Pendjelasannja didalam TLN no 362). UUPA menentukan didalam **pasal 2 ajat 4** bahwa soal penguasaan tanah-tanah Negara sebagai pelaksanaan daripada hak menguasai dari Negara harus diatur dengan suatu Peraturan Pemerintah. Peraturan ini belum ada pada tanggal 24 September 1960. Oleh karena itu maka untuk sementara **Peraturan Pemerintah no 8 tahun 1953-lah** jang terus berlaku. Peraturan inipun memenuhi sjarat kedua. Akan tetapi biarpun demikian pelaksanaannja harus diberi tafsir jang sesuai dengan djiwa dan ketentuan UUPA, karena Peraturan itu masih mempergunakan azas domein, jang sudah ditinggalkan oleh UUPA. Sementara ini didalam rangka UUPA hak „beheer" jang diatur dalam Peraturan tersebut dipertegas dengan **Peraturan Menteri Agraria no 9 tahun 1965.** Dengan mempergunakan ketentuan-ketentuan **pasal 58** tersebut maka **Undang-undang no 2 tahun 1960** tentang „Perdjandjian bagi-hasil" jang telah disinggung didalam **Bab I harus djuga dinjatakan masih** berlaku, jaitu berdasarkan apa jang ditentukan didalam **pasal 53 ajat 1** dan bahwa maksud dan djiwa Undang-undang itu djustru sesuai dengan djiwa UUPA.

Sungguhpun pada umumnja **pasal 58** tersebut sudah akan dapat menampung dan menjelesaikan masaalahnja, tetapi didalam praktek masih mungkin djuga timbul perbedaan tafsiran mengenai soal apakah sesuatu peraturan jang lama sekarang ini masih berlaku atau tidak.

64. Pasal-pasal agraria dalam Buku III KUUHP. Didalam **KUUHP** terdapat djuga pasal-pasal agraria dalam Buku III, jaitu **pasal 1548 s/d 1600,** chusus

mengenai tanah **pasal 1588 s/d 1600.** Apakah pasal-pasal tersebut masih berlaku sesudah mulai berlakunja UUPA? Orang sudah barang tentu dapat berfikir setjara à contrario dengan mengatakan, bahwa berlainan dengan pasal-pasal dalam Buku II jang tegas-tegas ditjabut, UUPA tidak mengatakan apa-apa mengenai pasal-pasal tentang sewa-menjewa itu. Hal itu menundjukkan, bahwa UUPA memang tidak bermaksud mentjabut pasal-pasal dalam Buku III tersebut, oleh karena pasal-pasal itu harus diartikan masih tetap berlaku. Didalam hal ini kiranja kita tidak boleh berfikir setjara à contrario, karena djika demikian kita akan sampai pada kesimpulan jang bertentangan dengan djiwa UUPA. Djika pasal-pasal tentang sewa-menjewa dari hukum barat itu masih dianggap terus berlaku, maka sesudah UUPA mulai berlaku kita masih akan tetap mempunjai peraturan sewa-menjewa jang dualistis, hal mana terang tidak dikehendaki oleh UUPA. Jang tetap berlaku adalah peraturan sewa dari hukum adat selama soalnja belum diatur didalam peraturan jang baru **(pasal 50 ajat 2 dan pasal 53).** Dengan mempergunakan kriteria dari **pasal 58** pun kita akan sampai pada kesimpulan jang demikian. Sebelum UUPA mulai berlaku kita djumpai peraturan-peraturan sewa menurut hukum adat disamping peraturan-peraturan sewa menurut hukum barat (Peraturan-peraturan sewa jang chusus jang termasuk bidang hukum agraria administratip sementara kita kesampingkan didalam pembahasan ini). Selama peraturan-peraturan sewa jang baru jang dimaksudkan dalam **pasal 50 dan 53** belum ada, maka terus berlakunja peraturan-peraturan sewa baik dari hukum adat maupun hukum barat memenuhi sjarat jang pertama dari **pasal 58.** Tetapi hal jang demikian itu sungguh akan bertentangan dengan tudjuan UUPA untuk menghapuskan dualisme dalam hukum agraria kita. Ini berarti bahwa sjarat jang kedua tidak dipenuhi. Sedang didalam menghadapi pilihan antara aturan-aturan hukum adat dan hukum barat UUPA-pun telah memberikan

ketentuannja didalam pasal 5. Dengan demikian maka kesimpulan kita tidak bisa lain dari pada bahwa sesudah mulai berlakunja UUPA pasal-pasal jang mengatur soal sewa-menjewa tanah didalam KUUHP itu tidak berlaku lagi. Hukum jang berlaku terhadap sewa-menjewa tanah ialah hukum adat, sepandjang dan selama soalnja belum ada pengaturannja didalam UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannja.

Dalam pada itu sungguhpun pasal-pasal KUUHP jang mengatur sewa-menjewa tanah tersebut tidak berlaku lagi, tetapi fihak-fihak jang mengadakan perdjandjian sewa-menjewa pada azasnja masih dapat memperlakukan ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal itu terhadap perdjandjian jang mereka adakan. Akan tetapi ketentuan-ketentuan tersebut berlaku terhadap perdjandjian itu bukan karena pasal-pasal itu masih berlaku, melainkan sebagai hukum jang dibuat sendiri oleh fihak-fihak jang bersangkutan („azas kebebasan berkontrak"; bandingkan djuga ketentuan **pasal 1338 KUUHP**). Kebebasan untuk membuat hukumnja sendiri jang dapat menjimpang dari peraturan jang ada dibatasi oleh UUPA, misalnja dengan ketentuan jang dimuat didalam **pasal 44 ajat 3**: „Perdjandjian sewa tanah ..... tidak boleh disertai sjarat-sjarat jang mengandung unsur pemerasan".

Dengan mengadakan tafsiran setjara sistematis/teleologis seperti jang dikemukakan diatas maka kitapun akan berkesimpulan, bahwa bukan hanja pasal-pasal jang mengatur soal sewa-menjewa sadja jang tidak berlaku lagi, tetapi djuga pasal-pasal mengenai soal-soal lainnja, seperti pasal-pasal tentang djual-beli, hibah, tukar-menukar dan lain-lainnja, sepandjang mengenai tanah dan objek-objek agraria lainnja.

65. Pasal-pasal agraria dalam Buku IV KUUHP. Selain didalam Buku III djuga didalam Buku IV KUUHP terdapat pasal-pasal agraria, jaitu **pasal 1955 dan 1963**, jang memuat ketentuan-ketentuan menge-

711781-(9).

nai kedaluarsa sebagai upaja untuk memperoleh hak eigendom atas tanah („acquisitieve verjaring"). Apakah pasal-pasal tersebut sesudah mulai berlakunja UUPA masih terus berlaku?.

Kedaluarsa sebagai upaja untuk memperoleh hak eigendom atas tanah diatur dalam **pasal 610, 1955 dan 1963 KUUHP. Pasal 610** menetapkan bahwa seorang „bezitter" dapat memperoleh hak eigendom atas suatu benda karena „verjaring". Adapun **pasal 1955 dan 1963** memuat sjarat-sjaratnja, jaitu bahwa penguasaannja harus terus-menerus, tak terputus-putus, tak terganggu, dapat diketahui umum dan setjara tegas, sebagai pemilik. Penguasaan itupun harus dengan itikad baik dan djika berdasarkan suatu alas-hak („titel") jang sah harus berlangsung 20 tahun, sedang djika sudah berlangsung 30 tahun tidak perlu menundjukkan alas-hak. Dengan demikian maka pada hakekatnja **pasal 1955** dan **1963** merupakan pelaksanaan dari **pasal 610 KUUHP**, jang letaknja didalam Buku II.

Kita telah mengetahui, bahwa pasal-pasal agraria didalam Buku II itu telah ditjabut oleh UUPA. Dalam pada itu **pasal 610** tidak chusus mengatur soal agraria. Oleh karena itu maka pasal tersebut masih tetap berlaku, tetapi tidak penuh, didalam arti bahwa ketentuan-ketentuannja tidak berlaku lagi sepandjang mengenai agraria (tanah dan lain-lainnja) tetapi masih berlaku sepandjang mengenai benda-benda lainnja jang bukan agraria. Oleh karena **pasal 1955** dan **1963** merupakan pelaksanaan dari **pasal 610**, maka sungguhpun letaknja tidak didalam Buku II KUUHP tetapi didalam Buku IV, harus dianggap pula sebagai tidak berlaku lagi sepandjang mengenai tanah dan lain-lain objek agraria.

Selain berdasarkan alasan tersebut pasal-pasal itupun harus pula dianggap tidak berlaku lagi karena:

a. mengatur perubahan „bezit" mendjadi hak „eigendom", dua lembaga jang tidak dikenal lagi didalam hukum agraria nasional kita sekarang **(pasal 16)**;

b. mengatur „verjaring" sebagai upaja untuk memperoleh hak „eigendom" atas tanah, suatu lembaga jang djuga tidak dikenal didalam hukum adat, jaitu hukum jang mendjadi dasar hukum agraria positip kita (**pasal 5**);
c. tidak pula dapat dipergunakan ketentuan **pasal 58**, karena pasal itu hanja menundjuk pada soal-soal jang memerlukan pengaturan lebih landjut dengan peraturan pelaksanaan, sedang UUPA tidak memuat sesuatu ketentuan jang mengharuskan dibuatnja peraturan tentang terdjadinja hak „eigendom" dari „bezit" karena „verjaring" sebagai jang dimaksudkan dalam **pasal 610, 1955** dan **1963** tersebut diatas (**pasal 22**).

Achirnja untuk melengkapkan pembitjaraan mengenai pasal-pasal „verjaring" itu sekaligus dapat ditegaskan, bahwa **pasal-pasal 621, 622** dan **623 KUUHP**, jang mengatur „eigendomsuitwijzing" atas tanah djuga tidak berlaku lagi, karena tempatnja didalam Buku II, hingga tergolong pasal-pasal jang setjara tegas ditjabut oleh UUPA. Menurut pasal-pasal itu (jang tidak terdapat didalam Burgerlijk Wetboek Belanda) seorang eigenaar tanah jang tidak mempunjai tanda bukti hak dapat meminta kepada Pengadilan Negeri supaja dia dinjatakan sebagai eigenaarnja. Dengan pernjataan Pengadilan Negeri itu ia dapat datang kepada Pendjabat Balik Nama („overschrijvingsambtenaar") agar ditjatat sebagai eigenaar tanah jang bersangkutan dan diberikan kepadanja akta hak eigendomnja.

Dengan tidak berlakunja lagi pasal-pasal tersebut maka barangsiapa sekarang ini menghendaki supaja memperoleh ketegasan tentang haknja atas sesuatu bidang tanah, misalnja untuk keperluan djaminan kredit (akan dihipotikkan atau dicredietverbandkan) dapat menempuh atjara jang diatur didalam pasal 5 dan 7 **Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria no 2 tahun 1962** (TLN no 2508) dan didaerah-daerah dimana **Peraturan Pemerintah no 10 tahun 1961** tentang „Pendaftaran Tanah" (LN 1961 no 28) (Lampiran

no 56 dan 57), sudah mulai diselenggarakan dapat djuga menurut pasal 18 dan pasal 3 Peraturan tersebut. Menurut Peraturan-peraturan itu penegasan atau pengakuan haknja diberikan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah atau Kepala Inspeksi Agraria jang bersangkutan. Dengan demikian maka Pengadilan Negeri tidak berwenang lagi untuk memberi penegasan tentang hak seseorang atas tanah, ketjuali djika terdjadi sengketa jang perkaranja diadjukan kepadanja untuk mendapat keputusan. Penegasan tersebut diatas ada perlunja diberikan karena rupa-rupanja tidak semua orang berpendapat demikian (Bandingkan Putusan Pengadilan Negeri Ngawi tanggal 19 Djanuari 1962 no 203/1962/Pdt tentang eigendomsuitwijzing tanah hak eigendom kepada Sastroutomo).

Apa jang dikemukakan diatas merupakan pula pendirian **Departemen Pertanian dan Agraria** sebagai jang tertjantum didalam **surat-edarannja tanggal 26 Pebruari 1964 no S-Unda 10/3/29.**

66. Gagasan Menteri Kehakiman Sahardjo. Sehubungan dengan apa jang dikemukakan diatas menarik perhatian djuga suatu gagasan jang diadjukan oleh **Menteri Kehakiman Sahardjo** almarhum pada tahun 1962 tentang masih atau tidak lagi berlakunja KUUHP sebagai undang-undang. **Menteri Sahardjo** berpendapat bahwa Burgerlijk Wetboek itu tidak lagi merupakan suatu undang-undang (suatu „wet"), melainkan hanjalah sekedar suatu dokumen (suatu „boek") jang menggambarkan atau melukiskan suatu kelompokan hukum tak-tertulis jang berlaku bagi segolongan rakjat Indonesia. Dengan demikian maka para Penguasa, terutama para Hakim lebih leluasa untuk menjampingkan beberapa pasal dari Burgerlijk Wetboek itu jang tidak sesuai dengan zaman kemerdekaan Indonesia.

Gagasan tersebut mendapat sambutan baik dari **Mahkamah Agung** sebagai jang dapat kita ketahui dari **Surat-edaran no 3/1963.** Sebagai konsekwensi

dari gagasan itu maka Mahkamah Agung menganggap tidak berlaku lagi antara lain **pasal-pasal 108** dan **110** (tentang wewenang seorang isteri), **pasal 284 ajat 3** (terkenal sebagai „pasal kolonial", jang mengatur soal pengakuan anak jang lahir diluar perkawinan jang sah oleh seorang ibu perempuan Indonesia-asli), **pasal 1682** (tentang bentuk hibah), **pasal 1579** (tentang penghentian sewa-menjewa), **pasal 1238** (tentang pelaksanaan perdjandjian), **pasal 1460** (tentang risiko dalam pembelian barang), **pasal 1603 x ajat 1 dan ajat 2** (tentang perdjandjian perburuhan).

Gagasan **Menteri Sahardjo** tersebut kiranja tidak mempengaruhi tafsiran mengenai masih berlaku atau tidak berlakunja lagi ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal KUUHP sebagai jang dikemukakan diatas.

67. Hak-hak jang bersumber pada pasal-pasal KUUHP jang tidak berlaku lagi. Dengan tidak berlakunja lagi pasal-pasal KUUHP sebagai jang diuraikan diatas, tidaklah berarti bahwa hak-hak jang ada jang bersumber pada pasal-pasal tersebut djuga turut mendjadi hapus karenanja. Tetapi sebaliknjapun hal itu tidak berarti, bahwa sesudah UUPA mulai berlaku hak-hak atas tanah jang bersumber pada hukum agraria barat tersebut masih terus berlangsung. Sedjak mulai berlakunja UUPA hak-hak itu tidak ada lagi. Tetapi bukan disebabkan karena tidak berlakunja lagi pasal-pasal KUUHP tersebut, melainkan karena ketentuan lain dari UUPA, jaitu ketentuan-ketentuan Konversi, jang mengubah hak-hak itu mendjadi salah satu hak jang baru menurut UUPA atau menghapuskannja sama sekali.

Dalam pada itu jang diubah mendjadi hak-hak baru bukanlah hanja hak-hak Eropa, tetapi djuga hak-hak Indonesia. Maka dengan demikian UUPA bukan sadja menghasilkan **unifikasi hukum agraria**, tetapi djuga **unifikasi hak-hak atas tanah**, bahkan **hak-hak agraria**. Untuk selandjutnja tidak lagi didjumpai hak-hak Eropa disamping hak-hak Indonesia (tanah-tanah

Eropa disamping tanah-tanah Indonesia), melainkan hanja hak-hak jang bersumber pada UUPA.

68. Peraturan-peraturan hukum agraria administratip. Karena lembaga-lembaga hukum agraria barat tersebut diatas tidak ada lagi, maka sesudah mulai berlakunja UUPA djuga tidak dapat diberikan lagi hak-hak eigendom, opstal atau erfpacht baru. Oleh karena itu maka peraturan-peraturan hukum agraria administratip jang mengatur tjara dan sjarat-sjarat pemberian hak-hak tersebut (lihat misal-misalnja dalam no 17) djuga harus dianggap tidak berlaku lagi. Tetap berlakunja peraturan-peraturan itu tidak ada perlunja lagi — „heeft geen zin meer" — bahkan akan bertentangan dengan djiwa UUPA jang tidak menghendaki lagi adanja hak-hak barat atas tanah.

Tetapi biarpun demikian pengetahuan tentang peraturan-peraturan tersebut masih ada perlunja, karena ketentuan-ketentuannja, chususnja jang mengenai sjarat-sjarat jang harus dipenuhi oleh para pemegang hak, ada jang masih berlaku terhadap hak-hak jang bersangkutan setelah mengalami konversi, sepandjang tidak bertentangan dengan peraturannja jang baru. Berlakunja ketentuan-ketentuan jang dimaksudkan itu didasarkan atas kekuatan perdjandjian pada waktu hak-hak jang bersangkutan diberikan, hal mana disebutkan didalam akta-haknja.

BAGIAN 3

DASAR-DASAR DAN KETENTUAN-KETENTUAN POKOK HUKUM AGRARIA POSITIP

69. Pasal-pasal jang mengaturnja. Dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan pokok hukum agraria jang baru dimuat didalam **Diktum Pertama UUPA Bab I pasal 1** sampai dengan **pasal 15**. Bagian ini akan membitjarakan dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan pokok ter-

sebut, ketjuali mengenai soal Perentjanaan Tataguna Sumber-sumber Alam dan Landreform, jang akan dibitjarakan didalam Bagian-bagian tersendiri.

70. Pengertian „bumi", „tanah", „air" dan „ruang-angkasa". Didalam hukum agraria jang baru dipergunakan pengertian-pengertian „bumi", „tanah", „air" dan „ruang-angkasa". **Pasal 1 ajat 4, 5 dan 6** serta **pasal 4 ajat 1** memberi pendjelasan tentang arti pengertian-pengertian tersebut.

Pertama-tama diadakan perbedaan antara pengertian „bumi" dan „tanah". Menurut **pasal 4 ajat 1 „tanah"** adalah permukaan bumi. Sedang dalam pengertian **„bumi"** menurut **pasal 1 ajat 4**, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi serta jang berada dibawah air. Adapun jang termasuk bumi Indonesia tidaklah terbatas pada jang berada dibawah batas-batas perairan Indonesia sadja, jaitu perairan pedalaman („inland waters") dan laut wilajah („territorial waters"), melainkan djuga bumi jang berada dibawah air diluar batas-batas itu. Hal ini berhubungan dengan pengertian jang disebut **dataran kontinental** („continental shelf"). Pengertian dataran kontinental itu penting sekali dalam hubungannja dengan hukum pertambangan. Didalam **Undang-undang no 11 tahun 1967** tentang **Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan** (LN 1967 no 22) (Lampiran no 66 dan 67), dinjatakan dalam pasal 2 huruf k, bahwa „wilajah hukum pertambangan Indonesia" meliputi: „seluruh kepulauan Indonesia, tanah dibawah perairan Indonesia dan paparan benua (continental shelf) kepulauan Indonesia. Didalam Memori Pendjelasannja diterangkan mengenai pengertian dataran kontinental itu, bahwa: „dataran kontinental jang diartikan oleh dunia internasional ialah semua daerah dibawah permukaan air dari pantai kearah laut, dimana dalamnja air masih memungkinkan penjelidikan dan pengambilan hasil sumber-sumber kekajaan alam dari dasar laut dan tanah (jang dimaksud: bumi) dibawahnja". Perluas-

an pengertian bumi wilajah ini berhubungan dengan kemadjuan tehnik pertambangan dewasa ini, jang misalnja memungkinkan dilakukannja penjelidikan dan pengambilan minjak dari bumi jang berada dibawah air.

Dalam pada itu didalam tahun 1961 telah diundangkan **Undang-undang no 19 tahun 1961** tentang „Persetudjuan atas tiga Konvensi Djenewa tahun 1958 mengenai Hukum Laut" (LN 1961-276; Pendjelasannja didalam TLN no 2318). Didalam tahun 1958 bertempat di Djenewa (Swiss) diselenggarakan Konperensi Internasional mengenai Hukum Laut (Conference on the Law of the Sea), jang menghasilkan tiga Konvensi, jaitu:

a. Konvensi mengenai Pengambilan Ikan serta Hasil Laut dan Pembinaan Sumber-sumber Hajati Laut Bebas (Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas);
b. Konvensi mengenai Dataran Kontinental (Convention on the Continental Shelf);
c. Konvensi mengenai Laut Bebas (Convention on the High Seas).

Undang-undang no 19 tahun 1961 tersebut diatas menjatakan persetudjuannja atas ketiga Konvensi itu.

Menurut **pasal 1 Konvensi Dataran Kontinental** tersebut jang dimaksudkan dengan istilah „Dataran Kontinental" ialah:

a. dasar dan lapisan-tanah bagian-bawah dibawah laut jang berbatasan dengan pantai tetapi berada diluar daerah laut teritorial sampai sedalam 200 meter atau daerah jang lebih dalam lagi dimana dalamnja air memungkinkan eksploitasi sumber-sumber alam dari daerah tersebut;
b. dasar dan lapisan-tanah bagian-bawah dibawah laut jang berbatasan dengan pantai tetapi berada kepulauan.

Didalam **pasal 2** Konvensi ditentukan lebih landjut mengenai dataran kontinental itu sebagai berikut: Negara pantai mempunjai hak-hak kedaulatan atas dataran kontinental untuk tudjuan eksplorasi dan

eksploitasi sumber alamnja (ajat 1). Hak-hak tersebut dalam ajat 1 diatas adalah chusus, dalam arti kata, bahwa andaikata Negara pantai tidak melakukan eksplorasi pada dataran kontinental atau tidak melakukan eksploitasi sumber-sumber alamnja, tidak seorangpun diperbolehkan melakukan usaha-usaha tersebut atas dataran kontinental, djikalau tidak mendapat izin jang njata dari Negara pantai (ajat 2). Hak-hak Negara pantai atas dataran Kontinental tidak tergantung kepada pendudukan setjara efektif atau anggapan sadja atau sesuatu pernjataan (ajat 3). Sumber-sumber alam jang disebut dalam pasal-pasal dalam Konvensi ini terdiri dari mineral dan sumber-sumber jang tak bernjawa lainnja didasar laut dan lapisan-tanah dibawahnja bersama-sama dengan organisme hidup jang termasuk dalam djenis lapisan sedimen, jaitu organisme jang pada masa perkembangannja tidak bergerak, baik diatas maupun dibawah dasar laut atau tak dapat bergerak ketjuali dengan tjara selalu menempel pada dasar-laut atau lapisan-tanah dibawahnja (ajat 4). Selandjutnja pasal 3 Konvensi menjatakan, bahwa hak-hak Negara pantai atas dataran kontinental tidak mempengaruhi status jang sah dari lautan bebas pada perairan itu atau udara diatasnja.

Mengenai dataran kontinental jang sama berbatasan kepada wilajah-wilajah dari dua Negara atau lebih jang pantainja berhadapan satu sama lainnja, pasal 6 ajat 1 Konvensi menentukan bahwa perbatasan dari dataran kontinental jang tunduk kepada Negara-negara itu masing-masing ditetapkan dengan persetudjuan bersama. Kalau tidak ada persetudjuan dan ketjuali djika ada garis-perbatasan lain jang dapat dibenarkan oleh keadaan jang chusus, maka perbatasannja ialah garis tengah jang merupakan djarak jang sama diukur dari titik-titik terdekat dari garis-dasar dari mana lebar laut teritorial masing-masing Negara diukur. Ketentuan jang sama berlaku terhadap dataran kontinental jang sama berbatasan kepada daerah dua Negara jang berbatasan.

Pasal 1 ajat 5

Menurut **pasal 1 ajat 5** dalam pengertian „air" termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilajah. Perairan Indonesia ini diatur didalam **Undang-undang Prp no 4 tahun 1960** jang dimuat dalam LN 1960-22. Pendjelasannja dimuat dalam TLN 1942. **Laut wilajah Indonesia** atau perairan (laut) teritorial menurut pasal 1 PERPU tersebut ialah: „ladjur laut selebar 12 mil-laut (djadi bukan 3 mil sebagaimana lazimnja) jang garis luarnja diukur tegak lurus atas garis-dasar atau titik pada garis-dasar jang terdiri dari garis-garis lurus jang menghubungkan titik-titik terluar pada garis-air-rendah daripada pulau-pulau atau bagian pulau-pulau jang terluar dalam wilajah Indonesia. Djika ada selat jang lebarnja tidak melebihi 24 mil-laut dan Negara Indonesia tidak merupakan satu-satunja negara-tepi, maka garis-batas laut wilajah itu ditarik pada tengah selat". **Perairan pedalaman Indonesia** ialah „semua perairan jang terletak pada sisi-dalam dari garis-dasar sebagai jang dimaksudkan dimuka". Djadi semua laut antar kepulauan Indonesia, danau-danau, sungai-sungai dan lain-lainnja termasuk perairan pedalaman Indonesia. Mil-laut ialah seperenam puluh deradjat lintang. Demikian Undang-undang no 4 Prp tahun 1960.

Pasal 1 ajat 6

Menurut **pasal 1 ajat 6** jang dimaksud dengan „ruang-angkasa" ialah „ruang diatas bumi dan air" tersebut diatas. Perluasan pengertian bumi dan air dengan ruang-angkasa adalah — demikian Memori Pendjelasan pasal 1 — bersangkutan dengan kemadjuan tehnik dewasa ini dan kemungkinan-kemungkinannja dalam waktu-waktu jang akan datang. Berhubung dengan itu maka dalam hukum agraria jang baru kita kenal pula apa jang disebut hak guna-ruang-angkasa (**pasal 48**).

Pasal 48

Pendjelasan mengenai „bumi", „tanah", „air" dan „ruang-angkasa" tersebut diatas adalah **tafsiran otentik** dari UUPA. Dengan diaturnja soal-soal tersebut didalam UUPA, maka pengertian „agraria" mendjadi meliputi bidang-bidang jang lebih luas dari pada bidang pengusahaan tanah atau pengusahaan

bumi sadja. Djuga lebih luas daripada bidang-bidang jang menurut sedjarah mendjadi urusan/kompetensi Departemen Dalam Negeri/Departemen Agraria. Bahwa soal-soal tersebut, demikian pula kekajaan alam jang terkandung didalamnja diatur didalam UUPA, tidaklah berarti bahwa urusannja mendjadi kompetensi Departemen Dalam Negeri/Departemen Agraria. Urusan pengusahaan tanah/bumi mendjadi kompetensi Departemen Pertanian dan Perkebunan, urusan penambangan kekajaan alam jang terkandung didalam bumi kompetensi Departemen Pertambangan, urusan penangkapan dan pengolahan hasil laut kompetensi Departemen Maritim.

Bumi, tanah, air, ruang-angkasa dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja didalam **Seminar Tata-guna Sumber-sumber alam** ke-I/1967 ada jang menjebut „sumber-sumber agraria", tetapi achirnja disetudjui untuk selandjutnja disebut „sumber-sumber alam".

Hukum jang mengatur sumber-sumber alam itu adalah **hukum agraria.** Jang mengatur tanah disebut **hukum tanah** atau **hukum pertanahan** (Lihat uraian dalam no 5).

71. Hukum agraria ialah hukum adat jang di „saneer". Sebagai jang telah diuraikan diatas, maka hukum agraria jang berlaku atas bumi, air dan ruang-angkasa ialah **hukum adat.** Demikianlah dinjatakan dalam **pasal 5.** *Pasal 5*

Hukum agraria jang baru didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum adat, oleh karena — demikian Pendjelasan Umum angka III/1 — hukum adat itu adalah hukum rakjat Indonesia jang asli. Sebagian terbesar dari rakjat tunduk pada hukum adat. Oleh karena itu hukum agraria jang didasarkan atas ketentuan-ketentuan hukum adat akan sesuai dengan kesadaran hukum rakjat banjak.

Dalam pada itu bukan ketentuan-ketentuan hukum agraria adat dalam keseluruhannja jang dipakai sebagai dasar hukum agraria itu. Sebagaimana telah

diuraikan dalam no 16 hukum adat jang berlaku sekarang ini mengandung tjatjat-tjatjat. Tjatjat-tjatjat itu harus dihilangkan, hukum adat harus dibersihkan dari tjatjat-tjatjatnja itu. Oleh karena itu maka hukum adat jang dipakai sebagai dasar hukum agraria jang baru adalah hukum adat jang sudah di-„saneer". Berhubung dengan itu maka ditentukannja hukum adat mendjadi dasar hukum agraria jang baru disertai sjarat-sjarat:

a. tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, jang berdasarkan atas persatuan bangsa;
b. tidak boleh bertentangan dengan Sosialisme Indonesia;
c. tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan jang tertjantum dalam UUPA dan
d. tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan lainnja.

72. Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara. Bahwa ketentuan hukum agraria tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara sudahlah semestinja. Hukum agraria djustru harus mengabdi pada kepentingan nasional dan Negara itu. Kepentingan nasional dan Negara harus ditempatkan diatas kepentingan golongan dan daerah, apalagi kepentingan perorangan.

Tjontoh daripada ketentuan hukum adat jang bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara jang berdasarkan persatuan bangsa diberikan didalam Memori Pendjelasan angka II/3 dalam hubungannja dengan pelaksanaan hak ulajat. Hak ulajat adalah hak dari sesuatu masjarakat hukum adat atas lingkungan tanah wilajahnja, jang memberi wewenang-wewenang tertentu kepada penguasa-penguasa adat untuk mengatur dan memimpin penggunaan tanah wilajah masjarakat hukum tersebut. UUPA mengakui hak ulajat itu, tetapi tidak membenarkan, bahwa berdasarkan kekuasaannja sebagai pelaksana hak ulajat penguasa-penguasa adat tersebut meng-

halang-halangi atau merintangi usaha-usaha Pemerintah untuk mentjapai kemakmuran rakjat jang sebesar-besarnja. Misalnja menghalang-halangi pelaksanaan rentjana pembukaan tanah setjara besar-besaran dan teratur jang diperlukan untuk usaha-usaha jang besar dalam rangka pelaksanaan rentjana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Ketentuan-ketentuan hukum adat jang memberi wewenang kepada penguasa-penguasa adat untuk mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulajatnja setjara mutlak, seakan-akan masjarakat hukum jang bersangkutan bukan merupakan bagian dari Negara dan tidak berhubungan dengan masjarakat-masjarakat hukum atau daerah-daerah lainnja, seakan-akan tanah dilingkungan wilajah masjarakat hukumnja hanja diperuntukkan bagi anggota-anggota masjarakat hukum itu sendiri, dalam rangka hukum agraria jang baru tidak dipertahankan. Ketentuan jang demikian bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara jang berdasar atas persatuan bangsa.

73. Tidak boleh bertentangan dengan Sosialisme Indonesia. Telah kita ketahui dari uraian dalam no 48 dan 49, bahwa tudjuan Revolusi kita adalah pembentukan masjarakat Sosialisme Indonesia, jaitu masjarakat adil dan makmur berdasarkan Pantjasila atau jang sekarang disebut masjarakat Sosialis Pantjasila. Hukum agraria kita jang baru sebagai salah satu alat Revolusi, dengan sendirinja tidak boleh memuat ketentuan-ketentuan jang bertentangan dengan Sosialisme Pantjasila. Sungguhpun persoalannja sudah terang, tetapi didalam menghadapi hal-hal jang konkrit masih mungkin timbul keragu-raguan tentang masih berlaku atau tidak berlakunja lagi sesuatu kaidah hukum adat, jang dianggap bertentangan dengan Sosialisme Pantjasila itu.

Mengenai beberapa hal pembentuk undang-undang sendiri telah memberikan djawaban penjelesaiannja. Misalnja peraturan-peraturan tentang perdjandjian

bagi-hasil tanah-pertanian didalam **Undang-undang no 2 tahun 1960**, tentang pengembalian tanah-pertanian jang digadaikan didalam pasal 7 **Undang-undang no 56 Prp tahun 1960** dan tentang bagi-hasil perikanan didalam **Undang-undang no 16 tahun 1964** (LN 1964 no 97; Pendjelasannja didalam TLN no 2690) dengan tegas mengubah kaidah-kaidah hukum adat jang bersangkutan, karena dianggapnja mengandung unsur-unsur pemerasan, jang bertentangan dengan Sosialisme Pantjasila. Dengan diadakannja peraturan-peraturan jang baru itu ketentuan-ketentuan hukum adat jang bersangkutan mendjadi tidak berlaku lagi. Tetapi andaikata **Undang-undang no 2 tahun 1960** tentang Perdjandjian bagi-hasil tanah-pertanian itu tidak ada, dengan adanja ketentuan **pasal 5** sadja masih mungkin timbul perbedaan pendapat mengenai soal, apakah aturan hukum adat jang ditempat-tempat tertentu memberikan bagian jang djauh lebih besar kepada pemilik tanah, jang tidak turut serta mengerdjakan tanahnja, daripada kepada penggarapnja, merupakan sesuatu jang wadjar berhubung dengan berlakunja hukum „supply dan demand" dalam rangka „free-fight economy" ataukah merupakan bentuk pemerasan. Dan djika hal itu menurut ukuran Sosialisme Pantjasila merupakan bentuk „exploitasi", masih mendjadi persoalan imbangan pembagian hasil jang bagaimanakah jang sesuai dengan Sosialisme Pantjasila itu, bahkan masih mendjadi persoalan pula apakah, biarpun dianggap bertentangan dengan Sosialisme Pantjasila, didalam taraf tatanan masjarakat sekarang ini kaidah-kaidah hukum adat itu dengan sendirinja harus dianggap tidak berlaku lagi. Berhubung dengan itu maka untuk menghindarkan keragu-raguan bagi fihak-fihak jang berkepentingan dan para pelaksana hukum diperlukan adanja penegasan oleh pembentuk undang-undang sendiri, seperti jang terdjadi mengenai hal-hal tersebut diatas.

Selama pembentuk undang-undang belum memberikan djawaban penjelesaiannja maka didalam

menghadapi hal-hal jang konkrit kiranja keinginan dan kesadaran hukum masjarakatlah jang merupakan pedoman, dengan tidak melupakan tugas para pelaksana hukum sebagai pembimbing masjarakat kearah tertjapainja tudjuan Revolusi kita.

74. **Tidak boleh bertentangan dengan peraturan UUPA.** Karena UUPA merupakan peraturan dasar dari pada hukum agraria maka sudah dengan sendirinja tidak boleh ada peraturan agraria, baik jang tertulis maupun tidak tertulis, jang bertentangan dengan ketentuan UUPA.

Salah satu tjontoh ketentuan jang penting dari UUPA ialah bahwa tiap-tiap warganegara Indonesia mempunjai kesempatan jang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah. Ketentuan hukum adat disementara daerah jang hanja memberi kemungkinan kepada anggota-anggota masjarakat hukumnja sendiri untuk mempunjai tanah dengan hak milik adalah bertentangan dengan ketentuan UUPA tersebut, jang dimuat dalam **pasal 9 ajat 2.** *Pasal 9 ajat 2*

Pasal itu memuat pula ketentuan bahwa didalam hal pemilikan tanah tidak diadakan perbedaan antara laki-laki dan wanita. Hukum adat disementara daerah jang tidak memungkinkan orang-orang wanita ataupun orang-orang laki mempunjai tanah dengan hak milik bertentangan pula dengan ketentuan UUPA tersebut.

75. **Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan. Pasal 53 UUPA** mengharuskan diadakannja peraturan mengenai hak gadai, hak usaha-bagi-hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian a.l. untuk menghilangkan unsur-unsurnja jang bersifat pemerasan. Dengan berlakunja peraturan-peraturan tersebut maka ketentuan-ketentuan hukum adat jang bertentangan dengan itu mendjadi tidak berlaku lagi. Djuga tidak akan berlaku lagi ketentuan-ketentuan hukum adat jang mengatur wewenang pembukaan tanah, djika ketentuan itu bertentangan

dengan peraturan jang disebut dalam pasal 46. Wewenang untuk memberi izin membuka tanah jang didasarkan atas ketentuan hukum adat seringkali disalahgunakan oleh penguasa-penguasa adat jang bersangkutan. Sebagai misal dapat dikemukakan pemberian izin membuka tanah jang diikuti dengan pemberian hak milik seluas 25 kilometer persegi oleh seorang Kepala Kampung Sarang-Halang didaerah Kalimantan Selatan, kepada seorang warga-negara Indonesia keturunan asing jang terdjadi beberapa waktu jang lalu.

76. Harus diindahkan unsur-unsur jang bersandar pada hukum agama. Selain menentukan bahwa hukum agraria jang baru adalah hukum adat jang sudah di-„saneer", pasal 5 menentukan pula bahwa hukum agraria harus mengindahkan unsur-unsur jang bersandar pada hukum agama. Ketentuan ini kita djumpai djuga didalam Konsiderans bagian „Berpendapat" huruf a jang menjatakan, bahwa hukum agraria nasional tidak boleh mengabaikan unsur-unsur jang berdasar pada hukum agama. Ketentuan-ketentuan ini sesuai dengan dasar kerochanian Negara kita, terutama Silanja jang pertama.

Perlu kiranja diperhatikan, bahwa ketentuan ini dirumuskan tidak dengan kata-kata, bahwa hukum agraria „tidak boleh bertentangan dengan hukum agama". Dengan perumusan demikian maka hukum agraria tidak boleh tidak haruslah sama dengan hukum agama, artinja tidak ada kemungkinan untuk menjimpang dari ketentuan hukum agama itu. Kesulitan apa jang akan dihadapi dengan perumusan demikian itu kiranja tidak memerlukan pendjelasan. Apalagi djika diingat bahwa di Indonesia dianut lebih dari satu agama. Perumusan sebagai jang tertjantum dalam pasal 5 itu memberi kemungkinan untuk menjimpang kalau pembuat undang-undang memandangnja perlu untuk kepentingan umum dan negara. Menurut rationja kata-kata itu tertudju pada pembentuk peraturan perundangan pelaksanaan UUPA

ini. Kiranja akan menimbulkan kesulitan jang tidak sedikit kalau kata-kata tersebut dianggap tertudju pada perkataan „hukum-adat" jang harus disaneer itu.

Menurut orang-orang jang ahli, dalam hukum Islam misalnja terdapat pula ketentuan-ketentuan jang mengatur soal agraria. Ketentuan-ketentuan hukum Islam itu ada jang merupakan unsur-unsur pokok dan ada jang tidak. Unsur-unsur jang pokok tidak boleh diubah. Salah satu unsur jang pokok ialah, bahwa diakui hak milik perseorangan, termasuk hak milik perseorangan atas tanah. Kalau hukum agraria nasional kita misalnja tidak mengakui hak milik perseorangan atas tanah, maka hal itu akan bertentangan dengan unsur pokok hukum agama Islam dan akan bertentangan djadinja dengan ketentuan **pasal 5** itu. Dalam pada itu hukum agraria nasional kita memang mengakui hak milik perseorangan atas tanah. Unsur-unsur jang tidak bersifat pokok kalau perlu — jaitu untuk kepentingan, kemaslahatan umum — dapat diubah atau dikesampingkan. Misalnja ketentuan-ketentuan hukum agama Islam jang mengatur soal bagi-hasil menurut para ahli tidak merupakan ketentuan pokok. Oleh karenanja boleh diadakan peraturan jang menjimpang daripadanja. Dengan demikian maka **Undang-undang no 2/1960** jang mengatur Perdjandjian bagi-hasil tidak bertentangan dengan ketentuan **pasal 5 itu**, andaikata memuat ketentuan pembagian jang lain daripada jang diatur dalam hukum Islam.

77. Bentuk-bentuk dan urutan tingkatan kaidah-kaidah hukum agraria positip. Berdasarkan ketentuan **pasal 5** dan apa jang telah kita ketahui sebagai tudjuan daripada pernjataan tentang tidak berlakunja lagi pasal-pasal tertentu dari KUUHP serta apa jang tertjantum didalam **pasal-pasal 56, 57 dan 58** dapatlah dikemukakan, bahwa kaidah-kaidah hukum agraria positip kita ada jang berbentuk **hukum**

711781-(10)

tertulis dan ada pula jang tidak tertulis dengan urutan tingkatan sebagai berikut:

A. Kaidah-kaidah hukum tertulis:

1. Undang-undang Dasar, chususnja pasal 33 ajat 3;
2. Berbagai Undang-undang Pokok;
   a. Undang-undang Pokok Agraria (Undang-undang no 5 tahun 1960);
   b. Undang-undang Pokok Pertambangan (Undang-undang no 11 tahun 1967) dan Undang-undang Pertambangan Minjak dan Gas Bumi (Undang-undang no 44 Prp tahun 1960); *)
   c. Undang-undang Pokok Kehutanan (Undang-undang no 5 tahun 1967);
3. a. Peraturan-peraturan pelaksanaan daripada Undang-undang Pokok;
   b. Peraturan-peraturan lainnja jang bukan peraturan pelaksanaan, jang dikeluarkan karena sesuatu masaalah perlu diatur (misalnja Undang-undang no 51 Prp tahun 1961 tentang Larangan Pemakaian tanah tanpa izin jang berhak atau kuasanja);
4. Peraturan-peraturan lama jang untuk sementara tetap berlaku berdasarkan ketentuan peraturan-peraturan peralihan.

B. Kaidah-kaidah hukum tidak tertulis:

1. Hukum adat jang sudah di-„saneer" menurut pasal 5 dan pasal 56 jo pasal 58;
2. Hukum kebiasaan baru, termasuk jurisprudensi dan praktek administrasi agraria.

Dalam hubungannja dengan persoalan sumber-sumber hukum agraria positip kita maka dapat dikemukakan, bahwa selain memerintahkan dilakukannja sanering terhadap hukum agraria adat jang berlaku pada tanggal 24 September 1960 dengan sekaligus memberikan kriterianja, pasal 5 mendjadikan hukum

*) Ditindjau dari sudut UUPA kedua Undang-undang ini termasuk golongan 3a, jaitu sebagai peraturan-peraturan pelaksanaan dari pasal 8.

adat jang sudah di„retool" itu **pelengkap** daripada hukum agraria jang tertulis. Dengan demikian maka sungguhpun perundang-undangan agraria kita sekarang ini belum lengkap, artinja belum semua soal diatur didalam aturan-aturan jang tertulis, namun dengan ketentuan pasal 5 itu hukum agraria kita sudah dapat dikatakan lengkap. Hal-hal jang belum ada pengaturannja setjara tertulis, kita harus mentjari hukumnja didalam hukum adat.

Dalam pada itu didalam menghadapi hubungan-hubungan hukum jang konkrit sudah barang tentu perdjandjian jang diadakan oleh fihak-fihak jang bersangkutan merupakan pula hukum bagi hubungan jang konkrit itu. Bandingkan uraian dalam no 64).

78. **Karunia Tuhan Jang Maha Esa.** Sesuai dengan djiwa keagamaan jang meliputi pembentukan UUPA, selaras pula dengan dasar Pantjasila dan sifat hubungan agraris jang magisch-religieus sebagai jang telah disinggung diatas, maka ditentukan didalam **pasal 1 ajat 2,** bahwa bumi, air, ruang-angkasa dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja diseluruh wilajah Indonesia adalah karunia Tuhan Jang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia. Sebagai sesuatu jang dikaruniakan kepadanja oleh Tuhan Jang Maha Esa maka bangsa Indonesia angkatan sekarang ini mewarisinja dari generasi jang lampau dan wadjib memeliharanja dengan baik, untuk kemudian dalam keadaan jang baik pula diteruskan kepada generasi jang akan datang. Dengan pengertian demikian maka penggunaan tanah harus menguntungkan Bangsa dan tidak ada tempat bagi faham untuk menggunakan tanah semata-mata bagi kepentingan diri sendiri atau golongannja sendiri. Apalagi untuk membiarkan tanah dalam keadaan terlantar atau melakukan perbuatan jang menjebabkan kerusakan pada tanah. Pengertian demikian sangat sesuai dengan ketentuan dalam **pasal 6,** bahwa semua hak atas tanah mempunjai funksi sosial. (Lihat uraian dalam no 92).

Pasal 1 ajat 2

79. Hubungan bumi, air, ruang-angkasa dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja dengan Bangsa, Negara dan perorangan. Didalam sistim hukum agraria jang baru hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang-angkasa Indonesia dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja merupakan hubungan hukum jang tertinggi. Kemudian menjusul hubungan hukumnja dengan Negara dan dibawah hak Negara itu didjumpai hak-hak perorangan dan badan-badan hukum. Dibeberapa daerah, sepandjang menurut kenjataannja masih ada diantara hak Negara dan hak perorangan masih diakui adanja hak masjarakat hukum adat, jang disebut hak ulajat.

Sistim hukum agraria tersebut adalah sesuai dengan sistim hukum adat.

80. Hak Bangsa atas bumi, air, ruang-angkasa dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja. Sebagaimana telah diterangkan dalam no 78 diatas maka hak jang tertinggi atas bumi, air, ruang-angkasa dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja ialah hak Bangsa. Hal itu dinjatakan dalam **pasal 1. Pasal 1 ajat 1** menjatakan, bahwa: „Seluruh wilajah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakjat Indonesia, jang bersatu sebagai bangsa Indonesia". Ke'entuan ini menundjukkan bahwa pembentukan UUPA diliputi oleh semangat persatuan bangsa dan semangat kesatuan tanah-air. Satu dan lain sesuai dengan salah satu tudjuan daripada Revolusi jaitu: Pembentukan Negara Republik Indonesia jang berbentuk Negara **Kesatuan** dan Negara **Kebangsaan,** jang demokratis, dengan wilajah kekuasaan dari Sabang sampai ke Merauke".

Pasal 1 ajat 1

Kemudian ditentukan didalam **pasal 1 ajat 2,** bahwa: „Seluruh bumi, air dan ruang-angkasa, termasuk kekajaan alam jang terkandung didalamnja dalam wilajah Republik Indonesia — sebagai karunia Tuhan Jang Maha Esa — adalah bumi, air dan ruang-angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekajaan

nasional". Didalam Memori Pendjelasan angka II/1 ketentuan ajat 1 dan 2 itu dianggap sebagai dasar kenasionalan hukum agraria jang pertama. Dikatakan didalam Memori Pendjelasan, bahwa ketentuan tersebut berarti: „bahwa bumi, air dan ruangangkasa dalam wilajah Republik Indonesia jang kemerdekaannja diperdjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, mendjadi hak pula dari bangsa Indonesia, djadi tidak semata-mata mendjadi hak dari para pemiliknja sadja. Demikian pula tanah-tanah didaerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata mendjadi hak rakjat asli dari daerah atau pulau jang bersangkutan sadja". Demikian Memori Pendjelasan. Bahwa hak Bangsa itu diperoleh dengan perdjuangan kiranja tidak mengurangi arti ketentuan jang diuraikan dalam no 77 diatas.

81. Hubungan Bangsa adalah sematjam hubungan hak ulajat. Apakah sifat hubungan Bangsa dengan bumi dan lain-lainnja itu? Memori Pendjelasan angka II/1 mengatakan: „bahwa hubungan itu adalah sematjam hubungan hak ulajat". Hak ulajat adalah hubungan suatu masjarakat hukum dengan tanah wilajahnja. Dalam halnja dengan bangsa maka hubungan jang dikatakan „sematjam hubungan hak ulajat itu ditingkatkan pada tingkatan jang paling atas, jaitu pada tingkatan jang mengenai seluruh wilajah Negara".

Apakah ini berarti, bahwa hubungan itu hubungan milik, artinja bahwa bumi Indonesia itu bumi **milik** Bangsa Indonesia? Hubungan hak ulajat bukan hubungan milik. Oleh karena itu maka bumi Indonesia itupun **bukan** milik Bangsa. Hal itu ditegaskan pula didalam Memori Pendjelasan. Hubungan itu adalah **hubungan kepunjaan**. Hubungan kepunjaan menurut arti aslinja memberi wewenang untuk menguasai sesuatu sebagai „empu", artinja „tuan"-nja. Hubungan kepunjaan tidak mesti merupakan hubungan milik. Demikianlah maka hubungan kepunjaan Bangsa inipun bukan hubungan milik. Djika hubungan

itu hubungan milik maka tidak akan mungkin ada milik perseorangan atas (sebagian) bumi itu. Didalam hal jang demikian maka hanja mungkin ada hak memakai bagi perseorangan.

Sebagai misal dapat dikemukakan ketentuan didalam **Undang-undang Dasar Uni Sovjet**, jang menentukan dalam pasal 6 bahwa: "**The land**, its mineral wealth, waters, forests, mills, factories, mines, rail, water and air transport, banks, communications, largestate-organized agricultural enterprises (state farms, machine and tractor stations and the like) as well as municipal enterprises and the bulk of the dwellinghouses in the cities and industrial localities, are **state property**, that is **belong to the whole people**". Di Sovjet Uni perseorangan hanja dapat mempunjai hak pakai atas tanah. Ditentukan a.l. dalam **pasal 7 ajat 2**: „Every household in a collective farm ..... has for its **personal use** a small plot of household land and ....." Kemudian dalam **pasal 8**: "The **land** occupied by collective farms is secured to them for their **use** free of charge and for an unlimited time, that is in perpetuity". Oleh karena tanah dinjatakan milik negara maka tidak mungkin lagi seseorang memiliki tanah. Jang mungkin dipunjai perseorangan hanja hak pakai. Hak milik perorangan atas tanah ("private ownership of land") telah dihapuskan sedjak bulan Oktober 1917. ("..... the Second All-Russian Congress of Soviets on October 26, 1917 adopted the Decree on Land ..... It abolished private ownership of land for good and transferred all land to the ownership of the State". **Aksenyonok** "Land Law". Bandingkan djuga uraian dalam no 5). Kesimpulan ini sesuai dengan pendapat DEPERNAS dalam Rantjangan Dasar Undang-undang Pembangunan Nasional Semesta Berentjana jang diserahkan kepada Pemerintah pada tanggal 13 Agustus 1960. Berkatalah DEPERNAS: „Baikpun pasal 7 ajat 2 maupun pasal 8 mempergunakan kata „use" („gebruik") atau „personal use" („eigen gebruik" atau „persoonlijk gebruik"), bukan „pro-

perty" („eigendom", „bezit") sehingga dalam rangka pasal 7 ajat 2 dan pasal 8 hak atas tanah haruslah dirumuskan sebagai **„gebruiksrecht"** atau **hak guna** bukan sebagai hak milik, sesuai dengan pernjataan **Trainin**, bahwa „noch het land noch de grotere landbouw machines mogen in privé bezit zijn". Selandjutnja dinjatakan: „bahwa apakah sebabnja maka dipergunakan istilah **hak guna atas tanah**, bukan hak milik atas tanah? Sebabnja adalah terletak dalam pasal 6: "The land ..... are State property .....", sehingga orang perseorangan atau badan masjarakat tidak dapat diperbolehkan lagi untuk mempunjai hak milik atas tanah; jang masih terbuka adalah **hak atas milik Negara**, artinja hak jang „afgeleid" atau „voortvloeien" dari hak milik Negara atas tanah, misalnja hak guna atas tanah sebagai jang tersimpul dalam pasal 7 ajat 2 dan pasal 8 Undang-undang Dasar Sovjet Uni". Demikianlah pendapat DEPERNAS.

Djuga didalam rangka „domein negara" tidak dimungkinkan adanja hak milik diatas tanah-tanah jang terkena pernjataan domein. Hak milik rakjat jang ada diatas „tanah-tanah domein" negara tidak diakui statusnja sebagai tanah hak milik, melainkan dianggap sebagai hak pakai, jang disebut: „erfelijk individueel **gebruiksrecht"** atau dianggap sekedar sebagai „bezit" dan disebut: „inlands **bezitrecht"**. Hak eigendom BW dan hak agrarisch eigendom jang merupakan hak milik tidak membebani „tanah domein" negara.

Hubungan Bangsa dengan bumi Indonesia itu memang bukan hubungan milik. Meniadakan hak milik perseorangan akan bertentangan dengan Sosialisme Pantjasila sebagai jang telah diuraikan dalam no 49 dimuka. Djuga akan bertentangan dengan ketentuan agama, sebagai jang telah diuraikan pula dalam no 75. Dalam hubungan ini Memori Pendjelasan menegaskan: „Diatas telah dikemukakan bahwa hubungan itu adalah semata2 hubungan hak ulajat, djadi bukan hubungan milik. Dalam rangka hak

ulajat dikenal adanja hak milik perseorangan. Kiranja dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria jang baru dikenal hak milik jang dapat dipunjai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia (pasal 4 jo pasal 20)". Demikianlah Memori Pendjelasan.

82. **Hubungan jang bersifat abadi.** „Hubungan antara Bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang-angkasa, termasuk kekajaan alam jang terkandung didalamnja, adalah hubungan jang bersifat abadi". **Demikian pasal 1 ajat 3.**

Pasal 1 ajat 3

Apakah arti ketentuan itu? Hubungan jang abadi berarti hubungan jang akan berlangsung dengan tiada terputus-putus untuk selama-lamanja. Memori Pendjelasan angka II/1 memberi pendjelasan tentang arti ketentuan itu. Ketentuan **pasal 1 ajat 3** itu berarti „bahwa selama rakjat Indonesia jang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada, dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan jang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan jang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dengan demikian maka biarpun sekarang ini daerah Irian Barat jang merupakan bagian dari bumi, air dan ruang-angkasa Indonesia berada dibawah kekuasaan pendjadjah, atas dasar ketentuan pasal ini bagian tersebut menurut hukum tetap merupakan bumi, air dan raung-angkasa bangsa Indonesia djuga". Dari pendjelasan tersebut kita ketahui, bahwa UUPA-pun memberi dasar hukum pula bagi perdjuangan kita untuk mengembalikan Irian Barat kedalam wilajah kekasaan Republik Indonesia. Dan pada tanggal 1 Mei 1963 Irian Barat telah kembali kepangkuan Ibu Pertiwi berdasarkan New York Agreement tanggal 15 Agustus 1962.

Kalau kita melihat kepada hak ulajat maka kita akan mendjumpai tjontoh-tjontoh jang serupa dengan persoalan hubungan kekuasaan atas daerah Irian

Barat itu. Telah kita kemukakan dalam uraian diatas bahwa wewenang-wewenang atas tanah jang bersumber pada hak ulajat itu dilaksanakan oleh penguasa-penguasa adat, jang djuga mendjalankan kekuasaan pemerintahan. Kalau pada suatu waktu penguasa-penguasa itu terpaksa harus melepaskan kekuasaan pemerintahan atas daerahnja kepada fihak lain — karena kalah perang, terdesak oleh Swapradja atau karena sebab lainnja — maka wewenangnja atas tanah jang bersumber pada hak ulajat itu tidak turut serta beralih. Mereka itu tetap berkuasa atas tanah jang bersangkutan sebagai pelaksana hak ulajat tersebut. Berhubung dengan itu maka dibeberapa daerah/kepulauan kita didjumpai penguasa-penguasa adat atas tanah dengan nama wali-tanah, tuan-tanah, kabisu, mosalaki, mangu tanah, déo rai, upu-aman, tuo ulajat, disamping penguasa-penguasa jang mempunjai kekuasaan pemerintahan, misalnja pemerintah swapradja.

83. **Hak menguasai dari Negara.** Dibawah hak Bangsa sebagai jang diuraikan diatas UUPA mengenal hak Negara atas bumi dan lain-lainnja itu. Dalam **pasal 2 ajat 1** ditentukan, bahwa: „Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ajat 3 **Undang-undang Dasar** dan hal-hal sebagai jang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang-angkasa, termasuk kekajaan alam jang terkandung didalamnja itu pada tingkatan jang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakjat". Dalam Memori Pendjelasan ketentuan ini diuga digolongkan pada ketentuan dasar nasional dari hukum agraria jang baru.

Hak menguasai dari Negara itu tidak sadja didasarkan atas ketentuan **pasal 1** — Negara dianggap sebagai organisasi kekuasaan rakjat, sebagai alat bangsa — tetapi ditjarikan djuga dasar hukumnja pada ketentuan pasal 33 ajat 3 **Undang-undang Dasar.** Isi pasal tersebut telah kita ketahui dalam no 54 dimuka. Dengan demikian maka **pasal 2** UUPA

memberikan sekaligus suatu tafsiran resmi — interpretasi otentik — mengenai arti perkataan „dikuasai" jang dipergunakan didalam pasal 33 ajat 3 **Undang-undang Dasar** itu. Sebelum UUPA ada sementara orang jang menafsirkan perkataan „dikuasai" itu sebagai „dimiliki". UUPA setjara tegas menjatakan, bahwa perkataan tersebut bukan berarti dimiliki. Bahkan pengertian domein Negara dihapuskan oleh UUPA, „Azas domein" ..... tidak dikenal dalam hukum agraria jang baru, demikian Memori Pendjelasan angka II/2.

Memori Pendjelasan angka II/2 menegaskan, bahwa: „perkataan „dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti „dimiliki", akan tetapi pengertian, jang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia — sebelumnja disebut sebagai: Badan Penguasa — untuk pada tingkatan jang tertinggi:

a. mengatur dan menjelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang-angkasa tersebut;
b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi dan lain-lainnja itu (dengan perkataan lain, menentukan dan mengatur hak-hak jang dapat dipunjai atas bumi dan lain-lainnja itu);
c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum jang mengenai bumi, air dan ruang-angkasa". (Segala sesuatu itu tentunja termasuk djuga: kekajaan alam jang terkandung didalamnja). Penegasan mengenai arti perkataan **„dikuasai"** dinjatakan dalam **pasal 2 ajat 2.**

Pasal 2 ajat 2

Dalam pada itu didalam perundang-undangan pertambangan kita djumpai djuga pengertian „dikuasai oleh Negara". Pasal 2 **Undang-undang no 37 Prp tahun 1960 jo no 11 tahun 1967** tentang Pertambangan dan **Undang-undang no 44 Prp tahun 1960** tentang Pertambangan Minjak dan Gas Bumi (Lampiran 68 dan 69 menjatakan, bahwa: „Segala

bahan galian ..... adalah kekajaan nasional dan (jang) **dikuasai oleh Negara**". Didalam Pendjelasan kedua undang-undang itu tidak dapat diketahui setjara pasti, apakah sebenarnja sifat dan arti daripada pengertian „dikuasai" itu. Didalam Undang-undang Pertambangan didjelaskan, bahwa dengan pernjataan itu „Negara **menguasai** semua bahan-bahan galian **dengan sepenuh-penuhnja**". Undang-undang Pertambangan Minjak dan Gas Bumi didalam Pendjelasannja menghubungkan pernjataan itu dengan ketentuan pasal 33 ajat 3 UUD, tetapi ditempat lain menimbulkan kesan seakan-akan pengertian „dikuasai" itu berarti „dimiliki". Perusahaan Negara jang telah melaksanakan kuasa pertambangannja tidak memiliki hasil pekerdjaan pertambangannja, tetapi: „penggantian djasa terhadap pekerdjaan-pekerdjaan eksplorasi dan/atau eksplotasi dan/atau pemurnian dan pengolahan ataupun dengan pendjualan inilah jang baru mendjadi milik Perusahaan Negara". Djika demikian maka mulai dari saat masih berada didalam tubuh bumi sampai didjualnja kepada fihak ketiga bahan-bahan galian itu adalah milik Negara. Kalau benar demikian maka siapakah sebenarnja pemilik intan jang berhasil ditambang rakjat di Kalimantan? **Undang-undang Pokok Pertambangan** tahun 1967 djuga tidak memuat ketentuan jang djelas.

Djuga didalam **Undang-undang Pokok Kehutanan** (Undang-undang no 5 tahun 1967) (Lampiran no 72 dan 73), dipergunakan pengertian „dikuasai oleh Negara". Pasal 5 ajat 1 menjatakan, bahwa: „Semua hutan dalam wilajah Republik Indonesia, termasuk kekajaan alam jang terkandung didalamnja, **dikuasai oleh Negara**". Tetapi pasal 5 itu didalam ajat 2 sekaligus memberikan sifat dan isi daripada pengertian „dikuasai" sesuai dengan apa jang tertjantum didalam **pasal 2 UUPA.** Pendjelasan Undang-undang Pokok Kehutanan pun penegasan, bahwa: „Pengertian „dikuasai" bukan berarti „dimiliki", melainkan suatu pengertian jang mengandung kewadjiban-kewa-

djiban dan wewenang-wewenang dalam bidang hukum publik, sebagaimana perintjiannja disebutkan dalam pasal 5 ajat 2. Sehubungan dengan pengertian itu maka dalam rangka ketentuan pasal 5 ini masih dimungkinkan adanja Hutan Milik sebagai tersebut pada pasal 2".

84. Pendjelasan lebih landjut mengenai hak menguasai itu. Kalau hak menguasai itu ada pada Negara, siapa atau instansi manakah dalam konkretonja jang akan mendjalankan wewenang-wewenang jang bersumber pada kekuasaan itu, sebagai jang diperintji dalam **pasal 2 ajat 2** tersebut diatas? Sebagaimana telah kita ketahui maka jang melaksanakan hak ulajat adalah penguasa adat. Mengenai hal-hal dalam bidang legislatip wewenang itu didjalankan oleh badan-badan perundang-undangan, jaitu Pemerintah bersama DPR (pembentuk Undang-undang). Pemerintah atas dasar pasal 5 ajat 2 atau pasal 22 **UUD** dan mungkin djuga seorang Menteri atas dasar delegasi kekuasaan perundang-undangan. Mengenai hal-hal jang terletak dalam bidang eksekutip wewenang Negara itu didjalankan oleh Presiden (Pemerintah) atau Menteri. Sebagaimana ditentukan dalam **pasal 2 ajat 4** maka pelaksanaan daripada hak menguasai dari Negara tersebut dapat dikuasakan — dilimpahkan — kepada daerah-daerah swatantra dan masjarakat-masjarakat hukum adat. Didalam hal jang demikian maka pelaksanaan wewenang-wewenang jang dimaksudkan itu didjalankan oleh pemerintah daerah atau penguasa adat jang bersangkutan.

Mengenai soal mengatur dan menjelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi dan lain-lainnja itu (huruf a) terdapat ketentuannja jang chusus dalam UUPA, jaitu ketentuan **pasal 14.** UUPA mewadjibkan Pemerintah membuat suatu rentjana umum, suatu „nasional planning", jang kemudian akan diperintji dengan planning-planning daerah („regional planning") jang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Pula terdapat di-

dalam **pasal 15** ketentuan tentang kewadjiban memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannja serta mentjegah kerusakannja jang disertai sanksi pidana (**pasal 52**).

Mengenai wewenang jang disebut dalam huruf b UUPA mengadakan ketentuan lebih landjut dalam **pasal 4, pasal 6 s/d 11** dan ketentuan-ketentuan dalam BAB II tentang „Hak-hak atas tanah, air, ruang-angkasa serta Pendaftaran tanah". Diadakan ketentuan tentang hak-hak apa sadja jang dapat dipunjai, siapa jang dapat mempunjainja, hak-hak dan kewadjiban-kewadjiban jang empunja, terdjadinja serta hapusnja hak-hak tersebut dan lain sebagainja. Wewenang ini termasuk dalam bidang legislatip.

Adapun wewenang jang tersebut dalam huruf c didjumpai pula ketentuan-ketentuannja lebih landjut dalam pasal-pasal UUPA. Misalnja **pasal 12 dan 13** mengenai usaha dalam lapangan agraria, **pasal 26** tentang peralihan hak milik dan **pasal 49 ajat 3** mengenai perwakafan tanah milik.

85. Hak menguasai dari Negara meliputi semua bumi. Kalau hak domein Negara hanja mengenai tanah-tanah jang tidak dipunjai dengan hak eigendom dan agrarisch eigendom, maka sebagaimana halnja dengan hak ulajat, hak menguasai dari Negara meliputi **semua** bumi, air, ruang-angkasa dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja. Baik jang sudah dihaki seseorang maupun jang tidak atau belum dihaki. „Kekuasaan Negara mengenai tanah jang **sudah** dipunjai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu". Demikian Memori Pendjelasan angka II/2. Ini berarti, bahwa „sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada jang mempunjai untuk menggunakan haknja, sampai disitulah batas kekuasaan Negara. Adapun isi hak-hak itu serta pembatasan-pembatasannja dinjatakan dalam **pasal 4** dan pasal-pasal berikutnja serta pasal-pasal dalam **Bab II**".

„Kekuasaan Negara atas tanah jang tidak dipunjai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnja adalah lebih luas dan penuh". Demikian Memori Pendjelasan selandjutnja. Dengan berpedoman pada tudjuan daripada hak menguasai Negara itu sebagai jang ditentukan dalam pasal 2 ajat 3, jaitu untuk mentjapai sebesar-besar kemakmuran rakjat, Negara dapat memberikan tanah demikian kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannja, misalnja hak milik, hak guna-usaha untuk sesuatu usaha perkebunan atau hak guna-bangunan untuk mendirikan rumah atau memberikannja dalam pengelolaan („beheer") atau dengan hak pakai kepada sesuatu Departemen, Djawatan atau Daerah Swatantra untuk dipergunaan bagi pelaksanaan tugasnja masing-masing. Kekuasaan dari Negarapun sedikit atau banjak dibatasi pula oleh hak ulajat dari kesatuan-kesatuan masjarakat hukum adat, didaerah-daerah dimana hak ulajat itu masih ada.

Pasal 2 ajat 3

86. Pelimpahan pelaksanaan hak menguasai dari Negara. Telah disebut dimuka bahwa hak menguasai dari Negara itu pelaksanaannja dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah swatantra dan masjarakat-masjarakat hukum adat. Demikian ditentukan dalam **pasal 2 ajat 4.**

Pasal 2 ajat 4

Kiranja wewenang jang pelaksanaannja dapat dikuasakan itu pada hakekatnja akan terbatas pada apa jang disebutkan dalam huruf a, jaitu : wewenang mengatur dan menjelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang-angkasa. Wewenang **mengatur** itu misalnja bersangkutan dengan perentjanaan kota, peraturan mengenai pembuatan bangunan-bangunan dan lain sebagainja. Wewenang **menjelenggarakan** misalnja berupa tindakan mematangkan tanah untuk disiapkan guna tempat pembangunan perumahan rakjat, industri dan lain sebagainja. Untuk itu Daerah Swatantra dapat menjelenggarakan suatu **perusahaan**

tanah, jang selain bertugas mematangkan tanah-tanah jang tersedia, djuga mengatur pembagian tanah itu kepada fihak-fihak jang memerlukan. Dengan demikian maka tanah-tanah jang tersedia itu dapat digunakan sebaik-baiknja sesuai dengan rentjana pembangunan daerah. Inilah jang dimaksud oleh UUPA dalam Memori Pendjelasan **pasal 2 ajat 4** itu, „bahwa wewenang dalam bidang agraria ini dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah". Dalam pada itu tudjuan penjelenggaraan perusahaan-tanah oleh daerah, titik-beratnja harus diletakkan pada kepentingan umum, djadi tidak pada tudjuan untuk mentjari keuntungan semata-mata.

Dalam Memori Pendjelasan itu dinjatakan pula bahwa wewenang jang dilimpahkan itu termasuk tugas medebewind. „Soal agraria menurut sifatnja dan pada azasnja merupakan tugas Pemerintah Pusat". Pelimpahan wewenang itu akan diselenggarakan menurut keperluan dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Lebih landjut soal tersebut akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Selama Peraturan Pemerintah itu belum ada, maka berdasarkan **pasal 58**, jang berlaku ialah ketentuan-ketentuan dari **Peraturan Pemerintah no 8 tahun 1953** tentang **Penguasaan Tanah-tanah Negara** (LN 1953-14). Pendjelasannja dimuat dalam TLN no 362. Dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah tersebut ditentukan bahwa tanah-tanah jang dikuasai penuh oleh Negara dapat diserahkan kepada Kementerian (sekarang: Departemen) atau Djawatan (sekarang Direktorat atau Direktorat Djenderal) untuk melaksanakan kepentingannja jang tertentu. Penjerahan itu dapat dilakukan djuga kepada Daerah-daerah Swatantra untuk menjelenggarakan kepentingan daerahnja, misalnja untuk pasar, lapangan olahraga dan lain sebagainja. Selain untuk keperluan itu kepada Daerah-daerah Swatantra dapat pula diberikan tanah dalam penguasaan dengan tudjuan untuk kemudian diberikan kepada pihak lain dengan sesuatu

hak (pasal 12). Untuk tudjuan itu maka daerah Swatantra dapat menjelenggarakan perusahaan-tanah sebagai jang diuraikan diatas.

Dalam hubungan ini dapat ditundjuk pada apa jang ditentukan didalam **Peraturan Menteri Agraria no 9 tahun 1965** jo **Peraturan Menteri Dalam Negeri no 1 tahun 1967** Daftar Lampiran angka IV: Hak Pengelolaan, angka V: (Hak) Penguasaan dan angka VI: Hak Pakai ladjur 3 dan 4. Ditentukan didalam pasal 4 Peraturan Menteri Agraria tersebut, bahwa dengan menjimpang seperlunja dari ketentuan-ketentuan dalam **Peraturan Pemerintah no 8 tahun 1953** tanah-tanah Negara jang oleh sesuatu Departemen, Direktorat dan Daerah Swatantra dimaksudkan untuk dipergunakan sendiri, akan diberikan kepada instansi tersebut dengan **hak pakai**. Apabila tanah jang bersangkutan selain akan dipergunakan sendiri oleh instansi-instansi itu, djuga dimaksudkan untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada fihak ketiga (misalnja didalam penjelenggaraan „perusahaan tanah"; pembagian tanah kepada para transmigran; penjelenggaraan pembangunan perumahan rakjat atau perumahan pegawai), maka hak jang akan diberikan adalah **hak pengelolaan** (pasal 5). Wewenang-wewenang apa jang ada pada instansi jang mempunjai hak pengelolaan itu ditentukan didalam pasal 6. Kedua hak itu (hak pakai dan hak pengelolaan) didalam **Peraturan Pemerintah no 8 tahun 1953** disebut „Hak penguasaan", sebagai terdjemahan dari pada pengertian „beheer". Sekarang haknja disesuaikan dengan tudjuan penggunaan tanahnja. Pengertian **„penguasaan"** untuk selandjutnja dipergunakan didalam arti jang lebih sesuai dengan ketentuan **pasal 2 UUPA**, jaitu sebagai jang disebutkan didalam angka V Daftar Lampiran **Peraturan Menteri Dalam Negeri no 1 tahun 1967**. (Hak) penguasaan itu dapat diberikan kepada Badan-badan Pemerintah tertentu. Objeknja tidak terbatas pada tanah Negara, tetapi bisa djuga meliputi tanah-tanah-hak jang ada dalam suatu daerah tertentu. Hak penguasaan itu berisikan

wewenang untuk mengatur dan menetapkan perentjanaan peruntukan tanah-tanah jang ada dalam daerah tersebut serta mengadakan peraturan-peraturan tentang pungutan-pungutan tertentu bersangkutan dengan penggunaan tanah-tanah itu. Bagi instansi jang mempunjai hak tersebut wewenang itu bisa merupakan sumber penghasilan untuk membiajai tugas-tugasnja. (Bandingkan: Peraturan Presiden Republik Indonesia no 2 tahun 1966 tentang Otoritas Djalanraya Djagorawi (LN 1966 no 6) pasal 5 dan 6: Untuk melakukan usahanja kepada Otorita diberikan wewenang untuk menguasai tanah-tanah jang diperlukan, menurut ketentuan-ketentuan jang ditetapkan oleh Menteri Agraria. Dengan maksud jang sama, tetapi dengan perumusan lain: Peraturan Presiden Republik Indonesia no 17 tahun 1964 tentang Otorita Djalan Raya Lintas Sumatra (LN 1964 no 48, Pendjelasannja dalam TLN no 2649) pasal 5. Perumusannja sama dengan pasal 2 UUPA).

87. **Tudjuan hak menguasai dari Negara.** Hak menguasai jang diatur dalam pasal 2 itu tidak hanja memberi wewenang-wewenang tertentu sadja kepada Negara untuk mengatur dan mengurus soal-soal agraria, tetapi meletakkan pula suatu kewadjiban. Jaitu untuk mempergunakan wewenang jang bersumber pada hak menguasai tersebut: „untuk mentjapai sebesar-besar kemakmuran rakjat, dalam arti kebahagiaan, kesedjahteraan dan kemerdekaan dalam masjarakat dan Negara hukum Indonesia jang merdeka, berdaulat, adil dan makmur". Kewadjiban ini ditegaskan pula dalam Konsiderans bagian „Berpendapat" huruf d: „..... jang mewadjibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannja, hingga semua tanah diseluruh wilajah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakjat".

88. **Istilah „tanah Negara".** Dalam rangka pengertian „domein" Negara dahulu diadakan perbedaan antara

711781-(11).

domein Negara jang **bebas** dan domein Negara jang **tidak bebas.** Domein Negara bebas atau tanah Negara bebas ialah tanah-tanah Negara diatas mana tidak ada hak-hak fihak lain („vrij landsdomein"). Kalau diatasnja ada hak fihak lain, misalnja hak milik maka tanah Negara itu disebut tanah Negara jang tidak bebas („onvrij landsdomein").

Sebagaimana telah kita ketahui dalam uraian diatas hak menguasai Negara itu meliputi baik tanah-tanah jang sudah dipunjai orang dengan sesuatu hak maupun jang tidak/belum. Tanah-tanah jang terachir ini didalam UUPA disebut: **tanah-tanah jang dikuasai langsung oleh Negara,** misalnja dalam **pasal 28 ajat 1, 37, 41 ajat 1** dan **pasal 49 ajat 2** Untuk mempersingkat pemakaian kata-kata tanah-tanah ini sebaiknja disebut **„tanah Negara"** sadja. Adapun tanah-tanah jang sudah ada haknja sebaiknja tidak disebut „tanah jang dikuasai tidak langsung oleh Negara" atau „tanah Negara tidak bebas", melainkan disebut masing-masing dengan nama haknja. Misalnja tanah hak-milik, tanah hak-guna-usaha, tanah hak-guna-bangunan, tanah hak-pakai dan lain sebagainja. Dengan demikian maka pengertian „tanah Negara" dalam arti sebagai jang disarankan itu mempunjai ruang lingkup jang lebih sempit daripada pengertian „landsdomein" dahulu, karena hanja meliputi tanah-tanah jang tidak dihaki oleh sesuatu fihak.

89. Hak ulajat dalam hukum agraria jang baru. Dimuka telah berkali-kali hak ulajat ini disebut-sebut. Apakah jang dimaksud dengan hak ulajat itu?

Hak **ulajat** sebenarnja merupakan satu perangkaian dari pada wewenang-wewenang dan kewadjiban-kewadjiban **suatu masjarakat hukum adat** jang berhubungan dengan tanah, jang termasuk lingkungan wilajahnja. Hak ulajat berlaku terhadap semua tanah wilajah itu, baik jang sudah dihaki seseorang maupun jang tidak atau belum dihaki. Hak ulajat mempunjai kekuatan berlaku kedalam dan keluar. Kedalam, hak ulajat berlaku terhadap para anggota

masjarakat hukum itu. Keluar, hak ulajat berlaku terhadap orang-orang bukan-anggota masjarakat hukum (disebut „orang-orang asing"). Masjarakat hukum adatlah jang mempunjai hak ulajat itu dan bukan orang-seorang.

Kekuatan berlaku keluar. Hak ulajat dipertahankan dan dilaksanakan oleh **penguasa adat** dari masjarakat hukum jang bersangkutan. Biasanja penguasa itu adalah Kepala Pemerintahan masjarakat hukum tersebut. Tetapi adakalanja orang lain. Hal ini telah diuraikan diatas dalam no 82. Orang-orang asing jang bermaksud untuk mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, dilarang masuk lingkungan tanah wilajah sesuatu masjarakat hukum tanpa izin penguasa adatnja. Untuk itu ia wadjib memberi kepadanja barang sesuatu, jang disebut **pengisi adat.** Dengan izin penguasa adat itu ia dapat membuka tanah untuk berladang atau untuk didjadikan kebun tanaman muda, jaitu kebun jang ditanami dengan tanaman jang tidak memerlukan waktu lama untuk dipungut hasilnja. Sebab orang-orang asing hanja boleh menguasai atau mengerdjakan tanah jang dibukanja itu selama satu panen sadja. Tanah jang telah dibuka itu dikuasainja dengan hak pakai, karena orang asing tidak boleh (tidak dapat) mempunjai tanah dengan hak milik. Demikian itu didaerah-daerah dimana hak ulajatnja masih kuat. Orang asing dengan izin penguasa adat diperbolehkan mengambil hasil hutan, berburu dan lain sebagainja. Dari hasil jang diperolehnja dari pengusahaan tanah atau pengambilan hasil hutan itu, ia harus menjerahkan sebagian (biasanja sepersepuluh) kepada penguasa adat tersebut. Seorang asing jang membuka tanah atau mengambil hasil hutan tanpa izin melakukan suatu tindak pidana menurut hukum adat **(maling tanah atau maling hutan).**

Kekuatan berlaku kedalam. Kewadjiban jang utama dari penguasa adat jang bersumber pada hak ulajat ialah memelihara kesedjahteraan dan kepentingan anggota-anggota masjarakat hukumnja, men-

djaga djangan sampai timbul perselisihan mengenai pemakaian tanah dan kalau terdjadi persengketaan ia wadjib menjelesaikannja. Berhubung dengan tanggung-djawabnja mengenai kesedjahteraan masjarakat hukumnja maka pada azasnja penguasa adat tidak diperbolehkan mengasingkan seluruh atau sebagian tanah wilajahnja kepada siapapun. Dikatakan „pada azasnja", karena ketentuan itu ada perketjualiannja. Penguasa adatpun berwenang untuk menundjuk hutan-hutan tertentu sebagai hutan tjadangan, jang tidak boleh dibuka oleh siapapun. Ia berwenang pula menundjuk tanah-tanah tertentu untuk dipakai guna keperluan umum/keperluan bersama, misalnja untuk kuburan, tempat penggembalaan, masdjid dan lain-lainnja.

Para anggota masjarakat hukum adat mempunjai keleluasaan untuk membuka dan mempergunakan tanah jang termasuk lingkungan wilajah masjarakat hukumnja itu. Tetapi untuk mendjaga djangan sampai terdjadi bentrokan dengan anggota-anggota lainnja, misalnja tanah jang akan dibuka itu djuga akan dibuka pula oleh seorang anggota lain, maka sebelum membuka tanah ia harus memberitahukannja kepada penguasa adatnja. Pemberitahuan itu bukan bersifat permintaan izin membuka tanah. Untuk membuka tanah itu ia tidak diharuskan membajar sesuatu. Usaha-usaha jang bisa didirikannja atas tanah ialah misalnja: ladang, kebun, sawah, tebat, perumahan dan lain-lain. Masing-masing itu menurut hukum adat mempunjai hukumnja jang chusus. Tanah jang diusahakannja itu dapat dikuasainja dengan hak pakai, tetapi bisa djuga dipunjainja dengan hak milik. Hal itu tergantung pada kenjataan apakah tanah itu dikuasainja dan diusahakannja setjara terus menerus ataukah hanja untuk sementara sadja. Pula tergantung pada banjaknja usaha jang telah dikeluarkannja mengenai tanah itu.

Seorang anggota masjarakat hukum djuga dengan leluasa, tanpa diharuskan meminta izin atau mem-

berikan sesuatu pembajaran, dapat mengambil hasil hutan, hasil sungai atau rawa-rawa, berburu dan lain sebagainja, asal hasilnja itu diperuntukkan bagi diri sendiri dan keluarganja. Kalau hasil jang diperolehnja itu diperuntukkan perdagangan maka ia diperlakukan sebagai orang asing dan diharuskan menjerahkan sepersepuluhnja kepada penguasa adatnja.

Kalau seorang anggota masjarakat hukum meninggal dunia tanpa meninggalkan ahliwaris, maka masjarakat hukumnjalah jang mendjadi ahliwarisnja. Kalau ia mempunjai tanah milik, maka tanah itu djatuh mendjadi milik masjarakat hukumnja.

Hubungan hak ulajat dengan hak-hak perseorangan. Antara hak ulajat dan hak-hak perorangan selalu ada pengaruh timbal-balik. Makin banjak usaha jang dilakukan seseorang atas suatu bidang tanah, maka makin eratlah hubungannja dengan tanah itu dan makin kuat pula haknja atas tanah tersebut. Didalam hal jang demikian maka kekuatan hak ulajat terhadap tanah itu mendjadi kurang. Tetapi menurut hukumnja jang asli, bagaimanapun djuga kuatnja, hak perseorangan atas tanah itu tetap terikat oleh hak ulajat. Dalam pada itu dibanjak daerah hak-hak perseorangan sudah demikian kuatnja hingga kekuatan hak ulajat menurut kenjataannja sudah hilang atau hampir-hampir tak terasa lagi. Tetapi dimana hak ulajat masih kuat, maka sewaktu-waktu hubungan orang dengan tanahnja mendjadi kendor, misalnja tidak diusahakan lagi, maka hak ulajat mendjadi kuat kembali, sampai tanahnja kembali dalam kekuasaan penuh dari masjarakat hukum.

Kalau sebidang tanah tidak diusahakan lagi hingga kembali mendjadi belukar atau hutan, maka hal itu bisa mengakibatkan hilangnja hak atas tanah jang bersangkutan. Tanah itu kemudian boleh diusahakan oleh anggota masjarakat lainnja. Teranglah bahwa hukum adat sudah mengenal isi pengertian funksi sosial dari hak-hak atas tanah. Adalah bertentangan dengan funksi sosialnja kalau tanah jang mestinja diusahakan ditinggalkan dalam keadaan terlantar.

Hak atas tanah menurut hukum adat tidak hanja memberi wewenang, tetapi djuga meletakkan kewadjiban kepada jang empunja untuk mengusahakan tanahnja itu.

Biarpun pada asal mulanja didjumpai diseluruh Indonesia, tetapi dibanjak daerah kekuatan hak ulajat sudah mendjadi tipis, bahkan didaerah-daerah tertentu — misalnja dikota-kota — sudah dapat dikatakan hilang sama sekali.

Untuk perangkaian hak-hak dan kewadjiban-kewadjiban masjarakat-hukum adat jang diuraikan diatas itu UUPA memakai nama hak ulajat. Sebenarnja untuk itu hukum adat tidak mempunjai nama. Nama jang ada ialah mengenai tanah wilajah lingkungan masjarakat hukum itu. Ulajat = wilajah. Banjak daerah mempunjai nama untuk lingkungan wilajahnja itu. Misalnja tanah wilajah sebagai kepunjaan (**petuanan** — Ambon) sebagai tempat jang memberi makan (**panjampéto** — Kalimantan), sebagai daerah jang dibatasi (**pawatasan** — Kalimantan, wewengkon Djawa, **prabumian** — Bali) atau sebagai tanah jang terlarang bagi orang-lain (**totabuan** — Bolaang-Mangondouw). Achirnja didjumpai djuga istilah-istilah: **torluk** (Angkola), **limpo** (Sulawesi Selatan) **muru** (Buru), **pajar** (Bali), **paèr** (Lombok) dan **ulajat** (Minangkabau). Nama-nama tersebut diambilkan dari buku **Ter Haar: Beginselen en stelsel van het adatrecht.** Dalam perpustakaan hukum adat hak ulajat disebut dengan nama **„beschikkingsrecht".**

Hak ulajat dalam UUPA. Hak ulajat **diakui** oleh UUPA, tetapi pengakuan itu disertai 2 sjarat, jaitu mengenai **„existence"-nja** dan mengenai **pelaksanaannja.** Hak ulajat diakui „sepandjang menurut kenjataannja masih ada", demikian **pasal 3.** Didaerah-daerah dimana hak itu tidak ada lagi, tidak akan dihidupkan kembali. Didaerah-daerah dimana tidak pernah ada hak ulajat, tidak akan dilahirkan hak ulajat baru. Pelaksanaan hak ulajat diatur djuga didalam **pasal 3.**

„Pelaksanaan hak ulajat harus sedemikian rupa

sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, jang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain jang lebih tinggi")) demikian pasal 3.

Pasal 3

Pada waktu membitjarakan pembatasan-pembatasan daripada berlakunja hukum adat dalam hukum agraria jang baru sudah disinggung pula soal pelaksanaan hak ulajat jang tidak dibenarkan oleh UUPA. Pengalaman memang menundjukkan, bahwa seringkali hak ulajat itu pelaksanaannja menghambat, bahkan merintangi usaha-usaha jang besar dari Pemerintah. Sebagai tjontoh dapat dikemukakan kesukaran-kesukaran jang harus diatasi Pemerintah untuk mendapat tanah guna pelaksanaan usaha „rice-project" di Waytuba (Sumatra Selatan). Masjarakat hukum adat jang bersangkutan hanja bersedia menjerahkan tanahnja — jang notabene berupa tanah alang-alang jang tidak mungkin dapat diusahakan sendiri oleh anggota-anggota masjarakat hukum itu — dengan sjarat-sjarat jang bukan-bukan. Pengalamanpun menundjukkan bahwa hak ulajat seringkali menghambat pembangunan daerah itu sendiri misalnja di Tapanuli. UUPA mendudukkan hak ulajat itu pada tempat jang sewadjarnja dalam alam bernegara dewasa ini. Memori Pendjelasan (angka II/3) menegaskan, bahwa kepentingan sesuatu masjarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan Negara jang lebih tinggi dan lebih luas. Hak ulajat pelaksanaannja harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan jang lebih luas itu. Tidak dapat dibenarkan — demikian Memori Pendjelasan — djika didalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masjarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulajatnja setjara mutlak. Seakan-akan masjarakat hukum itu terlepas dari masjarakat-masjarakat hukum dan daerah-daerah lainnja, didalam lingkungan Negara sebagai kesatuan. Seakan-akan anggota-anggota masjarakat hukum itu sendirilah jang berhak atas

tanah wilajahnja itu. Seakan-akan tanah wilajahnja itu hanja diperuntukkan bagi anggota-anggota masjarakat hukum itu sendiri. Sikap jang demikian oleh UUPA dianggap bertentangan dengan azas-azas jang tertjantum dalam **pasal 1 dan 2.**

UUPA berpangkal pada pengakuan hak ulajat dalam hukum agraria jang baru, tetapi pelaksanaannja dibatasi. Djika Pemerintah akan memberikan sesuatu hak atas tanah (umpamanja hak guna-usaha untuk usaha perkebunan), maka sebagai tanda pengakuan itu masjarakat hukum adat jang bersangkutan sebelumnja akan didengar pendapatnja dan akan diberi „recognitie", jang memang ia berhak menerimanja sebagai pemegang hak ulajat. Tjontoh ini diberikan dalam Memori Pendjelasan. Dari tjontoh ini kita dapat mengetahui pula pendirian UUPA mengenai hubungan hak ulajat dengan „tanah Negara" menurut pengertian jang dimaksud dalam no 88 diatas. Menurut **pasal 28 ajat 1** maka jang dapat diberikan dengan hak guna-usaha ialah tanah-tanah jang dikuasai langsung oleh Negara". Tanah-tanah demikian itu kita sarankan untuk disebut „tanah Negara". Dalam tjontoh diatas tanah jang diberikan dengan hak guna-usaha itu masih ada hak ulajatnja. Djadi tanah-tanah jang masih ada hak ulajatnjapun menurut pengertian UUPA termasuk golongan „tanah Negara", termasuk golongan tanah jang „dikuasai langsung oleh Negara". Pemberian „recognitie" bukanlah berarti, bahwa hak ulajat itu dilepaskan oleh masjarakat hukum jang bersangkutan, tetapi djustru merupakan suatu pengakuan adanja hak tersebut. Djika demikian apakah selama hak guna-usahanja berlangsung, hak ulajat itu tetap ada dan sewaktu-waktu hak guna-usaha tersebut berachir akan bangkit kembali dalam keadaan dan kekuatannja semula? Perlu kiranja diketahui, bahwa hak guna-usaha itu dapat berlangsung sampai 50 - 60 tahun, sedang gedjala-umumnja adalah bahwa hak ulajat karena berbagai faktor, baik intern maupun extern tambah lama tambah mendjadi lemah atau hilang

sama sekali. Bagaimana nasib hak ulajat sesudah hak guna-usahanja berachir kiranja akan tergantung pada keadaan dan kekuatan hak-hak ulajat didaerah sekitar areal hak guna-usaha tersebut pada waktu itu.

Hak ulajat didalam Undang-undang Pokok Kehutanan. Telah dikemukakan didalam uraian no 83 diatas, bahwa menurut pernjataan **Undang-undang Pokok Kehutanan** semua hutan dalam wilajah Republik Indonesia, termasuk kekajaan alam jang terkandung didalamnja, dikuasai oleh Negara. Apakah pernjataan itu berarti bahwa hak masjarakat-masjarakat hukum adat atas hutan ulajatnja dihapuskan? Dengan perkataan lain, apakah **Undang-undang Pokok Kehutanan** tidak mengakui lagi hak ulajat? Hak ulajat masjarakat-masjarakat hukum adat masih diakui, tetapi sepandjang menurut kenjataannja masih ada, sesuai dengan ketentuan **pasal 3 UUPA**. Didalam pasal 17 ditentukan, bahwa „pelaksanaan hak-hak masjarakat hukum adat dan anggota-anggotanja serta perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan baik langsung maupun tidak langsung jang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum, sepandjang menurut kenjataannja masih ada, tidak boleh mengganggu tertjapainja tudjuan-tudjuan jang dimaksud dalam undang-undang ini". Didalam Pendjelasan Umumnja dinjatakan antara lain: „Didalam pasal 2 dipergunakan istilah „Hutan Negara" untuk menjebut semua hutan jang bukan „Hutan Milik". Dengan demikian maka pengertian „Hutan Negara" itu mentjakup pula hutan-hutan jang baik berdasarkan peraturan-perundangan maupun hukum adat dikuasai oleh masjarakat hukum adat. Penguasaan masjarakat hukum adat atas hutan-hutan tertentu jang didasarkan pada hukum adat, jang lazimnja disebut hak ulajat diakui didalam Undang-undang Pokok Agraria, tetapi sepandjang menurut kenjataannja memang masih ada. Didaerah-daerah dimana menurut kenjataannja hak ulajat itu sudah tidak ada lagi (atau tidak pernah ada) tidaklah akan dihidupkan kembali. Menurut perkembangannja hak ulajat

itu karena pengaruh berbagai faktor menundjukkan ketjenderungan untuk bertambah lama bertambah mendjadi lemah. Selain pembatasan tersebut diatas, pelaksanaan hak ulajat itupun harus sedemikian rupa, hingga sesuai dengan kepentingan nasional serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan jang lebih tinggi. Berhubung dengan itu maka dimasukkannja hutan-hutan jang dikuasai oleh masjarakat hukum adat tersebut kedalam pengertian „Hutan Negara" **tidaklah meniadakan** hak-hak masjarakat hukum jang bersangkutan serta anggota-anggotanja untuk mendapatkan manfaat dari hutan-hutan itu, sepandjang hak-hak itu menurut kenjataannja memang masih ada dan pelaksanaannjapun harus sedemikian rupa hingga tidak mengganggu tertjapainja tudjuan-tudjuan jang ditjantumkan dalam Undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannja. Hal ini ditegaskan pula didalam pasal 17". Demikian Pendjelasan Umum **Undang-undang Pokok Kehutanan.** Kemudian didalam Pendjelasan pasal 17 pernjataan tersebut diulang (ditegaskan) kembali. „Selain hukum perundang-undangan dibeberapa tempat di Indonesia berlaku hukum adat, antara lain tentang pembukaan hutan, penggembalaan ternak, pemburuan satwa liar dan pemungutan hasil hutan. Dalam pelaksanaan hukum adat setempat, sepandjang menurut kenjataannja masih ada, harus didjaga djangan sampai terdjadi kerusakan hutan, sehingga mengakibatkan manfaat hutan jang lebih penting dibidang produksi dan fungsi lindung daripada hutan akan berkurang adanja. Demikian pula hak ulajat sepandjang menurut kenjataannja masih ada tetap diakui, tetapi pelaksanaannja harus sesuai dengan kepentingan nasional serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundangan lain jang lebih tinggi. Karena itu tidak dapat dibenarkan andaikata hak ulajat suatu masjarakat hukum adat setempat digunakan untuk menghalang-halangi pelaksanaan rentjana umum Pemerintah, misalnja: menolak dibukanja hutan

setjara besar-besaran untuk projek-projek besar atau untuk kepentingan transmigrasi dan lain sebagainja. Demikian pula tidak dapat dibenarkan, apabila hak ulajat dipakai sebagai dalih bagi masjarakat hukum adat setempat untuk membuka hutan setjara „sewenang-wenang". Demikian Pendjelasan pasal 17.

90. **Hak-hak atas tanah.** Dalam hukum agraria sekarang orang-orang dan badan-badan hukum dapat mempunjai **hak-hak atas tanah,** jaitu hak atas permukaan bumi. Hak atas tanah memberi wewenang kepada jang empunja untuk **mempergunakan** tanah jang bersangkutan. **Pasal 4** menentukan, bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara akan ditentukan adanja matjam-matjam hak atas tanah jang dapat diberikan kepada dan dipunjai oleh orang-orang serta badan-badan hukum. Badan-badan hukum disebut tersendiri karena ada hak atas tanah jang pada azasnja tidak dapat dipunjai oleh badan hukum, jaitu hak milik **(pasal 21 ajat 2).** Orang-orang dapat mempunjai hak-hak itu baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain. Teranglah bahwa hak-hak perseorangan atas tanah tetap diakui dalam hukum agraria sekarang, biarpun dengan pembatasan-pembatasan sebagai jang akan kita ketahui nanti. *Pasal*

Penentuan hak-hak atas tanah itu dilakukan dalam **pasal 16 ajat 1.** Menurut pasal itu maka hak-hak atas tanah menurut hukum agraria sekarang ialah: *Pasal 16 ajat 1*

a. hak milik,
b. hak guna-usaha,
c. hak guna-bangunan,
d. hak pakai,
e. hak sewa,
f. hak membuka tanah dan
g. hak memungut hasil-hutan.

Sesuai dengan ketentuan dalam **pasal 5** bahwa hukum agraria sekarang adalah hukum adat, maka penentuan hak-hak atas tanah itu **didasarkan pula pada sistematik hukum adat.** Dalam pada itu hak

guna-usaha dan hak guna-bangunan adalah hak-hak baru, jang diadakan untuk memenuhi keperluan masjarakat modern dewasa ini.

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh jang dapat dipunjai orang atas tanah (**pasal 20**). **Hak guna-usaha** ialah hak untuk mengusahakan tanah Negara dalam djangka waktu jang terbatas dan tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan (**pasal 28**). **Hak guna-bangunan** ialah hak untuk mendirikan dan mempunjai bangunan-bangunan atas tanah jang bukan miliknja sendiri (tanah Negara atau tanah milik orang lain) jang djangka waktunja djuga terbatas dan tertentu (**pasal 35**). **Hak pakai** ialah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah Negara atau tanah milik orang lain, jang memberi wewenang dan kewadjiban jang ditentukan dalam keputusan atau perdjandjian pemberiannja, jaitu hak jang tidak bersumber pada hubungan sewa-menjewa atau perdjandjian pengolahan tanah sebagai misalnja perdjandjian bagi-hasil (**pasal 41**). Seseorang atau suatu badan hukum mempunjai hak sewa atas tanah apabila ia berhak mempergunakan tanah-milik orang lain untuk sesuatu keperluan, dengan membajar kepada pemiliknja sedjumlah uang sebagai sewa (**pasal 44**). Sebenarnja hak guna-usaha, hak guna-bangunan dan hak sewa semuanja dapat dimasukkan kedalam golongan hak pakai. Jaitu hak jang memberi wewenang untuk memakai/mempergunakan tanah jang bukan miliknja sendiri. Tetapi untuk memenuhi kebutuhan masjarakat jang memerlukan **differentiatie** maka diadakanlah hak-hak jang mempunjai tjiri-tjiri chusus, diadakan hak-hak pakai jang chusus, jang diberi nama hak guna-usaha, hak guna-bangunan dan hak sewa itu. Hubungan pemakaian tanah jang tidak termasuk salah satu hak tersebut semuanja ditjakup dengan „nama kumpulan": hak pakai. Dalam pada itu hak guna-usaha bukan hak erfpacht dan hak guna-bangunan bukan hak opstal jang dahulu didjumpai dalam **Kitab Undang-undang**

Hukum Perdata. Demikian dikatakan dalam Pendjelasan **pasal 16.** Lembaga erfpacht dan opstal sekarang sudah tidak ada lagi dengan ditjabutnja pasal-pasal dalam Buku II **Kitab Undang-undang Hukum Perdata.**

Hak membuka tanah dan hak memungut hasil-hutan adalah hak-hak jang merupakan bentuk „pengedjawantahan" dari hak ulajat sebagai jang telah kita ketahui dalam uraian mengenai hak ulajat dimuka (no 89). Hak-hak tersebut bukanlah hak atas tanah dalam arti jang sebenarnja, karena tidak memberi wewenang untuk mempergunakan atau mengusahakan tanah tertentu. Tetapi biarpun demikian hak-hak tersebut dimasukkan djuga kedalam rangkaian hak-hak atas tanah untuk menjelaraskannja dengan sistimatik hukum adat, jang menggolongkan pula hak-hak itu sebagai hak-hak atas tanah.

Dalam hubungan ini dapat ditambahkan **hak pengelolaan** (uraian dalam no 86).

Djika dikemudian hari ternjata diperlukan adanja hak-hak baru — mungkin differentiatie lebih landjut dari hak pakai — maka hal itu harus dilakukan dengan undang-undang. Demikian **pasal 16 ajat 1 huruf h.**

91. Hak-hak atas tanah jang bersifat „sementara". Selain hak-hak jang disebutkan diatas **untuk sementara** masih akan didjumpai djuga:

a. hak gadai,
b. hak usaha bagi-hasil,
c. hak menumpang dan
d. hak sewa tanah pertanian **(pasal 16 ajat 1/h jo pasal 53).**

Pasal 16 ajat 1/h dan Pasal 53

Hak-hak tersebut diberi sifat „sementara", artinja pada suatu ketika lembaga-lembaga hukum itu akan ditiadakan, karena dianggap tidak sesuai dengan azas-azas dari hukum agraria jang baru. Salah satu azas penting dari hukum agraria jang baru ialah, bahwa dalam usaha-usaha dibidang agraria tidak boleh ada pemerasan, tidak boleh terdjadi apa jang disebut „exploitation de l'homme par l'homme"

(bandingkan ketentuan **pasal 11 ajat 1**). Dalam hubungan ini maka ditetapkan didalam **pasal 10**, bahwa tanah pertanian pada azasnja wadjib dikerdjakan atau diusahakan sendiri setjara aktip oleh jang empunja. Hak-hak atas tanah jang memungkinkan terdjadinja pemerasan orang atau golongan jang satu oleh orang atau golongan lain tidak boleh ada didalam hukum agraria jang baru. **Hak gadai, hak usaha bagi-hasil dan hak sewa tanah pertanian** adalah hak-hak jang memberi wewenang kepada jang empunja untuk menguasai dan mengusahakan tanah kepunjaan orang lain. Dengan demikian maka hak-hak itu merupakan hubungan-hubungan hukum jang bertentangan dengan azas jang tertjantum didalam **pasal 10** serta dianggap memungkinkan timbulnja hubungan-hubungan jang mengandung unsur pemerasan oleh jang empunja tanah terhadap jang mengusahakan (hak usaha bagi-hasil dan hak sewa tanah pertanian) atau oleh jang menguasai dan mengusahakan tanahnja terhadap jang empunja (hak gadai). Oleh karena itu hak-hak tersebut pada waktunja akan ditiadakan. Adapun bagi **hak menumpang** alasan maka dimasukkan kedalam golongan hak-hak jang sifatnja sementara bukanlah karena tidak sesuai dengan azas jang tertjantum didalam **pasal 10**. Hak menumpang tidak mengenai tanah pertanian, melainkan tanah bangunan. Adapun jang mendjadi alasannja adalah karena hak itu dianggap mengandung unsur feodal, jang djuga tidak sesuai dengan azas-azas hukum agraria jang baru.

Dalam pada itu hak-hak tersebut belum sekaligus dihapuskan pada mulai berlakunja UUPA, karena penghapusannja harus didahului dan disertai berbagai usaha, jang pada tingkat sekarang ini belum dapat diselenggarakan. Misalnja penjediaan kredit jang tjukup banjak, pembukaan tanah-tanah pertanian baru (ekstensipikasi) jang dibarengi dengan transmigrasi, penjaluran orang-orang jang tidak mempunjai tanah garapan lagi kebidang-bidang usaha lainnja (industri, perdagangan, transport)

dan lain sebagainja. Menghapuskan hak-hak tersebut tanpa didahului dan disertai usaha-usaha tersebut hanja akan berakibat menambah persoalan bagi masjarakat dan Negara.

Sungguhpun hak-hak gadai, usaha bagi hasil, sewa tanah pertanian dan menumpang itu masih tetap ada, tetapi pengaturannja harus disesuaikan dengan djiwa UUPA. Didalam **pasal 53** dinjatakan, bahwa hak-hak itu harus diatur untuk membatasi sifat-sifatnja jang bertentangan dengan UUPA dan harus diusahakan supaja dapat dihapuskan didalam waktu jang singkat. Sekedar untuk menghilangkan atau membatasi unsur-unsurnja jang mengandung pemerasan, maka ketentuan-ketentuan hukum adat jang mengatur hak usaha bagi-hasil telah diubah dengan **Undang-undang no 2 tahun 1960** dan jang mengatur pengembalian tanah-tanah pertanian jang digadaikan diubah dengan **Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 pasal 7** (Lampiran no 27 dan 28).

92. Subjek hak-hak atas tanah. Perbedaan antara WNI dan orang asing. Sesuai dengan azas Kebangsaan jang tertjantum didalam **pasal 1** maka **pasal 9 ajat 1** menentukan, bahwa hanja warganegara Indonesia sadja jang dapat mempunjai hubungan jang sepenuhnja dengan bumi, air dan ruang-angkasa. Dari uraian dalam no 70 kita mengetahui, bahwa ketentuan ini tidak hanja mengenai tanah sadja, tetapi djuga mengenai lain-lain sumber-sumber alam, mengenai objek-objek agraria lainnja. Dalam hubungannja dengan tanah maka „hubungan jang sepenuhnja" itu adalah hubungan **hak milik.** Atas dasar ketentuan itu maka **pasal 21 ajat 1** menetapkan, bahwa hanja warganegara Indonesia sadja jang dapat mempunjai tanah dengan hak milik. Orang asing tidak diperbolehkan mempunjai hak milik atas tanah. Bukan hanja hak milik jang tidak dapat dipunjai oleh orang-orang asing, tetapi djuga hak guna-usaha dan hak guna-bangunan **(pasal 30 ajat 1 dan pasal 36 ajat 1).**

Pasal 9 ajat 1

Bagi orang-orang asing hanja terbuka kemungkinan untuk menguasai tanah dengan hak pakai atau hak sewa (**pasal 42 dan pasal 45**), jaitu hak-hak atas tanah jang memberi wewenang jang terbatas dan berdjangka waktu pendek. Sebenarnja orang-orang asing tidak perlu mempunjai tanah sendiri. Untuk keperluan tempat tinggal dan usahanja dapatlah mereka menjewa bangunan-bangunan kepunjaan warganegara Indonesia. Akan tetapi mengingat kenjataan, bahwa sebagai akibat daripada politik agraria pemerintah djadjahan dulu banjak orang-orang asing jang mempunjai tanah di Indonesia, maka berdasarkan Sila Perikemanusiaan daripada Pantjasila kita penguasaan tanah-tanah oleh bukan warganegara Indonesia masih dimungkinkan dalam batas-batas dan dengan sjarat-sjarat jang tidak merugikan kepentingan nasional.

Ketentuan jang mengadakan perbedaan antara WNI dan orang asing dalam hal-hal jang berhubungan dengan penguasaan dan pemilikan tanah itu sesuai dengan peraturan **hukum agraria adat** dibanjak daerah, sebagai jang telah kita ketahui pada pembitjaraan mengenai hak ulajat dalam no 89. Hanja warga masjarakat hukum sendiri sadja jang dapat menguasai tanah dengan hak milik. „Orang asing" hanja dapat mempunjai hak pakai jang berdjangka waktu pendek (sekali panen).

Djuga dilihat dari segi **hukum internasional** pembatasan hak-hak orang asing atas tanah itu dapat dipertanggungdjawabkan. Demikian **Gouw Giok Siong** didalam bukunja Hukum Perdata Internasional Indonesia, Djilid Kedua Bagian Pertama halaman 258. Untuk itu dikutipnja pendapat **Andreas H. Roth** dalam: The minimum standard of international law applied to aliens halaman 162 dan 165: "There seems to be universal agreement that a State may be unwilling to permit aquisition, succession and retention to title to immovable property within its domain by persons other than its own nationals". Berdasarkan penjelidikannja **Roth** menganggap dapat merumus-

kan „Rule no 6" jang berbunji: "According to general international law, the aliens' privilege of participation in the economic life of his State of residence does not go so far to allow him from ownership of all or certain property whether movables or reality". (Bandingkan djuga **Gouw Giok Siong**: Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria halaman 148).

Djuga ditindjau dari segi Hukum Internasional Publik, maka Republik Indonesia sebagai negara jang merdeka dan berdaulat berhak untuk mengadakan ketentuan jang membatasi kemungkinan bagi orang-orang asing untuk menguasai tanah dengan hak-hak tertentu.

Dalam pada itu tidaklah setjara mutlak orang-orang asing tidak diperbolehkan menguasai tanah-tanah dengan hak-hak tertentu. Didalam **pasal 21 ajat 3** masih dibuka kemungkinan bagi orang asing untuk memperoleh dan menguasai tanah hak milik selama waktu 1 tahun. Seorang asing jang memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa-wasiat (ab intestato) atau pertjampuran harta karena perkawinan, demikian pula seorang warganegara Indonesia jang mempunjai hak milik dan setelah berlakunja UUPA kehilangan kewarganegaraannja diwadjibkan melepaskan hak itu didalam djangka waktu satu tahun sedjak diperolehnja hak tersebut atau hilangnja kewarganegaraannja itu. Selama satu tahun itu ia boleh menguasai tanahnja sebagai pemilik. Ketentuan jang serupa kita djumpai djuga didalam **pasal 30 ajat 2** (hak guna-usaha) dan **pasal 36 ajat 2** (hak guna-bangunan).

Siapa-siapa termasuk warganegara Indonesia diatur didalam **Undang-undang no 62 tahun 1958** tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (LN 1958 no 113; Pendjelasannja didalam TLN no 1647). Pelaksanaan Undang-undang Kewarganegaraan itu diatur didalam **Peraturan Pemerintah no 67 tahun 1958** (LN 1958 no 157; Pendjelasannja didalam TLN no 1685).

Sebagai jang akan kita ketahui didalam pemba-

711781-(12).

hasan lebih landjut mengenai hak-hak atas tanah nanti, maka perundang-undangan agraria jang baru menetapkan pensjaratan tertentu bagi subjek tiap-tiap hak atas tanah. Sjarat-sjarat itu ada jang **bersifat umum**, artinja mengenai semua djenis tanah, ada pula jang **bersifat chusus**, misalnja hanja mengenai tanah-pertanian sadja. Pensjaratan jang ditentukan ada jang berhubungan dengan **status** subjek atau tjalon subjeknja, **domisili** (tempat tinggalnja), **pekerdjaannja** ataupun **djumlah luas tanah** jang dikuasai atau dipunjainja. Pensjaratan tentang **status** subjek haknja misalnja ditentukan didalam **pasal 21** (hak milik), **pasal 30** (hak guna-usaha), **pasal 36** (hak guna-bangunan), **pasal 42** (hak pakai) dan **pasal 45** (hak sewa untuk bangunan). Pensjaratan mengenai **domisili** berhubungan dengan apa jang disebut „penghapusan sistim absentee-ism", jaitu pemilikan tanah pertanian diketjamatan lain daripada ketjamatan tempat tinggal jang empunja (Pasal 3 **Peraturan Pemerintah no 224 tahun 1961** jang telah ditambah dengan **Peraturan Pemerintah no 41 tahun 1964**). Dalam batas-batas tertentu para pegawai negeri diketjualikan dari larangan absentee itu (sjarat berhubungan dengan: **pekerdjaan**). Didalam **Undang-undang no 2 tahun 1960** jang diperbolehkan mendjadi penggarap hanjalah „orang-orang tani" (pasal 2). Didalam pasal itu ditentukan djuga pensjaratan jang bersangkutan dengan **luas tanah** jang telah dipunjai tjalon penggarap, sebagai tjalon subjek hak usaha bagi-hasil. Pensjaratan jang bersangkutan dengan luas tanah kita djumpai djuga didalam pasal 6 **Undang-undang no 56 Prp tahun 1960** (mengenai tanah pertanian).

Menurut hukum agraria jang baru bagi **terdjadinja** atau **berlangsungnja** status suatu tanah hak (hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak usaha-bagi-hasil, hak pengelolaan, hak penguasan) soal-soal jang bersangkutan dengan status, domisili, pekerdjaan dan djumlah luas atau banjaknja tanah jang dikuasai atau dipunjai oleh

subjek atau tjalon subjeknja merupakan faktor jang menentukan atau faktor jang mempunjai pengaruh jang penting. Bandingkan sanksi-sanksi jang tertjantum didalam pasal-pasal jang disebutkan diatas. Dengan demikian maka teranglah bahwa hukum agraria kita sekarang ini tidak lagi menganut azas, bahwa statuut daripada tanah tidak ditentukan atau dipengaruhi oleh status daripada jang berhak atas tanah itu (Bandingkan uraian dalam no 22). Untuk tiap-tiap hak atas tanah ditentukan pensjaratan bagi subjeknja. Diabaikannja sjarat-sjarat itu dapat mengakibatkan hapusnja hak atas tanah jang bersangkutan.

Dalam pada itu perlu dikemukakan djuga, bahwa sebagaimana halnja didalam hukum agraria jang lama status daripada tanah tetap berlainan daripada status jang empunja hak. Sebagai suatu „tanah-hak" maka sebidang tanah tertentu seakan-akan mempunjai „bestaan" atau „kehidupan" tersendiri, jang untuk kesempurnaan keadaan dan terus berlangsungnja status itu harus memenuhi sjarat-sjarat tertentu. Misalnja harus diberi tanda-tanda batas, diukur/dipetakan, didaftar, harus mempunjai tanda-bukti-hak jang disebut „sertipikat". Tanah-tanah hak itu masing-masing diberi „identitas" untuk membedakannja dengan tanah-tanah hak lainnja (diberi nomor) misalnja tanah hak milik no 13/Menteng, tanah hak guna-bangunan no 97/Petodjo. Dibeberapa daerah bahkan tanah-tanah hak itu masing-masing mempunjai nama, di Tanah Toradja ada sawah jang diberi nama: Bulan Atas„ Bulan Bawah, Tampo Batu; di Goa ada jang diberi nama: Lompo Tjampaga, Lompo Tabbu.

93. Ditiadakan perbedaan antara WNI asli dan keturunan asing. Perundang-undangan agraria jang lama mengadakan perbedaan antara orang-orang Indonesia asli dan tidak asli (Eropa dan Timur Asing). Perbedaan itu merupakan suatu hal jang azasi, jang fundamentil. Apakah perbedaan tersebut

sekarang masih dilangsungkan? Djawaban atas pertanjaan itu diberikan didalam **pasal 9 ajat 2.** Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunjai kesempatan jang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah dan mendapat manfaat serta hasilnja baik bagi diri sendiri maupun keluarganja. Kata-kata **„tiap-tiap warganegara** mempunjai kesempatan jang **sama"** menundjukkan dengan tegas bahwa hukum agraria jang baru tidak lagi mengadakan pembedaan antara sesama warganegara jang memakai kriterium rasial. Hukum agraria jang baru tidak lagi mengadakan perbedaan antara WNI „asli" dan „keturunan asing atau tidak asli". (Bandingkan Pendjelasan **pasal 26**).

94. Perbedaan antara jang ekonomis kuat dan ekonomis lemah. Hukum Agraria jang baru tidak mengadakan perbedaan antara warganegara asli dan tidak asli, tetapi antara jang **ekonomis kuat** dan **ekonomis lemah.** Demikian Pendjelasan **pasal 26.** Fihak jang ekonomis kuat itu bisa warganegara **asli** maupun tidak asli. Prinsip untuk melindungi golongan jang ekonomis lemah itu diletakkan didalam **pasal 11 ajat 2.** Pasal tersebut memuat djaminan perlindungan terhadap kepentingan golongan jang ekonomis lemah.

Pasal 11 ajat 2

Pasal 9 ajat 2

95. Persamaan antara laki-laki dan wanita. Pasal 9 ajat 2 memuat djuga suatu azas persamaan antara laki-laki dan wanita. Didaerah-daerah dimana golongan wanita (atau laki-laki) belum mendapat kesempatan jang sama untuk memperoleh dan mempunjai hak-hak atas tanah, maka ketentuan ini merupakan landasan hukum bagi perdjoangan untuk menuntut persamaan itu. Dalam Pendjelasan **pasal 17** terlihat djuga sikap UUPA jang tidak membeda-bedakan wanita dengan laki-laki dalam soal-soal agraria.

Didalam Rantjangan Undang-undang jang disampaikan oleh Presiden kepada DPR-GR ketentuan tersebut belum ada. Ketentuan itu baru kita djumpai didalam Rantjangan jang diadjukan oleh Menteri Agraria pada tanggal 12 September 1960. Dan

memang hal itu adalah hasil perdjoangan Golongan Wanita dalam DPR-GR.

96. Perbedaan antara jang berkewarganegaraan tunggal dan rangkap. Biarpun pada azasnja tidak diadakan perbedaan antara sesama warganegara, tetapi didalam UUPA kita djumpai ketentuan jang mengadakan perbedaan antara mereka jang berkewarganegaraan tunggal dan rangkap. Berkewarganegaraan rangkap artinja bahwa disamping kewarganegaraan Indonesianja (masih) dipunjai pula kewarganegaraan (Negara) lain.

Pasal 21 ajat 4

Pasal 21 ajat 4 mengatakan, bahwa selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianja mempunjai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunjai tanah dengan hak milik. Ini berarti, bahwa ia selama itu dalam hubungannja dengan soal pemilikan tanah dipersamakan dengan orang asing. Didalam Pendjelasan pasal tersebut dikatakan, bahwa sudah selajaknjalah orang-orang jang membiarkan diri disamping kewarganegaraan Indonesianja mempunjai kewarganegaraan negara lain, dalam hal pemilikan tanah dibedakan dari warganegara Indonesia lainnja.

Apakah ketentuan UUPA tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan dalam pasal 1 Peraturan Penutup dari **Undang-undang** tentang **Kewarganegaraan Indonesia**, jang berbunji: „Seorang warganegara Republik Indonesia jang berada didalam wilajah Republik Indonesia dianggap tidak mempunjai kewarganegaraan lain". Perkataan „dianggap" dalam pasal ini menundjukkan bahwa pasal 1 tersebut memuat apa jang disebut suatu „wettelijk vermoeden". Artinja ia tidak diharuskan membuktikan, bahwa ia tidak mempunjai kewarganegaraan lain selain kewarganegaraan Indonesianja. Kalau hal itu diragu-ragukan maka fihak jang meragu-ragukan itulah jang harus membuktikannja. **Pasal 21 ajat 4** tertudju pada hal-hal dimana sudah terang seseorang berkewarganegaraan rangkap.

Pada waktu UUPA mulai berlaku ketentuan tersebut penting artinja bagi sebagian warganegara Indonesia jang disamping kewarganegaraan Indonesianja masih mempunjai kewarganegaraan RRT. Sebagaimana diketahui maka soal dwikewarganegaraan itu diselesaikan berdasarkan **Perdjandjian antara Republik Indonesia dan Republik Rakjat Tiongkok** mengenai soal Dwi-kewarganegaraan jang telah disahkan dengan **Undang-undang no 2 tahun 1958** (LN 1958-5). Perdjandjian itu mulai berlaku tanggal 20 Djanuari 1960. (**Peraturan Pemerintah no 11 tahun 1960.** LN 1960-26, TLN no 1955). Menurut perdjandjian tersebut didalam waktu 2 tahun sedjak tanggal 20 Djanuari 1960 mereka jang berkewarganegaraan rangkap tadi diberi kesempatan (diwadjibkan) untuk melepaskan salah satu dari kewarganegaraannja itu. Soal bagaimana tjaranja melepaskan kewarganegaraan RRT untuk tetap mempunjai kewarganegaraan Republik Indonesia atau untuk memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia diatur didalam **Peraturan Pemerintah no 20 tahun 1959** tentang Perdjandjian mengenai soal Dwikewarganegaraan. (LN 1959-32; Pendjelasannja dimuat dalam TLN no 1765).

Pernjataan untuk melepaskan kewarganegaraan RRT atau untuk memperoleh kembali kewarganegaraan Indonesia itu disampaikan: di Indonesia kepada Hakim Pengadilan Negeri dan diluar Indonesia kepada Wakil diplomatik atau konsul RI setempat. Untuk itu ditetapkan formulir-formulir jang tertentu. Bilamana seseorang dianggap telah berkewarganegaraan tunggal? Pada saat setelah ia melepaskan kewarganegaraan RRT-nja. Bagaimana kita dapat mengetahuinja?

Kita dapat mengetahui hal itu dari tanggal jang di-isi oleh Hakim Pengadilan Negeri atau pendjabat diplomatik/konsul jang bersangkutan pada sebelah kanan-bawah formulir pernjataan, jang berbunji: „Diterima di ..... pada tanggal ..... oleh ....." Mungkin tanggal itu tidak sama dengan tanggal jang

diisi pada bagian lain dari formulir tersebut oleh jang menjatakan.

Apakah tanggal itu harus sama dengan tanggal penjerahan formulir pernjataan atau tanggal datangnja orang jang bersangkutan pada Hakim/pendjabat luar negeri kita? Pernjataan melepaskan kewarganegaraan RRT itu memerlukan pemeriksaan a.l. apakah benar orang itu warganegara Indonesia. Kalau misalnja ia orang asing karena telah melepaskan kewarganegaraan Indonesianja berdasarkan perdjandjian tentang pembagian kewarganegaraan KMB, maka pernjataan itu tidak akan diterima, artinja tidak akan disahkan. Pemeriksaan itu memerlukan waktu. Berdasarkan ketentuan pasal 2 dan 4 Peraturan Pemerintah no 20/1959 ada jang menafsirkan, bahwa tanggal penerimaan jang diisi oleh Hakim/pendjabat luar-negeri kita itu haruslah tanggal disampaikannja pernjataan tersebut kepadanja. Praktek Pengadilan Negeri Djakarta menundjukkan tafsiran jang lain. Tanggal jang diisikan itu ialah tanggal pengesahan pernjataan tersebut, pengesahan mana diberikan setelah pernjataan itu selesai diperiksa.

Dalam pada itu UUPA menegaskan pendiriannja, sepandjang jang mengenai pelaksanaan ketentuan-ketentuannja dalam pasal 54. Dikatakan oleh UUPA: *Pasal 54* „Berhubung dengan ketentuan-ketentuan dalam pasal 21 dan 26 maka djika seseorang jang disamping kewarganegaraan Indonesianja mempunjai kewarganegaraan RRT telah menjatakan menolak kewarganegaraan RRT itu jang disahkan menurut peraturan perundangan jang bersangkutan, ia dianggap hanja berkewarganegaraan Indonesia sadja menurut pasal 21 ajat 1". Djadi ia berkewarganegaraan Indonesia tunggal setelah pernjataannja disahkan. Lebih tegas hal itu didjelaskan didalam Pendjelasan pasal tersebut, jaitu bahwa „seseorang jang telah menjatakan menolak kewarganegaraan RRT. tetapi pada tanggal mulai berlakunja UUPA belum mendapat pengesahan akan terkena oleh ketentuan konversi pasal I ajat 3,

pasal II ajat 2 dan pasal VIII". Dengan demikian maka teranglah, bahwa UUPA mengadakan perbedaan antara tanggal penjerahan pernjataan dan tanggal pengesahannja. Sikap Pengadilan Negeri Djakarta adalah sesuai dengan ketentuan UUPA.

Perdjandjian mengenai soal dwikewarganegaraan mengenal djuga golongan orang-orang jang — tanpa diwadjibkan mengadjukan pernjataan melepaskan — dianggap telah berkewarganegaraan Indonesia tunggal. Mereka itu disebutkan dalam pasal 12 **Peraturan Pemerintah no 20/1959** jaitu misalnja anggota Angkatan Perang R.I., Polisi R.I., pegawai negeri, pegawai daerah otonom dan petani-petani jang menurut pendapat Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Menteri Kehakiman dan Menteri Agraria tjara hidupnja dan pergaulannja dengan masjarakat Indonesia asli menundjukkan bahwa ia sebetulnja anak pribumi. Mereka itu akan diberi surat-pemberitahuan oleh Menteri-menteri jang bersangkutan, bahwa ia dianggap telah melepaskan kewarganegaraan RRT-nja. Surat-pemberitahuan itu ditetapkan modelnja dan terkenal dengan sebutan Formulir C. Mereka itu dianggap telah melepaskan kewarganegaraan RRT-nja. Sedjak kapan? Sedjak mulai berlakunja Peraturan Pemerintah tersebut, jaitu tanggal 20 Djanuari 1960. Dalam pada itu orang-orang tersebut didalam waktu satu tahun sedjak diterimanja Formulir C itu berhak untuk menjatakan ingin mendjadi warganegara RRT. Oleh karena itu selama satu tahun keadaannja belum pasti, apalagi sebelum diterimanja formulir C tadi.

Bagaimanakah sikap UUPA terhadap golongan orang-orang ini? Hal itu bisa kita ketahui dari Pendjelasan pasal 54 jang dimaksudkan diatas tadi. Dikatakan dalam Pendjelasan tersebut: „Hal itu berlaku bagi orang-orang jang disebutkan didalam pasal 12 Peraturan Pemerintah no 20 tahun 1959, jaitu sebelumnja diperoleh pengesahan" (maksudnja: penegasan) dari instansi jang berwenang". Djadi biarpun dianggap telah melepaskan kewarganegaraan

RRT-nja sedjak tanggal 20 Djanuari 1960 tetapi mengenai soal-soal jang berhubungan dengan pelaksanaan ketentuan UUPA mereka itu belum dianggap berkewarganegaraan Indonesia tunggal selama belum diperolehnja Formulir C. (Bandingkan **surat Menteri Agraria tanggal 26 Maret 1961 no Unda 1/2/40).**

Dalam pada itu pada tanggal 24 Desember 1960 telah diumumkan **Persetudjuan tentang Tjara pelaksanaan Perdjandjian mengenai soal Dwikewarganegaraan** antara Pemerintah RI dan Pemerintah RRT, jang memuat ketentuan-ketentuan jang serupa dengan jang disebutkan dalam pasal 4 dan 12 **Peraturan Pemerintah no 20/1959.**

Bagaimanapun djuga tafsiran orang mengenai soal pengisian tanggal penerimaan pernjataan oleh Hakim/pendjabat luar-negeri sebagai jang dimaksud diatas itu, tetapi untuk hal-hal jang bersangkutan dengan pelaksanaan ketentuan-ketentuannja, UUPA telah menentukan sikapnja. Untuk hal-hal itu ketentuan UUPA-lah jang harus dianut baik sebagai lex specialis maupun sebagai ketentuan dari suatu peraturan jang lebih tinggi tingkatannja.

Persoalan mengenai tanggal tersebut penting sekali artinja bagi pelaksanaan ketentuan-ketentuan konversi hak-hak jang lama mendjadi hak jang baru, chususnja mengenai konversinja hak-hak jang lama mendjadi hak milik. Hanja hak-hak jang dipunjai orang jang pada tanggal 24 September 1960 sudah berkewarganegaraan Indonesia tunggal sadjalah jang dikonversi mendjadi hak milik. (Bandingkan **surat Menteri Agraria tanggal 28 Nopember 1960 no Unda 1/7/39 jo tanggal 14 Pebruari 1961 no Unda 6/1/2).**

97. Persoalan dwikewarganegaraan tidak hanja mengenai warganegara keturunan Tjina. Persoalan tentang dwikewarganegaraan itu tidak hanja mengenai para warganegara keturunan Tjina sadja. Setjara insidentil mungkin akan kita djumpai pula orang-orang jang disamping kewarganegaraan Indonesianja mempunjai djuga kewarganegaraan asing setjara sah.

Tambahan keterangan „setjara sah" itu perlu, karena menurut pasal 17 **Undang-undang tentang Kewarganegaraan Indonesia** orang jang memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannja sendiri atau tidak menolak atau melepaskan kewarganegaraan lainnja, sedang ia mendapat kesempatan untuk itu, mendjadi kehilangan kewarganegaraan Indonesianja. Tetapi setjara sah orang bisa — biarpun hanja untuk sementara waktu — berkewarganegaraan rangkap, jaitu djika ia meminta dan mendapat kewarganegaraan asing setjara naturalisasi dan berada dalam wilajah Indonesia. Selama oleh Menteri Kehakiman belum dinjatakan bahwa kewarganegaraan Indonesianja hilang, maka ia masih tetap berkewarganegaraan Indonesia disamping kewarganegaraannja jang baru itu.

98. **Hak atas tanah sebagai hubungan hukum jang berisikan wewenang dan kewadjiban.** Hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan dan lain-lainnja itu dilihat dari segi **tanahnja** merupakan **statuut** atau **kedudukan hukum**, jang masing-masing mempunjai sifat dan tjiri-tjiri jang membedakan misalnja tanah hak milik dari tanah hak matjam-matjam lainnja. Dilihat dari segi **subjeknja** hak-hak atas tanah merupakan **hubungan hukum** antara subjek hak itu dengan suatu bidang tanah-hak tertentu. Hubungan hukum jang kita sebut hak atas tanah itu berisikan **wewenang-wewenang** dan **kewadjiban-kewadjiban.** Wewenang dan kewadjiban itu ada jang **bersifat umum**, artinja kita djumpai pada semua hak atas tanah, dan ada pula jang **bersifat chusus**, tergantung pada matjam haknja atau setjara chusus ditetapkan didalam surat-keputusan atau perdjandjian pemberiannja.

Pertanjaan „Ini tanah apa?" dengan djawabannja „Ini tanah **hak milik**", menundjuk pada pengertian „hak milik" sebagai statuut atau kedudukan hukum tanah jang bersangkutan. Pertanjaan „Ini tanah (milik) siapa" dengan djawabannja „Ini tanah (hak

milik) saja", menundjuk pada pengertian „hak milik" sebagai hubungan hukum.

Wewenang jang bersifat umum ditetapkan didalam **pasal 4 ajat 2**. Semua hak atas tanah — ketjuali hak membuka tanah dan memungut hasil hutan, jang kedua-duanja memang bukan hak atas tanah didalam arti jang sebenarnja — „memberi wewenang untuk mempergunakan tanah jang bersangkutan". Kita telah mengetahui, bahwa pengertian „tanah" itu hanja meliputi permukaan bumi sadja. Tetapi biarpun demikian menurut pasal 4 ajat 2 selandjutnja, semua hak atas tanah memberi wewenang „pula untuk mempergunakan tubuh bumi dan air serta ruang jang ada diatasnja, sekedar diperlukan untuk kepentingan jang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini — jaitu UUPA — dan peraturan-peraturan hukum lain jang lebih tinggi". Kiranja ketentuan jang memberi perluasan didalam penggunaan hak itu adalah wadjar, karena kalau kita mempunjai tanah dan akan mendirikan bangunan atau menanam tanaman diatasnja tidak dapat tidak tentu memerlukan djuga penggunaan sebagian dari tubuh buminja serta sebagian ruang angkasa jang ada diatasnja. Djuga perluasan untuk mempergunakan air jang terdapat ditanah itu untuk keperluan rumah-tangga atau usaha pertanian sudah sewadjarnja pula.

Pasal 4 ajat 2

Pasal 4 ajat 2 menjatakan djuga bahwa luasnja wewenang itu dan penggunaannja dibatasi oleh ketentuan-ketentuan UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain jang lebih tinggi. Pembatasan jang bersifat umum ialah bahwa penggunaan wewenang itu tidak boleh menimbulkan kerugian bagi fihak lain atau mengganggu fihak lain didalam menggunakan wewenangnja. Dalam hubungan ini kita mengenal apa jang disebut **„adjaran penjalahgunaan hak"**. Karena hak atas tanah hanja meliputi permukaan bumi sadja, maka wewenang jang ada pada jang berhak atas tanah itu tidak meliputi pengambilan kekajaan alam jang mungkin terkandung didalam

tubuh bumi jang ada dibawahnja. Pengambilan kekajaan alam itu memerlukan adanja hak lain, jang disebut „kuasa pertambangan" dan diatur didalam **Undang-undang Pokok Pertambangan dan Undang-undang Pertambangan Minjak dan Gas Bumi.** (Bandingkan **pasal** 8 dan Pendjelasannja). Pembatasan wewenang jang empunja hak dapat pula terletak pada sifat haknja itu sendiri. Misalnja tanah hak guna-bangunan tidak dibenarkan untuk usaha pertanian. Sebaliknja tanah hak-guna-usaha diperuntukkan bagi usaha pertanian, peternakan dan perikanan. Peraturan-peraturan Pemerintah Daerah tentang perentjanaan peruntukan dan penggunaan tanah, tentang batas „rooi", tentang berapa bagian tanah jang boleh dibangun, tentang matjam-matjam bangunan jang boleh didirikan didaerah-daerah tertentu merupakan djuga pembatasan daripada wewenang fihak jang mempunjai tanah. Didalam membangun tanahnja itu ia wadjib mengindahkan peraturan-peraturan tersebut dan tidak boleh berbuat sekehendaknja sendiri. Biarpun hak atas tanah memberi wewenang untuk mempergunakan tubuh bumi jang ada dibawahnja, tetapi untuk **pengambilan** tubuh bumi itu sendiri — misalnja untuk pembuatan genteng, batu merah, untuk bahan penimbun/penguruk — sebenarnja diperlukan hak jang chusus. Achirnja dapat ditundjuk pula dalam hubungan ini pada ketentuan-ketentuan didalam **pasal 10 ajat 1** dan **pasal 11 ajat 1,** bahwa didalam menggunakan atau mengusahakan tanah tidak boleh ada praktek-praktek pemerasan.

(**Pasal 4 ajat 2** menjebut „peraturan-peraturan hukum lain **jang lebih tinggi**". Tidak djelas apa sebenarnja jang dimaksudkan dengan peraturan-peraturan hukum „jang lebih tinggi" itu. Lebih tinggi dari peraturan apa? Kiranja soalnja akan lebih djelas djika kata-kata „jang lebih tinggi" itu tidak ada).

99. Kewadjiban-kewadjiban jang empunja hak atas tanah. Selain wewenang-wewenang, hak-hak atas

tanah berisikan djuga kewadjiban-kewadjiban. Kewadjiban-kewadjiban itu berhubungan dengan:

a. ketentuan pasal 6, jang menjatakan, bahwa semua hak atas tanah mempunjai funksi sosial;
b. ketentuan pasal 15 jo pasal 52 ajat 1 tentang pemeliharaan tanah dan
c. ketentuan pasal 10 tentang azas mengerdjakan atau mengusahakan sendiri tanah-pertanian setjara aktif.

Pada umumnja dapatlah disimpulkan bahwa hak atas tanah didalam hukum agraria kita jang baru — sesuai dengan sifatnja menurut ketentuan hukum agraria adat — bukan hanja memberi wewenang kepada jang empunja untuk mempergunakan tanah jang bersangkutan, tetapi djuga meletakkan kewadjiban untuk mempergunakannja.

100. Semua hak atas tanah mempunjai funksi sosial. Demikianlah dinjatakan didalam pasal 6. Menurut Memori Pendjelasan (angka II/4) ketentuan tersebut merupakan salah satu dasar hukum agraria nasional kita, jang berarti, „bahwa hak atas tanah apapun jang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnja itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinja, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masjarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannja dan sifat daripada haknja, hingga bermanfaat baik bagi kesedjahteraan dan kebahagiaan jang mempunjainja, maupun bermanfaat pula bagi masjarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masjarakat). Undang-undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masjarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada achirnja akan tertjapailah tudjuan pokok, jaitu: kemakmuran, keadilan dan

Pasal 6

kebahagiaan bagi rakjat seluruhnja (pasal 2 ajat 3)". Demikian Memori Pendjelasan.

Azas jang diletakkan didalam pasal 6 tersebut terang berlainan dengan konsepsi hukum barat jang liberal-individualistis. Menurut konsepsi hukum barat itu, hak berisikan wewenang untuk mempergunakan atau tidak mempergunakan benda jang dihaki sesuka jang berhak. Tidak ada kewadjiban (hukum) baginja untuk mempergunakan benda itu. Berlainan benar konsepsi kita, jang sesungguhnja djuga merupakan konsepsi hukum adat. Jang mempunjai hak atas tanah bukan hanja berwenang, tetapi djuga berkewadjiban untuk mempergunakan tanah itu. Dengan demikian maka tanah jang bersangkutan bukan hanja akan bermanfaat bagi jang empunja hak sadja, tetapi setjara langsung atau tidak langsung djuga memberi manfaat kepada masjarakat. Dengan demikian maka tanah itu memenuhi funksi sosialnja, sebagai sumber penghasil bahan makanan, sebagai tempat perumahan atau lainnja. Suatu bidang sawah jang dibiarkan tidak tertanami oleh jang empunja, mungkin tidak banjak mempengaruhi penghasilan jang empunja itu, tetapi hal jang demikian terang merugikan masjarakat ditindjau dari segi produksi bahan makanan. Sebaliknja seseorang jang membangun rumah diatas tanah kepunjaannja bukan hanja akan mendapat manfaat dari usahanja itu, tetapi dengan demikian ia turut serta memenuhi keperluan masjarakat akan perumahan. Konsepsi hukum agraria nasional kita itu berpangkal pada pengakuan bahwa tanah diseluruh tumpah darah Indonesia adalah tanah Bangsa Indonesia (pasal 1), djuga tanah-tanah jang sudah dihaki dengan hak apapun. Oleh karena itu maka tanah jang dihaki seseorang bukan hanja mempunjai funksi bagi jang empunja hak itu sadja, tetapi djuga bagi Bangsa Indonesia seluruhnja. Sebagai konsekwensinja, maka didalam mempergunakan tanah jang bersangkutan bukan hanja kepentingan jang berhak sendiri sadja jang seharusnja dipakai sebagai pedoman, tetapi

djuga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masjarakat. Harus diusahakan adanja keseimbangan antara kepentingan jang mempunjai dan kepentingan masjarakat. Untuk itu maka diperlukan adanja planning (perentjanaan) peruntukan dan penggunaan tanah jang ditetapkan oleh Pemerintah. Dengan menggunakan tanah sesuai dengan planning jang sudah ditetapkan oleh Pemerintah itu, terpenuhilah funksi sosialnja. Kepentingan umum harus diutamakan daripada kepentingan individu, tetapi biarpun demikian kepentingan individu tidak diabaikan. Djika kepentingan umum menghendaki didesaknja kepentingan individu hingga jang terachir ini menderita kerugian, maka haruslah kepadanja diberikan penggganti kerugian (Bandingkan ketentuan-ketentuan dalam **Undang-undang no 38 Prp tahun 1960** jo **Undang-undang no 20 tahun 1964** tentang Penggunaan dan penetapan luas tanah untuk tanaman-tanaman tertentu dan **Undang-undang no 20 tahun 1961** tentang Pentjabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda jang ada diatasnja) (Lampiran no 21 s/d 24 dan 53/54).

Dalam hubungan ini **Seminar Tata-Guna Sumber-sumber Alam ke-I/1967** berkesimpulan antara lain, bahwa „Perentjanaan Tata-Guna Sumber-sumber Alam jang berdasarkan Pantjasila berarti berbeda dengan perentjanaan liberal dinegeri kapitalis dan berlainan pula dengan perentjanaan terpusat seperti sistim komunis. Perentjanaan Tata-Guna Sumber-sumber Alam Indonesia tidak semata-mata bertudjuan untuk memberi keuntungan sebesar-besarnja kepada pihak pengusaha, pun djuga tidak didasarkan pada kepentingan negara dan masjarakat semata-mata, melainkan merupakan suatu perpaduan jang laras antara kepentingan negara dan masjarakat disatu fihak dan kepentingan individu pada lain fihak". Kemudian ditempat lain dikatakan, bahwa: „Setjara mikro, perentjanaan Tata-Guna Sumber-sumber Alam di Indonesia pada dasarnja diarahkan kepada prinsip penggunaan optimum (**principle of**

optimum use) dalam rangka pembentukan masjarakat adil dan makmur. Djika karena sesuatu sebab prinsip penggunaan aneka (principle of multiple use) atau prinsip penggunaan maksimum (principle of maximum production) harus dilaksanakan maka harus diusahakan agar pengusaha tidak mendjadi rugi oleh karenanja. „Kesimpulan tersebut sesuai dengan prasaran jang dikemukakan oleh Soedarsono Hadisapoetro/Imam Soetikno didalam Seminar itu, jang berdjudul: Aspek-aspek ekonomis berkenaan dengan perentjanaan tata-agraria. Dikemukakan antara lain: „Setjara mikro perentjanaan tata-agraria dapat didasarkan atas 3 prinsip, jaitu apa jang dinamakan prinsip penggunaan aneka ("principle of multiple use"), prinsip penggunaan maksimum ("principle of maximum production") dan prinsip penggunaan optimum ("principle of optimum use"). Jang dimaksud dengan penggunaan aneka adalah tata-agraria jang ditudjukan untuk memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada kesatuan tanah tertentu, prinsip mana sangat penting untuk daerah-daerah dimana persediaan tanah sudah sangat terbatas. Jang dimaksud dengan penggunaan maksimum ialah tata-agraria jang ditudjukan untuk memperoleh hasil-fisis jang setinggi-tingginja untuk memenuhi kebutuhan rakjat jang mendesak, sedang jang dimaksud dengan penggunaan optimum ialah tata-agraria jang dapat memberi keuntungan ekonomis jang sebesar-besarnja kepada si-pengusaha tanpa merusak sumber alam itu sendiri. Perentjanaan tata-agraria di Indonesia pada prinsipnja harus didasarkan pada prinsip penggunaan optimum dalam rangka pembentukan masjarakat jang adil dan makmur. Dengan mengintensifkan penggunaan modal dan tehnologi jang lebih modern, maka prinsip itu harus selalu ditingkatkan pada taraf jang makin lama mendjadi makin tinggi. Djika karena sesuatu sebab prinsip penggunaan aneka atau prinsip penggunaan maksimum harus dilaksanakan, maka harus diusahakan supaja sipengusaha tidak mendjadi rugi

A13

oleh karenanja, jaitu misalnja dengan mengadakan perbaikan dalam bidang prasarana atau dengan menentukan kebidjaksanaan jang menguntungkan pengusaha dalam bidang harga hasil atau harga bahan". Demikian pendapat kedua guru-besar itu.

Funksi sosial daripada hak-hak atas tanah mewadjibkan pada jang mempunjai hak untuk mempergunakan tanah jang bersangkutan sesuai dengan keadaannja serta sifat dan tudjuan pemberian haknja. Djika kewadjiban itu **sengadja** diabaikan maka hal tersebut dapat mengakibatkan hapusnja atau batalnja hak jang bersangkutan. Didalam hal jang demikian tanah itu termasuk golongan jang **„diterlantarkan"** (Bandingkan pendjelasan **pasal 27**). Djika tanah hak-milik, tanah hak guna-usaha, tanah hak guna-bangunan diterlantarkan, maka haknja akan hapus dan tanah jang bersangkutan djatuh pada Negara, artinja mendjadi tanah Negara kembali **(pasal 27 ajat a/3, pasal 34 huruf e dan pasal 40 huruf e)**. Ketentuan ini sesuai dengan peraturan jang berlaku dalam hukum agraria adat. Sifat dan tudjuan pemberian hak guna-bangunan adalah, bahwa jang empunja hak akan membangun rumah atau bangunan lain diatasnja. Kalau tanahnja dibiarkan kosong tanpa alasan, maka jang demikian itu termasuk dalam pengertian „diterlantarkan".

Dalam pada itu tidak semua tanah jang dibiarkan dalam keadaan kosong atau tidak tertanami termasuk dalam pengertian „diterlantarkan". Seringkali untuk mengembalikan atau mempertahankan kesuburan tanah pengusahaannja perlu diselenggarakan dengan apa jang disebut sistim „rotasi". Sebagai tjontoh dapat dikemukakan penggunaan tanah untuk tanaman tembakau Deli. Setiap tahunnja hanja kurang lebih seperenam areaal perusahaan jang ditanami tembakau, tanah selebihnja sengadja dibiarkan dalam keadaan kosong tidak tertanami. Menurut para ahli hanja dengan tjara demikianlah dapat diperoleh hasil tembakau jang bermutu tinggi.

711781—(13).

Jang dinjatakan berfunksi sosial oleh pasal 6 itu bukan hanja hak milik sadja, tetapi semua hak atas tanah.

Achirnja perlu pula diperhatikan, bahwa pasal 6 tersebut tidak mengatakan, bahwa hak-hak atas tanah **adalah** funksi sosial, tetapi **mempunjai** funksi sosial (jang sama artinja dengan **berfunksi** sosial). Kalau dinjatakan, bahwa hak-hak itu **adalah** funksi sosial, maka pernjataan jang demikian itu bukan berpangkal pada pengakuan hak-hak perseorangan, tetapi bahkan mengingkarinja. Ketentuan **pasal 6** berpangkal pada pengakuan adanja hak-hak perorangan atas tanah sebagai jang disebutkan matjam-matjamnja didalam **pasal 16 ajat 1** dan **pasal 53.** (Bandingkan dalam hubungan ini ketentuan pasal 26 ajat 1 dan 3 dari **Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia:** „Hak milik itu adalah suatu funksi sosial", jang menurut keterangan Pemerintah didepan DPR dalam djawabannja pada babak-kedua, maksudnja „hak milik **mempunjai** funksi sosial". **Supomo:** Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia tjetakan Ketudjuh halaman 36/37).

Prinsip „funksi sosial" daripada hak-hak perorangan kita djumpai didalam hukum dan perundang-undangan negara-negara modern.

Pasal 15

101. Kewadjiban memelihara tanah. Sehubungan dengan apa jang diuraikan diatas maka ditentukan didalam **pasal 15,** bahwa: „memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannja serta mentjegah kerusakannja adalah kewadjiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi jang mempunjai hubungan-hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan fihak jang ekonomis lemah". Memang seharusnja tanah dipelihara baik-baik agar bertambah subur dan ditjegah kerusakannja. Kesuburan tanah mudah berkurang dan tanahpun mudah mendjadi rusak djika penggunaannja tidak teratur, padahal seluruh kehidupan manusia dibumi ini menurut para ahli tergantung pada lapisan bumi jang tebalnja tidak

lebih dari hanja 20 cm. sadja. Oleh karena itu maka ketentuan pasal 15 tersebut disertai pula suatu sanksi pidana. Menurut pasal 52 ajat 1, barangsiapa dengan sengadja melanggar ketentuan dalam pasal 15 itu dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanja 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginja Rp. 10.000,—. *Pasal 52 ajat 1*

(Soal ini bersangkutan dengan apa jang disebut masaalah **"land utilization"** dan **"soil conservation"**. "Soil conservation" tidak hanja bertudjuan mentjegah terdjadinja kerusakan didalam penggunaannja, tetapi djuga, dimana mungkin memperbaiki sumber-sumber alam jang sudah rusak sebagai akibat daripada penggunaan jang salah ("mis-use"). Sumber-sumber alam itu ada jang "renewable", tetapi banjak djuga jang "non renewable" (bahan-bahan galian). Mengenai sumber-sumber alam jang "non renewable" conservation berarti eksploitasi setjara teratur dan pentjegahan pemborosan penggunaannja. Dari sudut strategi conservation daripada "non renewable" resources merupakan penangguhan eksploitasi endapan-endapan mineral dalam waktu damai, sehingga tersedia endapan-endapan sebagai tjadangan diwaktu perang).

Didalam praktek mungkin timbul keragu-raguan apakah seseorang telah memenuhi kewadjibannja sebagaimana mestinja. Berapa kwintal pupuk jang harus dipergunakan untuk memelihara kesuburan tanah? Tjukupkah 2 kwintal atau harus 10 kwintal? Pupuk matjam apa jang harus dipergunakan? Pertanjaan itu sudah barang tentu sukar untuk diberikan djawabannja didalam suatu peraturan. Keadaannja harus ditindjau setjara casueel. Didalam Pendjelasan UUPA setjara umum dikatakan, bahwa pemeliharaan jang baik itu artinja: pemeliharaan menurut tjara-tjara jang lazim dikerdjakan didaerah jang bersangkutan, sesuai dengan petundjuk-petundjuk djawatan-djawatan jang bersangkutan (Pertanian Rakjat, Perkebunan). Tambahan keterangan jang terachir itu perlu, karena mungkin disesuatu daerah

lazim digunakan suatu tjara penggunaan dan pemeliharaan kesuburan tanah, jang djustru menurut ilmu pengetahuan modern dan mengingat adanja persediaan tanah sekarang dianggap merugikan.

Berhubung dengan kemungkinan timbulnja kesulitan praktis jang dikemukakan diatas itu maka bidjaksanalah kiranja, djika sebelum mengadakan tuntutan atas dasar ketentuan **pasal 52** penuntut umum mengadakan hubungan lebih dahulu dengan djawatan-djawatan jang berwenang. Agaknja penuntutan dapat dibatasi pada pelanggaran-pelanggaran jang berat sadja, dimana jang bersangkutan dengan sengadja dan tidak mau mengindahkan peringatan-peringatan jang diberikan oleh instansi jang berwadjib. Pemakaian tanah jang mengakibatkan erosi kalau dilakukan setjara besar-besaran, dapat mengakibatkan malapetaka bagi masjarakat dan Negara. Tindakan demikian itu dapat digolongkan pada pelanggaran jang berat, jang harus diberantas dengan mempergunakan djuga sanksi pidana jang tertjantum didalam **pasal 52** tersebut.

Kewadjiban memelihara tanah bukan hanja dibebankan kepada pemiliknja, tetapi djuga kepada setiap orang, badan hukum atau instansi jang mempunjai suatu hubungan-hukum dengan tanah itu, baik ia itu penjewa, penggarap dalam hubungan bagi-hasil, pemegang gadai atau sekedar kuasa dari jang empunja. Dalam pada itu **pasal 15** menetapkan, bahwa didalam melaksanakan ketentuan jang diaturnja itu harus diperhatikan kepentingan fihak jang ekonomis lemah. Djadi kalau penjewanja termasuk fihak jang ekonomis lemah, maka titik berat pelaksanaan kewadjiban itu terletak pada pemilik tanahnja. Sebaliknja kalau pemilik tanah itu fihak jang lemah — misalnja petani jang menjewakan tanahnja kepada pabrik gula — maka titik beratnja terletak pada fihak penjewa.

(Bandingkan uraian diatas dengan apa jang dikemukakan didalam no 78).

Djuga didalam Undang-undang Pokok Kehutanan

kita djumpai ketentuan sematjam jang ditetapkan didalam pasal 15 tersebut diatas. Didalam pasal 15 **Undang-undang Pokok Kehutanan** ditjantumkan ketentuan, bahwa: „Hutan **perlu dilindungi** supaja setjara **lestari** dapat memenuhi fungsinja sebagaimana tersebut dalam pasal 3. Perlindungan hutan meliputi usaha-usaha untuk: a. mentjegah dan membatasi kerusakan-kerusakan hutan dan hasil hutan jang disebabkan oleh perbuatan manusia dan ternak, kebakaran, daja-daja alam, hama dan penjakit serta b. mempertahankan dan mendjaga hak-hak negara atas hutan dan hasil hutan. Untuk mendjamin terlaksananja perlindungan hutan ini dengan sebaik-baiknja maka rakjat diikutsertakan". Kemudian didalam Pendjelasannja dinjatakan: „Perlindungan hutan itu tidak hanja ditudjukan kepada Hutan Tetap, akan tetapi meliputi djuga Hutan Tjadangan. Terhadap kerusakan-kerusakan hutan jang disebabkan karena perladangan serta pengembalaan liar dan kebakaran jang menimbulkan tanah-tanah kosong dan padang alang-alang/rumput, terutama diluar Djawa, perlu diambil tindakan-tindakan seperlunja, begitu pula terhadap kerusakan-kerusakan hutan jang terdjadi di Djawa jang banjak mengakibatkan bentjana alam. Dalam ajat 3 pasal ini ditegaskan, bahwa kewadjiban melindungi hutan adalah bukan semata-mata kewadjiban Pemerintah sadja, akan tetapi merupakan kewadjiban dari seluruh rakjat karena fungsi hutan itu menguasai hadjat hidup orang banjak".

Kalau ketentuan **pasal 15 UUPA** tertudju kepada fihak jang mempunjai hak, setidak-tidaknja mempunjai hubungan hukum dengan tanah jang bersangkutan, maka apa jang tertjantum didalam pasal 15 UUP Kehutanan itu tertudju baik kepada instansi-instansi jang memang bertugas untuk menjelenggarakan usaha-usaha guna melindungi hutan, maupun kepada rakjat, baik rakjat jang menurut hukum berhak untuk memperoleh manfaat dari hutan itu maupun rakjat lainnja. Perusakan hutan atau pema-

kaian tanah hutan oleh fihak jang tidak berhak terkena larangan **Undang-undang no 51 Prp tahun 1960** tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin jang berhak atau kuasanja.

102. Kewadjiban mengerdjakan/mengusahakan sendiri tanah-pertanian. „Setiap orang dan badan hukum jang mempunjai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnja diwadjibkan mengerdjakan atau mengusahakannja sendiri setjara aktif, dengan mentjegah tjara-tjara pemerasan", demikian dinjatakan didalam *Pasal 10* **pasal 10.** Menurut Memori Pendjelasan (angka II/7) **pasal 10** itu memuat suatu „azas jang dewasa ini sedang mendjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir diseluruh dunia, jaitu negara-negara jang telah/sedang menjelenggarakan apa jang disebut "land reform" atau "agrarian reform" .....".

Kewadjiban itu tidaklah terbatas pada para pemilik tanah sadja. Kata-kata „mempunjai sesuatu hak" menundjuk djuga pada hak-hak lainnja, jaitu hak guna-usaha dan hak pakai atas tanah Negara. Bukan hak pakai, hak sewa, hak gadai atau hak usaha bagi-hasil atas tanah milik orang lain, karena djustru hak-hak itulah jang dilarang oleh **pasal 10** (Bandingkan dengan apa jang dikemukakan didalam uraian no 91). **Pasal 10** hanja mengenai **tanah-tanah pertanian.**

Apakah jang dimaksudkan dengan pengertian „mengerdjakan atau mengusahakan sendiri setjara aktif"? Mengerdjakan atau mengusahakan sendiri setjara aktif berarti, bahwa jang mempunjai hak itu setjara langsung turut serta didalam proses produksi. Ini tidak berarti, bahwa segala pekerdjaan harus dilakukannja sendiri. Mempergunakan tenaga buruh masih diperbolehkan, tetapi djika demikian harus ditjegah dipraktekkannja tjara-tjara pemerasan. Pemberian upah jang terlampau rendah kepada buruh-tani jang membantu mengerdjakan dan mengusahakan tanah jang bersangkutan, merupakan

"exploitation de l'homme par l'homme", merupakan tjara pemerasan, jang bertentangan dengan tjita-tjita keadilan.

Djaminan bagi buruh-tani. Dalam hubungan ini maka ditentukan pula didalam UUPA, bahwa Pemerintah harus „berusaha untuk memadjukan kepastian dan djaminan sosial termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha dilapangan agraria (pasal 13 ajat 4)". Dengan demikian maka UUPA-pun menghendaki adanja peraturan perburuhan untuk melindungi dan mendjamin nasib para buruh-tani, sebagaimana jang sekarang ini baru ada bagi buruh non-agraris. Bahwa buruh harus diberi upah jang lajak merupakan pula konsekwensi daripada ketentuan pasal 11 ajat 1, jang melarang „penguasaan atas kehidupan dan pekerdjaan orang lain jang melampaui batas". Pengusahaan tanah dengan memakai tenaga buruh merupakan suatu usaha bersama didalam menjelenggarakan produksi. Oleh karena itu terhadapnja berlaku djuga ketentuan pasal 12 ajat 1, jang menjatakan, bahwa „segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama", didalam hal ini kepentingan jang empunja tanah dan kepentingan buruhnja.

Pasal 13 ajat 4

Pasal 11 ajat 1

Pasal 12 ajat 1

Masih memungkinkan perketjualian. Kata-kata „pada azasnja" menundjukkan, bahwa ketentuan pasal 10 itu masih memungkinkan perketjualian. Hal itu bahkan ditegaskan didalam ajat 3: „Perketjualian terhadap azas tersebut ..... diatur dalam peraturan perundangan".

Djuga didalam Memori Pendjelasan (angka II/7) dinjatakan, bahwa „Dalam keadaan susunan masjarakat kita sebagai sekarang ini, maka peraturan pelaksanaan itu nanti kiranja masih perlu membuka kemungkinan diadakannja dispensasi. Misalnja seorang pegawai negeri jang untuk persediaan hari tuanja mempunjai tanah satu dua hektar dan berhubung dengan pekerdjaannja tidak mungkin dapat mengusahakannja sendiri, kiranja harus dimungkinkan untuk terus memiliki tanah tersebut. Selama itu

tanahnja boleh diserahkan kepada orang lain untuk diusahakan dengan perdjandjian sewa, bagi-hasil dan lain sebagainja. Tetapi setelah ia tidak bekerdja lagi, misalnja setelah pensiun, tanah itu harus diusahakannja sendiri setjara aktip". (Bandingkan ketentuan pasal 3 ajat 4 dan pasal 3b **Peraturan Pemerintah no 224 tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah no 41 tahun 1964**). Menurut Menteri Agraria dalam Djawaban Pemerintah atas pemandangan umum para anggota DPR-GR „pengetjualian-pengetjualian jang mungkin diadakan hanjalah pengetjualian-pengetjualian menurut norma-norma jang objektif, seperti orang sakit, orang sudah landjut umur, orang naik hadji dan tjadangan hari tua".

Pasal 10 ajat 2

Pelaksanaan pasal 10 memerlukan pengaturan dan tindakan-tindakan lainnja. Menurut **pasal 10 ajat 2** pelaksanaan azas jang tertjantum didalam ajat 1 itu memerlukan pengaturan lebih landjut dengan peraturan perundangan. Dalam hubungan ini Memori Pendjelasan (angka II/7) mengemukakan, bahwa untuk mewudjudkan azas tersebut „perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah jang harus dimiliki oleh orang tani ..... Pula perlu ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah jang boleh dipunjai dengan hak milik. ..... Achirnja ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnja dengan sjarat-sjarat jang ringan, sehingga pemiliknja tidak akan terpaksa bekerdja dalam lapangan lain, dengan menjerahkan penguasaan tanahnja kepada orang lain. Dalam pada itu mengingat akan susunan masjarakat pertanian kita sebagai sekarang ini, kiranja sementara waktu jang akan datang masih perlu dibuka kemungkinan adanja penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang jang bukan pemiliknja, misalnja setjara sewa, berbagi-hasil, gadai dan sebagainja. Tetapi segala sesuatu harus diselenggarakan menurut ketentuan-ketentuan Undang-undang dan peraturan-peraturan lainnja, jaitu untuk mentjegah hubungan-hubungan hukum jang bersifat penindasan silemah

oleh sikuat. Begitulah misalnja pemakaian tanah atas dasar sewa, perdjandjian bagi-hasil, gadai dan sebagainja itu tidak boleh diserahkan pada persetudjuan pihak-pihak jang berkepentingan sendiri atas dasar "free-fight", akan tetapi penguasa akan memberikan ketentuan-ketentuan tentang tjara dan sjarat-sjaratnja, agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan ditjegah tjara-tjara pemerasan". (Bandingkan uraian dalam no 91). Memaksakan pelaksanaan azas **pasal 10** tanpa menjediakan penampungan bagi petani-petani jang biasa menggarap tanah orang lain akan menjebabkan banjak petani kehilangan tanah garapan, dengan segala konsekwensinja. Banjak petani „merdeka" akan mendjadi buruh tani dengan segala akibat psikologisnja, karena hal itu berarti penurunan deradjat sosial menurut anggapan masjarakat perdesaan.

Agar supaja jang empunja tanah dapat setjara langsung turut serta didalam proses produksi sjarat jang utama ialah, bahwa ia bertempat tinggal dekat pada letak tanah jang dipunjainja itu. Berhubung dengan itu maka sebagai langkah pertama menudju pada pelaksanaan azas **pasal 10** tersebut, didalam rangka penjelenggaraan land-reform telah diadakan ketentuan-ketentuan untuk mendekatkan pemilik pada tanahnja dengan **menghapuskan** apa jang disebut **"absentee-ism"** dalam pemilikan tanah pertanian **(Peraturan Pemerintah no 224 tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah no 41 tahun 1964** pasal 3 dan 3a s/d 3e). Soal ini akan dibitjarakan didalam Bagian mengenai Land-reform.

Tanah untuk tani jang mengerdjakan. Seringkali dikemukakan sembojan: „Tanah untuk tani" atau „Tanah untuk tani jang mengerdjakan", "Land to the Tiller", „Boeren land in boeren hand". Apakah sembojan itu sama dengan azas jang tertjantum didalam pasal 10 tersebut diatas? Pada achirnja keduanja memang akan sampai pada keadaan jang sama, jaitu bahwa semua tanah pertanian akan dipunjai oleh mereka jang mengerdjakannja (petani),

oleh karena siapa sadja jang mempunjai tanah akan mengerdjakannja sendiri. Akan tetapi didalam pelaksanaannja bisa berbeda. „Tanah untuk tani jang mengerdjakannja" bisa diartikan, bahwa semua orang jang mengerdjakan tanah orang lain harus didjadikan pemilik tanah itu. Tanah jang dikerdjakan orang lain harus diberikan kepada jang mengerdjakannja seperti jang di-„aksi sefihak"-kan oleh B.T.I. pada masa pra Gestapu. Sedang ketentuan pasal 10 tidak mewadjibkan pemilik tanah untuk melepaskan tanahnja kepada jang sekarang menggarapnja. Pasal itu hanja mewadjibkan supaja tanah jang sekarang digarapkan pada orang lain pada waktunja dikerdjakan sendiri oleh jang empunja.

Pasal 24

Achirnja dalam hubungan dengan persoalan penggunaan tanah itu dapat ditundjuk pula pada ketentuan pasal 24: „Penggunaan tanah-milik oleh bukan pemiliknja dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan". **Pasal 24** ini tidak terbatas pada tanah-tanah pertanian sadja, tetapi mengenai djuga tanah bangunan. Sepandjang jang mengenai tanah-pertanian jang dibatasi dan diatur itu adalah pengetjualian-pengetjualian daripada ketentuan pasal 10, demikianlah maksud Pendjelasan pasal 24 itu.

103. Hak-hak agraria lainnja. Selain hak-hak jang telah dibitjarakan didalam no 80 (**Hak Bangsa**), no 83 (**Hak menguasai dari Negara**), no 89 (**Hak ulajat**), no 90 dan 91 (**Hak-hak atas tanah**) kita mengenal **hak-hak agraria** lainnja, jang sebagian disebut didalam UUPA, sedang jang lainnja diatur didalam berbagai peraturan perundangan jang chusus. Hak-hak jang dimaksudkan itu tidak termasuk golongan hak-hak atas tanah, karena objeknja bukan tanah atau bukan hanja tanah atau sungguhpun menjangkut tanah, tetapi tidak memberi wewenang kepada jang empunja hak untuk mempergunakan tanah jang bersangkutan. Sebagaimana kita mengadakan perbedaan antara pengertian **„hukum agraria"** dan **„hukum tanah"** atau **„hukum pertanah-**

an", kitapun mengadakan perbedaan antara „hak-hak agraria" dan „hak-hak atas tanah". **Hak-hak agraria** adalah hak-hak jang bersumber pada hukum agraria, diatur oleh hukum agraria. **Hak-hak atas tanah** adalah hak-hak jang bersumber pada hukum pertanahan dan memberi wewenang kepada jang empunja untuk mempergunakan tanah jang bersangkutan. Dengan sendirinja hak-hak atas tanah djuga termasuk dalam pengertian hak-hak agraria. Hak Bangsa, Hak menguasai dari Negara dan Hak ulajat adalah hak-hak agraria, tetapi bukan hak atas tanah, karena objeknja lebih luas daripada tanah. **Hak pengelolaan** dimasukkan kedalam golongan hak-hak atas tanah. Sungguhpun mungkin tanahnja tidak dipakai sendiri oleh instansi jang mempunjai hak, namun instansi itu toh mempunjai wewenang untuk mempergunakannja (Bandingkan uraian dalam no 86). Hak pengelolaan tidak setjara tegas disebutkan didalam UUPA, hanja sekedar disinggung didalam Pendjelasan angka II/2.

Dengan pengertian sebagai jang dimaksudkan diatas itu maka hak-hak agraria adalah:

a. **Hak Bangsa** (subjeknja Bangsa);
b. **Hak menguasai dari Negara** (subjeknja Negara);
c. **Hak ulajat** (subjeknja masjarakat hukum adat);
d. **Hak-hak atas tanah** (subjeknja orang-orang dan badan-badan hukum);
e. **Hak tanggungan (hak hipotik/hak credietverband)** subjeknja orang-orang dan badan-badan hukum, dibebankan atas (tanah) hak milik, hak guna-usaha dan hak guna-bangunan **(pasal 25, 33, 39, 51 dan 57)**;
f. **Hak membuka tanah** sebagai jang disebut didalam **pasal 16 ajat 1** dan **pasal 46** (subjeknja warganegara Indonesia);
g. **Hak memungut hasil hutan** sebagai jang disebut didalam kedua pasal diatas dan **Undang-undang Pokok Kehutanan** pasal 14 (subjeknja warganegara Indonesia dan badan hukum Indonesia);
h. **Hak pengusahaan hutan** sebagai jang diatur di-

dalam **Peraturan Pemerintah no 35 tahun 1963** dan **Undang-undang Pokok Kehutanan** pasal 14 (subjeknja Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta);

i. **Hak guna-air** sebagai jang disebut didalam **pasal 16 ajat 2** dan **pasal 47;**
j. **Hak pemeliharaan ikan** sebagai jang disebut didalam pasal-pasal diatas;
k. **Hak penangkapan ikan** sebagai jang djuga disebut didalam pasal-pasal diatas;
l. **Hak usaha bagi-hasil perikanan laut** sebagai jang diatur didalam **Undang-undang no 16 tahun 1964** tentang Bagi-Hasil Perikanan;
m. **Hak usaha bagi hasil perikanan darat/tambak** sebagai jang diatur djuga didalam Undang-undang tersebut diatas (subjeknja warganegara Indonesia);
n. **Hak guna ruang angkasa** sebagai jang disebut didalam **pasal 16 ajat 2** dan **pasal 48;**
o. **Hak kuasa pertambangan** sebagai jang diatur didalam **Undang-undang no 11 tahun 1967** dan **Undang-undang no 44 Prp tahun 1960** (subjeknja Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta dan perseorangan tergantung pada djenis bahan galiannja);
p. **Hak kuasa pertambangan rakjat** sebagai jang disebut didalam **Undang-undang no 11 tahun 1967** (subjeknja rakjat dan tergantung pada para penambangannja).

104. Usaha-usaha (bersama) dalam bidang agraria. Didalam Bab I UUPA jang mengatur Dasar-dasar dan Ketentuan-ketentuan Pokok kita djumpai djuga beberapa pasal mengenai usaha-usaha dalam bidang agraria. Didalam pembitjaraan kita diatas pasal-pasal itu telah disebut beberapa kali: **pasal 10 ajat 1, pasal 11 ajat 1, pasal 12** dan **pasal 13.**

Dasar usaha bersama dalam bidang agraria. „Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas **kepentingan bersama dalam rangka**

kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi dan bentuk-bentuk gotong-rojong lainnja". Demikian pasal 12 ajat 1. Ketentuan ini sesuai benar dengan azas kekeluargaan dan gotong-rojong hukum agraria nasional kita serta azas-azas hukum adat. Dengan sendirinja kepentingan bersama dari fihak-fihak jang menjelenggarakan usaha-bersama itu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional (Bandingkan uraian mengenai funksi sosial daripada hak-hak atas tanah dalam no 100).

Pasal 12 ajat 1

Apakah jang dimaksudkan dengan „usaha bersama" tidak didjelaskan oleh UUPA. Kiranja **„usaha bersama" dapat diartikan:** segala bentuk usaha jang diselenggarakan oleh lebih dari satu orang. Para peserta usaha bersama itu tidak mesti harus sama kedudukannja, seperti misalnja anggota-anggota suatu koperasi. Mereka itu dapat djuga tidak sama kedudukannja, sebagai dalam tjontoh jang telah diberikan diatas mengenai kerdja-sama antara pemilik tanah dan buruh-tani dan antara pemilik tanah dan fihak jang menjewanja.

Bentuk usaha bersama. Menurut **pasal 12 ajat 1** bentuk usaha bersama jang dianggap sesuai dengan dasar jang ditjantumkan didalam pasal tersebut adalah koperasi, suatu bentuk usaha gotong-rojong dan kekeluargaan jang disebut djuga didalam Pendjelasan pasal 33 **Undang-undang Dasar.** Usaha bersama itu tidak mesti harus berbentuk koperasi. Menurut **pasal 12** boleh djuga memakai bentuk lain, asal merupakan bentuk gotong-rojong, jaitu amal dari semua untuk kepentingan semua atau djerih pajah dari semua untuk kebahagiaan bersama.

Dalam hubungannja dengan ketentuan **pasal 12 ajat 1** itu pernah timbul persoalan, apakah hak guna-usaha boleh diberikan kepada suatu Perseroan Terbatas, suatu bentuk usaha bersama jang sifat dan djiwanja terang kapitalistis-individualistis, dus bukan bentuk gotong-rojong? **Menteri Pertanian dan Agraria** didalam **Peraturannja no 11 tahun 1962** (TLN no 2510) jang menetapkan ketentuan-keten-

tuan dan sjarat-sjarat dalam pemberian hak guna-usaha kepada pengusaha-pengusaha swasta nasional (Pendjelasannja didalam surat tanggal 10 Desember 1962 no Unda 1/4/11) mengambil „kebidjaksanaan, bahwa hak guna usaha untuk perusahaan kebun besar — sungguhpun dimungkinkan oleh Undang-undang Pokok Agraria — tidak akan diberikan kepada perorangan, tetapi hanja kepada badan-badan hukum. Dan badan-badan hukum itupun harus berbentuk koperasi atau bentuk-bentuk lainnja jang bersendikan gotong-rojong dan bermodal nasional penuh, jaitu sebagai jang ditentukan didalam pasal 12 ajat 1 Undang-undang Pokok Agraria tersebut diatas. Kepada perorangan hanja dapat diberikan hak guna-usaha atas tanah jang kurang dari 25 hektar (bukan untuk perusahaan kebun besar). Djika dilihat djiwanja jang liberal individualistis", demikian pendjelasan Menteri Pertanian dan Agraria selandjutnja „maka dengan mengingat apa jang tersebut diatas hak guna-usaha itu tidak boleh diberikan kepada suatu Perseroan Terbatas (PT). Tetapi oleh karena bentuk PT itu menurut kenjataannja dalam kehidupan perekonomian kita dewasa ini masih dianggap sebagai bentuk usaha jang paling mudah untuk menjelenggarakan suatu usaha bersama oleh fihak swasta, maka — sebagai tindakan dalam masa peralihan sekarang ini — diambil kebidjaksanaan untuk masih memperbolehkan pemakaian PT sebagai bentuk usaha-bersama, tetapi djiwa dan isinja haruslah bersifat koperatip". Untuk itu maka disjaratkan didalam pasal 2, bahwa saham-saham perusahaan harus dibagi antara fihak-fihak jang turut serta didalam produksi, jaitu pengusaha swasta nasional dan buruh/tani tetap, ditambah dengan unsur Pemerintah, jaitu Pemerintah Daerah: 50% untuk fihak pengusaha, 25% untuk buruh/tani tetap dan 25% untuk Pemerintah Daerah. Diikut sertakannja Pemerintah Daerah antara lain dimaksudkan „supaja masjarakat dari tempat letak perusahaan jang bersangkutan dapat menikmati djuga keuntungan dari perusahaan-perusahaan jang

ada didalam wilajahnja". Ketentuan tentang pembagian saham itu kemudian diubah dengan **Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria no. 2 tahun 1964.** Buruh/tani tetap dan Pemerintah Daerah tidak lagi memperoleh bagian berupa saham, tetapi sebagian dari keuntungan bersih perusahaan, jaitu masing-masing 25%.

Tudjuan usaha-usaha agraria tidak bisa lain daripada jang disebutkan didalam pasal 2 ajat 3, jaitu: „untuk mentjapai sebesar-besar kemakmuran rakjat, dalam arti kebahagiaan, kesedjahteraan dan kemerdekaan dalam masjarakat dan Negara hukum Indonesia jang merdeka, berdaulat, adil dan makmur". Setjara mikro tudjuannja adalah seperti jang telah diuraikan didalam pembitjaraan dalam no 100. Dalam hubungan ini dapat ditundjuk djuga pada apa jang ditentukan didalam pasal 13 ajat 1: „Pemerintah wadjib berusaha agar supaja usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakjat sebagai jang dimaksud dalam pasal 2 ajat 3 serta mendjamin bagi setiap warganegara Indonesia deradjat hidup jang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganja". Djaminan jang diberikan kepada tiap-tiap warganegara Indonesia itu, demikian djuga persamaan kesempatan jang didjamin didalam **pasal 9 ajat 2** merupakan pelaksanaan azas demokrasi dalam hukum agraria.

Pasal 13 ajat 1

Usaha Negara dalam bidang agraria. Bersama-sama dengan fihak lain Negara dapat menjelenggarakan usaha bersama dalam lapangan agraria. Demikian **pasal 12 ajat 2.** Pasal ini memberi kemungkinan diadakannja usaha bersama antara Negara dengan Daerah atau Swasta. (Bandingkan djuga ketentuan **Undang-undang Pokok Kehutanan** dan kedua **Undang-undang Pokok Pertambangan** jang telah beberapa kali disebutkan diatas). Pengusaha swasta jang diadjak bekerdja-sama itu bisa bermodal nasional, bisa djuga bermodal „modal domestic asing", jaitu modal kepunjaan asing jang sudah me-

Pasal 12 ajat 2

netap di Indonesia dan tidak bisa dipindahkan atau ditransfer keluar negeri. Tetapi baik modal nasional maupun domestic asing, semuanja harus „progresip", artinja mengabdi pada kepentingan rakjat banjak. Demikian Pendjelasan **pasal 12 ajat 2.** Kerdjasama dapat djuga diadakan dengan fihak swasta asing jang bermodal asing-bukan-domestic berdasarkan ketentuan-ketentuan **Undang-undang no 1 tahun 1967** tentang Penanaman Modal Asing (LN. tahun 1967 no 1; Pendjelasannja didalam TLN no 2818). Sepandjang mengenai seginja jang bersangkutan dengan persoalan tanah Undang-ndang **no 1 tahun** 1967 tersebut merupakan pelaksanaan dari ketentuan **pasal 55 ajat 2.**

Monopoli dilarang. Usaha-usaha jang bersifat monopoli dilarang, baik usaha itu dari fihak swasta maupun Negara. Bagi fihak swasta larangan itu bersifat mutlak **(pasal 13 ajat 2).** Bagi Negara dimungkinkan pengetjualian **(pasal 13 ajat 3).** Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria jang bersifat monopoli hanja dapat diselenggarakan dengan undang-undang. Artinja memerlukan persetudjuan DPR, hingga wakil-wakil rakjat dapat turut serta mempertimbangkan apakah monopoli Pemerintah itu benar-benar akan menguntungkan rakjat atau tidak.

Pasal 13 ajat 2 dan 3

Tjontoh usaha Negara jang bersifat monopoli adalah **usaha pertambangan minjak dan gas bumi.** „Menjimpang dari ketentuan-ketentuan seperti jang termaktub dalam pasal 4 Undang-undang tentang Pertambangan, maka pertambangan minjak dan gas bumi **hanja diusahakan oleh Negara.** Usaha pertambangan minjak dan gas bumi **dilaksanakan oleh Perusahaan Negara semata-mata".** Demikian ditentukan didalam pasal 3 **Undang-undang no 44 tahun 1960.**

Sebagaimana telah beberapa kali dikemukakan diatas maka usaha-usaha dalam bidang agraria **dilarang mengandung unsur-unsur pemerasan.** Hal ini sesuai dengan pensjaratan Sosialisme Pantjasila. Didalam **pasal 11 ajat 1** ditjantumkan dengan tegas

Pasal 11 ajat 1

ketentuan, bahwa harus „ditjegah penguasaan atas kehidupan dan pekerdjaan orang lain jang melampaui batas". **Pasal 10 ajat 1** djuga „mentjegah tjara-tjara pemerasan". **Pasal 41 ajat 3** menetapkan, bahwa „Pemberian hak pakai tidak boleh disertai sjarat-sjarat jang mengandung unsur-unsur pemerasan". Achirnja dapat ditundjuk pula pada ketentuan **pasal 44 ajat 3**, bahwa „Perdjandjian sewa tanah jang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai sjarat-sjarat jang mengandung unsur-unsur pemerasan".

105. Perbedaan dalam keadaan dan keperluan diperhatikan. Perlindungan bagi jang ekonomis lemah. „Perbedaan dalam keadaan masjarakat dan keperluan hukum golongan rakjat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan", demikian **pasal 11 ajat 2.**

Sesuai dengan tjita-tjita persatuan bangsa maka perlu diadakan kesatuan hukum. Kesatuan hukum itu diselenggarakan dengan meniadakan dualisme, jaitu menghapuskan hukum agraria barat dan mendjadikan hukum adat sebagai dasar daripada hukum agraria nasional. Kesatuan hukum diharapkan akan membawa pula kepastian dan kesederhanaan hukum. *Pasal 11 ajat 2*

Dalam pada itu „didalam menjelenggarakan kesatuan hukum Undang-undang Pokok Agraria tidak menutup mata terhadap masih adanja perbedaan dalam keadaan masjarakat dan keperluan hukum dari golongan-golongan rakjat", demikian Pendjelasan Umum angka III/2. Berhubung dengan itu maka diadakanlah ketentuan **pasal 11 ajat 2.** Dimana perlu perbedaan itu akan diperhatikan, tetapi tidak boleh sedemikian rupa hingga mendjadi bertentangan dengan kepentingan nasional. Pembatasan ini kiranja sudahlah semestinja, karena kepentingan nasionallah jang pertama-tama harus diperhatikan. Sebagai tjontoh dari „perbedaan jang didasarkan atas keperluan hukum golongan rakjat" disebutkan didalam Pendjelasan Umum itu „perbedaan dalam

711781-(14).

keperluan rakjat kota dan rakjat perdesaan, pula rakjat jang ekonominja kuat dan rakjat jang ekonominja lemah".

Perbedaan dalam keperluan hukum rakjat kota dan perdesaan itu penting bagi penjelenggaraan pendaftaran tanah. Mengingat persediaan tanah dan keperluannja untuk berbagai kebutuhan masjarakat, pula lebih intensipnja tanah-tanah tersangkut dalam kegiatan ekonomi, maka rakjat kotalah jang pertama-tama dan terutama memerlukan pendaftaran tanah, jang akan memberikan kepastian hak kepada mereka jang berkepentingan. Oleh karena itu maka biarpun pendaftaran tanah akan meliputi semua tanah, menurut Pendjelasan Umum angka IV „akan didahulukan penjelenggaraannja dikota-kota, untuk lambat-laun meningkat pada kadaster jang meliputi seluruh wilajah Negara".

Adapun **djaminan perlindungan terhadap jang ekonomis lemah** adalah sesuai dengan pensjaratan Sosialisme Pantjasila. Hal itu telah dibitjarakan dalam hubungannja dengan ketentuan pasal 15 (uraian no 101). Djaminan perlindungan itu diberikan dalam **pasal 11 ajat 2.** (Lihat uraian dalam no 94).

106. Perentjanaan tata-guna sumber-sumber alam dan larangan untuk memiliki dan menguasai tanah jang melampaui batas. Didalam Bab I UUPA ditjantumkan pula ketentuan-ketentuan tentang perentjanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekajaan alam jang terkandung didalamnja, jang oleh **Seminar Tata-Guna Sumber-sumber Alam ke-I/1967** disebut „Perentjanaan tata-guna sumber-sumber alam" (**pasal 14**). Ditetapkan djuga azas jang „tidak memperkenankan pemilikan dan penguasaan tanah jang melampaui batas" (**pasal 7**). Ketentuan **pasal 7** itu merupakan salah satu dasar hukum bagi penjelenggaraan landreform di Indonesia. Perintjiannja lebih landjut ditjantumkan didalam **pasal 17.**

Pasal 14

Pasal 7

Masaalah perentjanaan tata-guna sumber-sumber alam dan landreform akan dibitjarakan didalam Bagian-bagian jang chusus.

BAGIAN 4

PERENTJANAAN TATA-GUNA SUMBER-SUMBER ALAM

107. Ketentuan pasal 14. Bumi, air, ruang angkasa dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja sebagai karunia Tuhan Jang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia wadjib digunakan setjara teratur dan dipelihara kesuburannja serta ditjegah kerusakannja sehingga setjara lestari dapat dimanfaatkan, bukan hanja bagi generasi sekarang sadja, tetapi djuga bagi generasi-generasi jang akan datang. Persoalan ini telah kita bitjarakan didalam uraian no 100 dan 101.

Sungguhpun tanah air kita sangat luas dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja masih berlimpah-limpah belum tergali, namun harus disadari sedalam-dalamnja, bahwa sumber-sumber alam itu sebenarnja relatip terbatas, terbatas dalam matjamnja dan djumlah potensinja lagi pula tidak merata penjebarannja. Dalam pada itu kebinekaan negara, masjarakat dan rakjat Indonesia mengakibatkan adanja kebutuhan jang beraneka matjam dengan intensitas jang berlainan. Pertambahan penduduk jang pesat sekali dan kemadjuan pengetahuan rakjat serta teknologi mengakibatkan bertambahnja dan meningkatnja berbagai matjam kebutuhan, berbagai matjam „demands", baik dalam kwantitas maupun kwalitas. Indonesia sebagai negara jang sedang berkembang djuga menghadapi kenjataan, bahwa kemampuannja untuk berproduksi tidak dapat mengimbangi bertambah meningkatnja demands Negara, masjarakat dan rakjat. Untuk mengatasi keadaan

jang demikian itu maka segenap sumber-sumber alam Indonesia, jang merupakan modal pokok bagi pembangunan masjarakat adil dan makmur jang kita tjita-tjitakan perlu segera digali, dimanfaatkan dan diperkembangkan setjara teratur dan berentjana, berdasarkan suatu rentjana umum dan chusus jang rasionil dan realistis, suatu rentjana tentang persediaan, peruntukan dan penggunaannja. Dengan adanja rentjana itu maka sumber-sumber alam tersebut dapat digunakan dan dimanfaatkan setjara jang **optimal** berdasarkan daja kemampuan dan kesanggupannja masing-masing, dengan sekaligus mendjaga dan memelihara **kelestariannja** untuk penggunaan hari depan. Dengan adanja rentjana itu maka segala kebutuhan negara, masjarakat dan rakjat jang beraneka matjam kwalitas dan intensitasnja itu dapat diusahakan pemenuhannja setjara jang **maksimal** dan **seimbang**. Djika karena terbatasnja persediaan, keseimbangan tidak dapat ditjapai dan perlu diadakan prioritas maka perlu diadakan hierarchi didalam rentjana itu, dimana kepentingan negara, terutama pertahanan diberi kedudukan tertinggi, sedang kepentingan kesedjahteraan diberi kedudukan kedua dan kepentingan kebahagiaan diberi kedudukan ketiga. Rentjana itupun sekaligus merealisasikan funksi sosial daripada sumber-sumber alam tersebut dalam hubungannja antara negara dan masjarakat pada satu fihak dan perorangan jang mempunjainja pada lain fihak, dimana seperti jang telah dikemukakan didalam uraian no 100, antara kepentingan kedua belah fihak itu harus diusahakan terselenggaranja perpaduan jang laras dan harmonis. Ditindjau dari sudut ini maka rentjana jang dimaksudkan itu pada hakekatnja merupakan bagian dari Rentjana Pembangunan Nasional Semesta atau Rentjana Pembangunan Ekonomi Nasional, jaitu sebagai perintjian daripada Rentjana-rentjana tersebut sepandjang jang menjangkut penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber alam kita.

Perlu adanja rentjana mengenai persediaan, per-

untukan dan penggunaan sumber-sumber alam itu tambah lama tambah dirasakan mendesaknja berhubung dengan akibat-akibat jang timbul daripada pola persediaan, peruntukan dan penggunaannja sekarang ini. Sekarang ini titik berat penggunaannja masih terletak pada sektor pengusahaan tanah (agraris), sedang sektor-sektor lainnja seperti pertambangan, industri, pengolahan hasil laut dan lain-lainnja baru dalam taraf pengembangan, bahkan taraf permulaan jang belum seimbang dengan potensi sumber-sumber alamnja. Pengusahaan tanah menurut politik perekonomian dan politik agraria pemerintah djadjahan dulu, lebih dititik beratkan pada produksi bahan-bahan mentah untuk ekspor kepasaran dunia. Hal itu mengakibatkan ketergantungan Negara kita hingga sekarang ini pada luar negeri dalam bidang pangan, sandang dan lain-lain kebutuhan jang esensiil. Tidak adanja imbangan jang serasi antara penggunaan tanah untuk perusahaan-perusahaan kebun besar dan untuk usaha-usaha pertanian rakjat serta lokasi hutan-hutan jang kurang tepat, ditambah dengan makin pesatnja pertambahan penduduk jang belum mendapat penampungan sebagaimana mestinja, merupakan sebab jang penting daripada timbulnja sengketa-sengketa tanah dimana-mana, jang seringkali mengganggu keamanan dan stabilitas politik. Bentjana-bentjana alam, bandjir, erosi, tanah longsor, rusaknja tata-air (hidroorologi) jang mengakibatkan kekeringan dimusim kemarau dan mengganggu pembangkitan tenaga-tenaga hidro-elektris, sedimentasi atau penimbunan lumpur jang mengantjam kapasitas reservoir-reservoir seperti Djatiluhur, Tjatjaban dan lain-lainnja dan jang mengakibatkan mendjadi dangkalnja muara-muara sungai dan pelabuhan-pelabuhan, semuanja diakibatkan karena penggunaan tanah dan lain-lain sumber alam setjara jang salah („mis-use"). Kita melihat djuga dimana-mana gedjala-gedjala saling desak-mendesaknja berbagai djenis tanaman gedjala-gedjala makin mendjadi sempitnja areaal

tanah-tanah pertanian disekitar kota-kota jang sedang berkembang, kita melihat pemilihan projek-projek industri jang tidak didasarkan atas daja kesanggupan dan kemampuan daripada sumber-sumber alam jang ada disitu sehingga mengakibatkan kerugian bagi rakjat dan Negara. Makin lama makin tambah terasa akibat-akibat daripada tekanan penduduk jang tidak merata, dalam bidang ekonomi, sosial, keamanan dan lain-lainnja.

Hal-hal itu hanja dapat dan harus diusahakan penjelesaiannja setjara konsepsionil dan definitip berlandaskan suatu Rentjana persediaan, peruntukan dan penggunaan sumber-sumber alam jang bersifat menjeluruh, jang pada tingkat sekarang ini perlu diberikan prioritas-utamanja pada bidang tanah dan air.

Atas dasar pertimbangan itulah maka UUPA di-
Pasal 14 dalam pasal 14 menetapkan sebagai berikut:

1. Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ajat 2 dan 3, pasal 9 ajat 2 serta pasal 10 ajat 1 dan 2 Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rentjana umum mengenai persediaan peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekajaan alam jang terkandung didalamnja:
   a. untuk keperluan Negara;
   b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan sutji lainnja, sesuai dengan dasar Ketuhanan Jang Maha Esa;
   c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masjarakat, sosial, kebudajaan dan lain-lain kesedjahteraan;
   d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sedjalan dengan itu;
   e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
2. Berdasarkan rentjana umum tersebut pada ajat 1 pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan jang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur per-

sediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang-angkasa untuk daerahnja, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

3. Peraturan Pemerintah Daerah jang dimaksud dalam ajat 2 pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur/ Kepala Daerah jang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah jang bersangkutan.

Perintjian peruntukan penggunaan daripada sumber-sumber alam tersebut diatas sekaligus menetapkan djuga hierarchinja sebagai jang telah disinggung dimuka. **Pasal 14** menghendaki agar perentjanaan itu djangan hanja bermaksud untuk menjediakan tanah untuk pertanian, industri dan lain-lainnja, tetapi sekaligus djuga hendaknja bertudjuan untuk memadjukannja. Hal itu dikemukakan dengan mempergunakan perkataan „memperkembangkan". Kata-kata „serta sedjalan dengan itu" antara huruf d dan e bermaksud agar diusahakan adanja imbangan jang baik antara sektor agraris dan non-agraris. Agaknja perentjanaan untuk hutan terlupakan untuk disebut didalam rentetan perintjian itu. Sungguhpun demikian mengingat funksinja jang penting dan serbaneka, hutan pasti tidak akan dilupakan didalam penjusunan rentjana jang dimaksudkan itu.

Sehubungan dengan apa jang diuraikan diatas maka **Madjelis Permusjawaratan Rakjat** Sementara didalam Sidang Umumnja ke-IV pada tahun 1966 memerintahkan antara lain, agar: „Pelaksanaan transmigrasi diperhebat dan penjelesaian landreform/ landuse dipertjepat". **(Ketetapan MPRS no XXIII/ MPRS/1966 pasal 31)**. Perintah MPRS tersebut mendapat tanggapan didalam **Pedoman Kerdja Kabinet Ampera** jang ditetapkan dengan **Instruksi Presidium Kabinet Ampera no 01/U/IN/8/1966** (Penerbitan Chusus Departemen Penerangan no 426). Didalam penetapan tugas-tugas pokok Bidang Politik: Sub Bidang Dalam Negeri huruf i ditjantumkan

sebagai program: „Mengusahakan konsolidasi dan intensifikasi usaha-usaha dibidang landuse dan landreform". Kemudian setjara terperintji usaha-usaha itu untuk tiap-tiap fase Strategi Dasar Kabinet Ampera ditjantumkan didalam **„Pedoman Kerdja Bidang Politik"** (Penerbitan Chusus Departemen Penerangan no 435).

108. Seminar Tata-guna Sumber-sumber Alam ke-I/ 1967. Untuk mempersiapkan penjusunan rentjana persediaan, peruntukan dan penggunaan sumber-sumber alam jang dimaksudkan diatas, maka pada permulaan bulan Mei 1967 oleh Direktorat Djenderal Agraria dan Transmigrasi diselenggarakan Seminar Tata-guna Sumber-sumber Alam ke-I/1967 bertempat di Djakarta. Seminar itu diikuti oleh para praktisi/ pendjabat-pendjabat dari instansi-instansi pemerintahan jang bersangkutan dan para tjerdik-pandai/ ilmiawan dari berbagai lembaga-lembaga ilmiah seperti Universitas Indonesia, Institut Pertanian Bogor, Institut Technologi Bandung, Universitas Gadjah Mada, Universitas Brawidjaja, MIPI, Lembaga-lembaga Penelitian Pertanian, Lembaga Pertahanan Nasional, Lembaga Administrasi Negara dan lain-lainnja. Selain untuk menarik perhatian dan memberi pengertian pada masjarakat mengenai peranan dan arti planning sumber-sumber alam itu didalam penjelenggaraan pembangunan Negara dan Bangsa menudju terbentuknja masjarakat adil dan makmur jang kita tjita-tjitakan, Seminar bertudjuan terutama untuk memperoleh kesatuan pendapat mengenai berbagai masaalah jang bersangkutan dengan soal penjusunan planning tersebut. Diharapkan agar dapat diletakkan dasar-dasar jang kuat, baik dilihat dari segi ilmiah maupun praktek bagi usaha-usaha untuk memetjahkan berbagai masaalah dan diperoleh data-data dan bahan-bahan guna penjusunan rentjana jang rasionil, realistis dan pragmatis.

Kesimpulan-kesimpulan Seminar meliputi antara lain:

1. Landasan rentjana tata-guna sumber-sumber alam, jang mentjakup: berbagai pengertian, tudjuan, ruang lingkup dan langkah-langkah serta bahan-bahan jang dinerlukan untuk penjusunan rentjana itu;
2. Peranan dan pengaruh faktor-faktor fisik alami terhadap perentjanaan tata-guna sumber-sumber alam (topografi, fisiografi dan geologi, iklim/ hidrologi dan vegetasi/ekologi);
3. Aspek-aspek politik, ekonomi, sosial-budaja-agama dan kesehatan didalam perentjanaan tata-guna sumber-sumber alam;
4. Pengelolaan sumber-sumber alam: pertanian/ agraris (pertanian, kehutanan, peternakan, perkebunan, perikanan) jang meliputi soal-soal pensjaratan hukum dan pensjaratan teknis umum, kriteria luas areaal pertanian, „critical area" dan tata-niaga/pemasaran; non-pertanian/non-agraris: bidang maritim, pertambangan, industri, pariwisata, perentjanaan kota dan strategi pertahanan; transmigrasi.
5. Sarana organisasi dan administrasi: aparatur dan perundang-undangan.

Mengenai berbagai pengertian jang bersangkutan dengan masaalah rentjana itu Seminar mengandjurkan dipergunakannja istilah: **sumber-sumber alam**, jang meliputi bumi, air dan ruang-angkasa, termasuk kekajaan alam jang terkandung didalamnja seperti jang dimaksudkan didalam **pasal 1 UUPA**; **tata-guna sumber-sumber alam** didalam arti persediaan, peruntukan dan penggunaan sumber-sumber alam; **tata-guna tanah** sebagai pengganti istilah landuse, jaitu persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah dalam hubungannja dengan (context) ruang; **rentjana tata-guna sumber-sumber alam** didalam arti rentjana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan sumber-sumber alam.

Sebagaimana telah diuraikan dalam no 3, semula lazim dipergunakan istilah **landuse** dan **landuse-planning**. Kemudian karena pengertian landuse dan

landuse-planning itu pada pokoknja hanja mengenai tanah sadja (ada kalanja dipakai didalam arti „soil use", ada kalanja didalam arti „conservation"), sedang jang dimaksudkan oleh pasal 14 itu meliputi objek dan tudjuan jang lebih luas, maka pada tahun 1966 mulai dipergunakan istilah baru, jaitu **tata-agraria**, didalam arti tatanan („ordening") daripada bumi, air, ruang-angkasa dan kekajaan alam jang terkandung didalamnja, jang disebut: **sumber-sumber agraria**. Planningnja disebut: **rentjana tata-agraria**, kegiatan-kegiatan untuk penjusunan rentjana itu: **perentjanaan tata-agraria**. Istilah tata-agraria dipakai didalam arti fisik dan tidak meliputi bidang (tata) hukumnja. Seminar itu sendiri semula disebut Seminar Tata-agraria/landuse. Istilah **tata-guna** menundjukkan funksi-kemanfaatan jang bersifat dinamis-aktif.

Menurut Seminar, **tudjuan** rentjana tata-guna sumber-sumber alam adalah untuk menentukan, menjusun dan merumuskan bentuk dan tjara tata-guna, penjesuaian dan pengembangan daripada sumber-sumber alam untuk setjara optimal dan lestari mentjapai sebesar-besar kemakmuran rakjat, dalam arti kebangsaan, kesedjahteraan dan kemerdekaan dalam masjarakat dan negara hukum Indonesia jang merdeka, berdaulat, adil dan makmur, baik materiil maupun spirituil.

Seminar mendesak kepada Pemerintah agar didalam rangka perentjanaan pembangunan ekonomi nasional, segera mengambil langkah-langkah supaja didalam waktu jang singkat dapat disusun Rentjana Tata-guna Sumber-sumber Alam jang rasionil, realistis dan pragmatis, dengan memberi prioritas pada Tata-guna Tanah dan Tata-guna Air.

(Uraian no 107 dan 108 disusun dengan mempergunakan bahan-bahan dan kesimpulan-kesimpulan Seminar).

109. Undang-undang no 38 Prp tahun 1960. Perentjanaan penggunaan tanah pertanian. Rentjana jang

dimaksudkan itu hingga kini belum ada. Dalam pada itu sedjak beberapa lama adanja suatu rentjana penggunaan tanah pertanian didaerah-daerah tertentu sudah sangat terasa mendesaknja. Pada tahun-tahun mendjelang 1960 tampak ada gedjala-gedjala tanaman tebu pabrik di Djawa terdesak oleh tembakau virginia, jang mempunjai pasaran jang sangat baik. Djuga tanaman brambang dibeberapa daerah tampak mendesak tanaman tebu dari tanah-tanah jang biasa disewa oleh pabrik-pabrik gula. Sebagaimana diketahui maka untuk penanaman tebunja hampir semua pabrik gula memerlukan sawah jang disewanja dari rakjat. Dengan adanja saingan dari tanaman tembakau dan brambang itu maka dibanjak daerah pabrik-pabrik gula sukar sekali dapat memperoleh tanah sewaan. Karena penanaman tebu terikat pada letaknja pabrik, maka sawah-sawah jang dapat disewa itu pada hakekatnja djuga terbatas, jaitu pada jang terletak didalam areaal pabrik jang bersangkutan. Dengan adanja kesukaran itu maka pabrik seringkali terpaksa harus menjewa tanah-tanah jang kurang baik untuk tanaman tebu atau tanah-tanah jang letaknja terpentjar-pentjar. Hal itu dengan sendirinja berpengaruh tidak baik terhadap produksi tebu dan produksi gula. Kalau biasanja dapat dihasilkan 850 ribu ton gula kristal setiap tahun, maka produksi tahun 1960 merosot mendjadi 650 ribu ton. Oleh karena gula merupakan salah satu bahan makanan jang sangat penting bagi rakjat, maka dipandang perlu untuk mengambil tindakan-tindakan agar pabrik-pabrik gula dapat memperoleh tanah didaerah kerdjanja seluas jang diperlukan. Berhubung dengan itulah maka dikeluarkan suatu peraturan, jang memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur penggunaan tanah-tanah pertanian didaerah-daerah jang dipandangnja perlu. Didalam mengatur penggunaan tanah-tanah itu maka, berlandaskan azas funksi sosial sebagai jang telah diuraikan didalam no 100, pada satu fihak kepentingan rakjat banjak didahulukan daripada kepentingan para petani

pemilik tanah jang bersangkutan dan pada lain fihak diusahakan agar para petani itu memperoleh kompensasi jang wadjar. Peraturan jang memberikan landasan hukum pada tindakan-tindakan Pemerintah itu tidak hanja diperuntukkan kepentingan produksi gula sadja. (Dalam pada itu berkurangnja produksi gula pabrik bukan hanja disebabkan karena kesukaran untuk memperoleh tanah jang diperlukan. Pabrik-pabrik jang sudah tua, management dan tehnik jang kurang baik merupakan pula faktor-faktor jang mempengaruhi hasil produksi).

Peraturan jang dimaksudkan itu ialah **Undang-undang no 38 Prp tahun 1960** tentang „Penggunaan dan penetapan luas tanah untuk tanaman-tanaman tertentu" (LN 1960 no 120; Pendjelasannja didalam TLN no 2058), jang didalam tahun 1964 disempurnakan dengan **Undang-undang no 20 tahun 1964** (LN 1964 no 108; Pendjelasannja didalam TLN no 2700). Undang-undang tersebut memberi wewenang kepada Menteri Agraria, setelah mendengar Menteri Pertanian dan Menteri Dalam Negeri, untuk menetapkan minimum luas tanah jang harus disediakan untuk sesuatu djenis tanaman tertentu, jaitu djenis-djenis tanaman penting (misalnja tanaman tebu pabrik) jang perlu diberi „perlindungan" terhadap desakan dari lain-lain djenis tanaman. Menteri Agraria pun diberi wewenang untuk menetapkan **maksimum** luas tanah jang boleh ditanami dengan djenis-djenis tanaman jang tertentu, jaitu djenis-djenis tanaman jang ternjata atau dichawatirkan akan mendesak tanaman-tanaman lain jang lebih penting bagi rakjat dan negara atau tanaman-tanaman jang penanamannja terbatas pada daerah-daerah atau djenis-djenis tanah jang tertentu.

Hingga kini Menteri Agraria baru mempergunakan wewenangnja jang pertama, jaitu mengenai tanah-tanah jang harus disediakan untuk tanaman **tebu, tembakau, rosella dan corchorus.** Untuk tanaman **tebu** penetapannja dilakukan jang terachir dengan **Surat-keputusan Menteri Agraria no Sk 7/Depag/1966,** jang

berlaku sampai dengan musim tanam 1968/1969. Penetapan minimum luas tanah jang harus disediakan untuk tanaman tebu pabrik itu diperintji pabrik demi pabrik masing-masing menurut wilajah kerdjanja. Untuk seluruh Djawa harus disediakan 83.828 hektar, jaitu 73.400 hektar untuk tebu giling dan 10.428 hektar untuk tebu bibit. Tebu giling adalah tebu jang ditanam dari bibit dengan tudjuan untuk digiling. Tebu bibit adalah tebu jang ditanam untuk bibit.

Atas dasar penetapan dari Menteri Agraria tersebut maka oleh Bupati/Kepala Daerah Tingkat II jang bersangkutan ditetapkan lebih landjut dalam desa-desa mana dan berapa luasnja tanah ditiap-tiap desa jang harus disediakan untuk tanaman jang ditentukan itu. Didalam mempergunakan wewenangnja itu Bupati wadjib mengadakan musjawarah dengan suatu panitia (Panitia Daerah Tingkat II), jang terdiri atas wakil-wakil dari berbagai instansi pemerintah, Perusahaan Perkebunan Negara jang bersangkutan dan 3 orang wakil organisasi tani. Atas dasar penetapan Bupati itu maka letak dan luasnja tanah ditiap-tiap desa jang bersangkutan ditetapkan lebih landjut atas dasar hasil musjawarah suatu panitia dengan fihak-fihak jang berkepentingan, jaitu para pemilik tanah dan pabrik gula jang bersangkutan. Panitia tersebut (Panitia Desa) terdiri atas Kepala Desa dan 3 orang wakil organisasi tani setempat. Atas dasar hasil musjawarah itu disusunlah oleh Panitia Desa suatu rentjana mengenai letak dan luasnja tanah-tanah jang harus disediakan, rentjana mana diadjukan kepada Bupati/Kepala Daerah untuk disahkan. Didalam mengambil keputusan itu Bupati pun mengadakan musjawarah dengan Panitia Daerah Tingkat II. Keputusan Bupati tentang pendjatahan tanah desa demi desa tersebut diatas memerlukan pengesahan Gubernur/Kepala Daerah atau pendjabat jang ditundjuknja.

Agar supaja kewadjiban untuk menjediakan tanah itu tidak terus-menerus dibebankan kepada desa-desa dan orang-orang jang tertentu sadja, maka disjarat-

kan agar oleh Bupati dan Panitia Desa diusahakan supaja hal itu dapat diatur setjara bergiliran, dengan mengingat areaal perusahaan dan tersedianja pengairan, kepentingan rakjat jang bersangkutan serta kelangsungan kesuburan tanahnja.

Barangsiapa tidak mematuhi keputusan Bupati/ Kepala Daerah tersebut diatas dan tidak bersedia menjediakan tanahnja untuk tanaman-tanaman jang ditentukan itu dapat dikenakan hukuman pidana. Pada hakekatnja tudjuan jang sebenarnja bukanlah untuk mendjatuhkan hukuman pidana kepada para pemilik tanah jang bersangkutan, melainkan untuk mengusahakan agar tanah jang diperlukan itu dapat dipergunakan tepat pada waktunja. Penanaman tebu terikat pada waktu. Kelambatan didalam penjerahan tanahnja akan berpengaruh tidak baik terhadap hasil produksi tebu/gulanja. Berhubung dengan itu maka setelah diadakan penjempurnaan dalam tahun 1964 penguasaan dan penggunaan tanah jang bersangkutan oleh pabrik mendjadi lebih terdjamin, karena setelah ada keputusan Pengadilan Negeri jang menjatakan, bahwa pemilik tanah melakukan tindak pidana jang disebut didalam Undang-undang itu tanah tersebut segera dapat dikuasai dan dipergunakan oleh pabrik. Tetapi djika diatas tanah itu masih ada tanamannja jang didalam waktu jang singkat akan dapat dipungut hasilnja, sedang saat untuk memulai mengerdjakan tanahnja belum mendesak, maka untuk mentjegah agar petani jang bersangkutan djangan menderita kerugian disejogiakan agar penguasaannja oleh pabrik ditangguhkan hingga hasilnja selesai dipanen. Ketentuan itu berlaku djuga biarpun pemilik tanah mengadjukan banding atau kasasi kepada Badan Pengadilan jang lebih tinggi. Apabila harus ditunggu sampai ada keputusan pada tingkat banding atau kasasi, maka kalaupun keputusan Pengadilan Negeri dibenarkan, penguasaan tanahnja pada waktu itu tidak akan ada gunanja lagi. Menurut Pendjelasan **Undang-undang no 20 tahun 1964** ketentuan itu pada hakekatnja hanjalah ter-

tudju kepada beberapa orang sadja (pada waktu itu umumnja anggota-anggota B(arisan) T(ani) I(ndonesia), jang memang bermaksud untuk tidak memenuhi keputusan jang sebenarnja telah dimusjawarahkan bersama, baik pada tingkatan desa maupun kabupaten. Dianggap kurang memenuhi rasa keadilan bilamana orang-orang jang demikian itu akan dibiarkan tetap menguasai tanahnja (seperti halnja sebelum undang-undangnja disempurnakan), sedangkan sebagian besar petani lainnja telah menjerahkan tanahnja masing-masing sesuai dengan apa jang telah diputuskan. Tetapi dalam pada itu diberikan djuga suatu djaminan kepada para pemilik tanah sekiranja putusan Pengadilan Negeri dibatalkan pada tingkat banding atau kasasi. Didalam hal jang demikian kepada pemilik tanah itu akan diberikan penggantian daripada kerugian jang diderita olehnja, jang besarnja senilai dengan hasil menurut ukuran setempat, djika tanah itu dikerdjakannja sendiri. Termasuk didalam pengertian „kerugian" itu antara lain djuga biaja jang telah dikeluarkannja untuk mengerdjakan tanah jang bersangkutan sebelum diambil oleh pabrik. Besarnja ganti-kerugian itu ditetapkan oleh Pengadilan Negeri jang bersangkutan. (Setelah dibentuknja Pengadilan Landreform berdasarkan **Undang-undang no 21 tahun 1964** badan pengadilan jang berwenang mengadili perkara-perkara jang timbul didalam melaksanakan **Undang-undang no 38 Prp tahun 1960** adalah Pengadilan Landreform Daerah dan pada tingkat Banding Pengadilan Landreform Pusat di Djakarta. Kasasi tidak dimungkinkan lagi).

Salah satu sebab maka didjumpai kesulitan didalam memperoleh tanah jang diperlukan pabrik ialah, bahwa besarnja sewa jang diberikan kepada pemilik tanah jang wadjib menjerahkan tanahnja, dianggap djauh kurang daripada hasil jang akan diterimanja apabila tanah itu ditanaminja sendiri atau disewakan untuk tanaman lain setjara bebas. Maka kewadjiban untuk menjerahkan tanah itu harus diimbangi dengan

penetapan djumlah sewa jang lajak. Menurut Pendjelasannja sewa jang „lajak" adalah sewa jang lajak bagi kaum tani, didalam arti tidak merugikan petani pemilik tanah jang bersangkutan, dengan memperhatikan keseimbangan penghasilan, apabila tanah itu diusahakan sendiri dengan tanaman jang biasa ditanam oleh kaum tani, dengan memperhitungkan risiko-risikonja. Pada lain fihak kemampuan pabrik untuk membajar sewa djuga terbatas, karena besarnja harga gula ditetapkan oleh Pemerintah.

Penguasaan tanah oleh pabrik dan perusahaan-perusahaan jang ditentukan itu tidak selalu harus didasarkan atas hubungan sewa-menjewa. Dapat pula dipakai bentuk-bentuk lainnja, misalnja penjerahan tanah atas dasar bagi hasil. Bahkan mungkin djuga petani-petani sendiri jang menanam tanaman-tanaman jang diperlukan itu, untuk kemudian diolah dipabrik atas dasar bagi hasil. Dibeberapa pabrik gula tjara jang demikian telah pula ditjoba berdasarkan apa jang terkenal sebagai „Sk-4" dan „Sk-3" (**Surat keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no Sk 4/Ka/1963** tentang „Penundjukan perusahaan-perusahaan pabrik gula sebagai pilot project bagi-hasil perusahaan tebu" dan **Surat keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no Sk 3/Ka/1963** tentang „Penundjukan perusahaan-perusahaan pabrik gula sebagai pilot project bagi-hasil dan koperasi perusahaan tebu"). Tetapi mengingat segi-seginja jang tehnis daripada penanaman tebu jang bermutu tinggi pabrik-pabrik gula lebih suka menanamnja sendiri atas dasar hubungan sewa-menjewa.

Dalam pada itu soal penetapan djumlah sewa tanah untuk tanaman tebu tersebut mempunjai riwajat jang pandjang, sebelum ditemukan suatu modus jang menguntungkan dan memuaskan kedua belah fihak, karena pada hakekatnja kepentingan fihak-fihak itu masing-masing tidak selalu sedjalan.

110. Usaha-usaha untuk menetapkan sewa tanah jang lajak. Sebagaimana kita telah mengetahui dari

uraian no 29 maka persewaan tanah untuk tanaman tebu di Djawa sebelum berlakunja UUPA dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam **Grondhuur Ordonnantie** (S 1918 no 88) dan **Vorstenlands Grondhuurreglement** (S 1918 no 20). Lepas daripada bagaimana praktek-pelaksaannja dulu, peraturan-peraturan itu diadakan antara lain dengan maksud untuk melindungi rakjat tani jang umumnja pengetahuannja masih kurang dan ekonominja lemah. Perlindungan itu diberikan dengan mengadakan ketentuan-ketentuan tentang lamanja djangka-waktu persewaan, tentang pemberian uang persekot persewaan, tentang besarnja sewa jang paling sedikit harus diterima oleh pemilik tanah didalam perdjandjian jang berdjangka pandjang dan achirnja ketentuan-ketentuan mengenai tjampur tangan penguasa didalam peresmian dan pengesahan perdjandjian sewa-menjewa itu. Dalam pada itu peraturan tersebut memuat djuga djaminan-djaminan bagi fihak pengusaha. Besarnja sewa ditetapkan berdasarkan persetudjuan kedua belah fihak.

Dilihat dari sudut djangka waktunja, menurut **Grondhuur Ordonnantie** dan **Vorstenlands Grondhuurreglement** ada 2 matjam persewaan, jaitu persewaan dengan djangka waktu pendek dan djangka waktu pandjang. **Persewaan djangka pendek** lamanja satu tahun atau satu tahun tanaman untuk tanah-tanah djabatan (tanah-tanah bengkok), tiga setengah tahun untuk sawah jang bukan tanah djabatan dan dua belas tahun untuk tanah-tanah kering jang bukan tanah djabatan. **Persewaan djangka pandjang** ialah persewaan sawah — sepandjang mengenai tanah-tanah bengkok hanja didaerah-daerah jang ditundjuk oleh Gubernur Djenderal — jang djangka waktunja melebihi batas jang disebutkan untuk persewaan djangka pendek dengan maksimum duapuluh satu setengah tahun. Pada azasnja persewaan djangka pandjang — jang untuk fihak pengusaha sangat menarik oleh karena dengan demikian terdjamin baginja akan memperoleh tanah untuk djangka

711781-(15)

waktu jang tjukup lama — tidak disukai oleh Peraturan-peraturan tersebut. Oleh karenanja diadakan ketentuan-ketentuan jang tidak begitu menarik, baik bagi pengusaha maupun bagi pemilik tanah jang bersangkutan. Untuk persewaan djangka pandjang antara lain ditentukan, bahwa djumlah sewanja tidak boleh kurang dari jang ditetapkan oleh Residen. Penetapan harga sewa **minimum** itu dilakukan 5 tahun sekali menurut ketentuan-ketentuan jang diatur didalam **Gouvernements Besluit tahun 1918 no 68** (Bb 9030 jo 9089). Ketentuan itu bermaksud untuk mentjegah djangan sampai sipemilik tanah njata-njata dirugikan oleh pengusaha. Paling sedikit ia harus menerima sewa jang djumlahnja sama dengan jang ia dapat minta djika tanah jang bersangkutan digarapkan kepada petani lainnja, dimana pemilik tanah tidak dipengaruhi oleh kedudukan sosial jang lebih tinggi dari fihak lain, oleh sistim persekot atau sesuatu paksaan. Djumlah sewa jang demikian itu bisa disamakan dengan apa jang diterima pemilik tanah dalam perdjandjian bagi-hasil jang normal dikalangan petani. (Bandingkan **Maassen en Hens** Deel I Eerste Stuk halaman 225). Jang ditetapkan itu adalah djumlah sewa minimum, jang berarti bahwa pemilik tanah boleh menuntut sewa jang lebih tinggi, sekalipun didalam praktek hal itu djarang sekali terdjadi. Dalam pada itu menurut Petundjuk dari pada pelaksanaan peraturan tentang penetapan sewa minimum itu, djustru karena jang ditetapkan itu djumlah minimum maka selalu diusahakan supaja **tetap serendah-rendahnja. (Maassen en Hens** halaman 226) : „Hoewel dus blijkt, dat de minimum prijzen zijn gesteld op de in geld uitgedrukte werkelijke huurwaarde, is echter bij de regelen ter berekening van die prijzen — juist omdat het minima geldt — steeds gezorgd, dat men aan de lage kant blijft".

Didalam tahun 1951 diadakan perubahan didalam **Grondhuur Ordonnantie** dan **Vorstenlands Grondhuurreglement** dengan **Undang-undang Darurat no 6 tahun 1951,** jang kemudian ditetapkan mendjadi

undang-undang dengan Undang-undang no 6 tahun 1952 dengan beberapa tambahan. Kedua Peraturan itu masing-masing ditambah dengan pasal 8a dan 8b serta pasal 15a dan 15b. (Engelbrecht 1954 halaman 1651 dan 1666a). Dengan adanja perubahan itu maka persewaan tanah untuk tebu dan tanaman-tanaman lainnja jang ditetapkan oleh Menteri Pertanian djangka waktunja tidak boleh lebih dari satu tahun untuk tanaman jang umurnja kurang dari itu, sedang untuk tanaman-tanaman jang menghadjatkan waktu lebih dari satu tahun hanja diperbolehkan buat selama umur tanaman itu menurut kebiasaannja. Dengan Peraturan Menteri Pertanian no 4 tahun 1951 ditetapkan, bahwa ketentuan jang baru itu berlaku djuga untuk tanaman tembakau, rosella dan corchorus. Untuk tanaman-tanaman tebu, tembakau, rosella dan corchorus itu tidak diperbolehkan lagi diadakan persewaan djangka pandjang. Menurut Peraturan jang baru itu djumlah sewanja ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri: „dengan mengingat perbedaan djenis dan banjaknja hasil tanah masing-masing". Pembitjaraan kita akan dibatasi pada persewaan tanah untuk tanaman tebu sadja.

Menurut pendjelasannja, Pemerintah bermaksud akan mendjamin agar pemilik tanah mendapat uang sewa jang seimbang dengan penghasilan perusahaan gula, artinja supaja keuntungan jang ditjapai oleh pengusaha ikut dirasakan djuga oleh sipemilik tanah. Dimaksudkan supaja antara pengusaha dan para petani jang menjewakan tanahnja ada sematjam „belangen gemeenschap". Penetapan uang sewa itu antara lain djuga didasarkan atas azas „inkomsten derving". Oleh karena itu maka djumlah sewa tersebut harus merupakan pengganti daripada penghasilan petani dari tanah jang bersangkutan. Kepada pemilik tanah hendak diberikan djaminan akan menerima sedjumlah uang jang mendekati djumlah hasil jang dapat diperolehnja bila tanah tersebut ditanaminja sendiri. Sewa jang ditetapkan atas dasar ketentuan jang baru itu bukan lagi bersifat sewa

minimum atau sekedar suatu djumlah sebagai pedoman (richtprijs"), akan tetapi suatu djumlah jang harus dibajar djika pengusaha menjewa tanah. Oleh karena itu disebut „**uang sewa pasti**". Penjimpangan dari penetapan itu hanja mungkin dalam hal-hal jang istimewa dan sangat mendesak dengan izin Menteri. Sistim penetapan uang sewa pasti itu dipergunakan hingga musim tanam tahun 1960/1961 (**Peraturan Menteri Muda Agraria no 16 tahun 1959** (TLN no 1957).

Untuk musim tanam tahun 1961/1962 persewaan tanah diatur berdasarkan UUPA dan **Undang-undang no 38 Prp tahun 1960.** Uang sewa pasti jang harus dibajar oleh perusahaan tidak lagi ditetapkan setjara sentral, tetapi daerah-demi-daerah oleh para Residen jang bersangkutan, setelah mengadakan musjawarah dengan wakil-wakil instansi-instansi pemerintah jang berkepentingan, organisasi-organisasi tani dan pengusaha. Oleh Menteri Agraria hanja ditetapkan **uang sewa minimum**, jang paling sedikit harus diterima oleh jang menjewakan tanah dan didasarkan atas hasil rata-rata dari tanah-tanah jang sedang kesuburannja, jang umumnja terdapat dalam areaal pabrik-pabrik gula. Untuk tanah-tanah jang lebih subur, maka dengan mengingat djuga faktor-faktor letaknja tanah dan lain-lain keadaan setempat Residen dapat menetapkan djumlah uang sewa jang lebih tinggi. Untuk mentjegah djangan sampai terdjadi penetapan djumlah sewa jang sangat berbeda didaerah-daerah jang berdekatan dan jang sifat-sifat serta keadaan tanahnja hampir serupa, maka penetapan para Residen tersebut memerlukan pengesahan Gubernur/Kepala Daerah jang bersangkutan. Gubernur dapat mengubah keputusan para Residen itu. Sistim tersebut dipergunakan djuga untuk musim tanam tahun 1962/1963 (**Peraturan Menteri Agraria no 17 tahun 1961** (TLN no 2393). Tetapi untuk musim tanam tahun 1963/1964 kembali dipergunakan sistim uang-sewa-pasti jang ditetapkan setjara sentral. Sebagai alasan dikemukakan, bahwa menurut penga-

laman penetapan uang sewa setjara bertingkat itu memerlukan waktu, jang kadang-kadang sangat lama, sehingga pada waktu tanah jang disewakan telah mulai digarap oleh pabrik uang sewanja belum djuga ditetapkan, hal mana menimbulkan kegelisahan pada fihak para pemilik tanah.

Peraturan tentang penetapan sewa tanah itu didalam praktek diadakan tiap tahun untuk satu musim tanam. Satu musim tanam itu untuk tebu giling mula-mula ditetapkan paling lama 18 bulan, kemudian diturunkan mendjadi 16 bulan. Untuk tebu bibit mula-mula paling lama 12 bulan, kemudian diturunkan mendjadi 11 bulan. Dengan dilakukannja penetapan sewa tiap tahun itu maka besarnja uang sewa tiap kali dapat disesuaikan dengan keadaan jang terus berubah: harga barang-barang kebutuhan pokok, harga hasil bumi, nilai uang, perkembangan dalam lapangan produksi gula dan lain-lainnja. Dan memang menurut kenjataannja uang sewa tanah itu tiap tahun berubah, didalam arti bertambah besar.

Didalam menetapkan djumlah sewa tersebut jang tambah lama tambah mendjadi besar, Menteri Agraria tidak hanja berpedoman pada kepentingan para petani pemilik tanah sadja, tetapi djuga pada kepentingan Negara dan rakjat banjak, jang akan merasakan akibat daripada naiknja sewa tanah jang melampaui batas. Sewa tanah jang terlalu besar akan menjulitkan perusahaan karena tidak akan terbajar. Kenaikan uang sewa jang melampaui batas bisa atau mengurangi produksi gula (areal tanaman diperketjil) atau mengakibatkan naiknja harga gula. Kurangnja produksi gula selain akan mengurangi persediaan untuk konsumsi dalam negeri, djuga akan mengurangi penghasilan Negara. Sedang kenaikan harga gula akan menambah beban rakjat banjak. Didalam praktek djumlah sewa jang ditetapkan tiap tahunnja oleh para pemilik tanah jang bersangkutan selalu dianggap terlampau rendah. Dan memang sewa itu selalu lebih rendah daripada hasil jang di-

peroleh petani djika tanahnja ditanaminja sendiri dengan padi. Setiap tahunnja pabrik-pabrik gula selalu mendjumpai kesulitan didalam memperoleh tanah jang diperlukannja.

Berhubung dengan itu maka sedjak musim tanam tahun 1964/1965 dipergunakanlah sistim jang lain, sistim jang diharapkan akan lebih menarik bagi para petani, sistim jang dikatakan lebih „mentjerminkan azas kegotong-rojongan antara rakjat tani/pemilik tanah dan perusahaan pabrik gula". Sungguhpun disebut „perdjandjian sewa-menjewa", tetapi sebenarnja merupakan **hubungan bagi-hasil** („maro"). Menurut **Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria no 10 tahun 1964** uang sewa ditetapkan atas dasar perhitungan **nilai hasil gula kristal jang ditjapai.** Pemilik tanah menerima sedjumlah sewa jang besarnja sama dengan 25% daripada djumlah produksi gula kristal jang berasal dari penggilingan tebu hasil dari tanah jang bersangkutan. Dengan demikian maka djumlah sewa jang diterima tergantung pada besar ketjilnja hasil produksi. Pemilik tanah dan perusahaan masing-masing mendapat seperdua hasil tebu dari tanah jang bersangkutan (50%). Tebu jang merupakan bagian pemilik tanah digilingkan pada pabrik dengan membajar biaja sebesar seperdua djumlah gula kristal jang dihasilkan ($\frac{1}{2} \times 50\% = 25\%$). Djumlah sewa jang diterima pemilik tanah tidak boleh kurang dari Rp 127.000,— tiap hektar. Harga gula kristal jang dipakai untuk menghitung djumlah sewa itu ditetapkan Rp 7.500,— tiap kwintal, jaitu harga jang diterima oleh dan untuk pabrik pada waktu Peraturannja dikeluarkan. Sebagian sewa itu dapat diberikan berupa gula. Demikianlah maka djelas bahwa hubungan hukum antara pemilik tanah dan pabrik mengandung unsur-unsur perdjandjian bagi-hasil, seperti diuraikan dalam no 34.

Untuk tebu bibit sewanja ditetapkan $^{11}/_{16}$ dari 25% tersebut, karena djangka waktu persewaannja hanja 11 bulan, sedang tebu giling 16 bulan.

Untuk musim tanam tahun 1965/1966 menurut

Peraturan Menteri Agraria no 2 tahun 1965 tetap dipergunakan sistim jang baru itu, tetapi seperempat dari bagian pemilik tanah itu diberikan dalam bentuk gula jang boleh didjualnja bebas. Sisanja diberikan dalam bentuk uang jang dihitung berdasarkan harga gula kristal jang diterima oleh dan untuk pabrik gula jang berlaku pada waktu penjerahan uang sewanja. Harga itu djauh dibawah harga gula umum jang resmi. Misalnja berdasarkan Instruksi Presidium Kabinet no 14/EK/IN/10/1966 harga gula di Djawa Timur jang berlaku mulai 5 Oktober 1966 ditetapkan Rp 1.314,90 tiap 100 kilogram netto, sedang harga jang diterima oleh dan untuk pabrik gula sendiri hanjalah Rp 465,— (Gula kristal S.H.S.). Dengan tjara pembajaran sewa jang baru itu maka djumlah sewa jang diterima oleh pemilik mendjadi lebih besar, karena gula jang diterimanja boleh didjualnja bebas dengan harga umum (bukan harga resmi).

Djumlah sewa jang paling sedikit akan diterima oleh pemilik tanah tidak lagi ditetapkan setjara pasti dalam bentuk uang, tetapi dengan memakai dasar perhitungan hasil gula. Sewa itu tidak boleh kurang dari nilai jang sama dengan 20 kwintal gula kristal untuk tiap hektar sawah jang diserahkan. Ketentuan jang baru ini selain lebih menguntungkan petani, djuga dimaksudkan sebagai pendorong bagi perusahaan jang bersangkutan untuk mentjapai produksi jang tidak kurang dari 80 kwintal gula kristal tiap hektarnja. Ketentuan jang baru ini lebih menguntungkan petani pemilik tanah, karena sewa jang diterimanja akan selalu sesuai dengan harga gula pada waktu uang sewa itu diterimanja, sedang menurut peraturan sebelumnja dasarnja adalah harga gula pada waktu peraturan tersebut ditetapkan. Karena djumlah sewa dihitung berdasarkan hasil, maka sebenarnja pemilik tanah baru akan menerima sewa tersebut setelah panen dan tebunja selesai digiling, jaitu setelah diketahui hasil riil dari tanahnja. Tetapi penggunaan tanah untuk tebu memakan waktu jang lama (11 - 16 bulan atau lebih), sehingga petani jang

bersangkutan tidak akan sanggup untuk menunggu selama itu. Oleh karena itulah maka diadakan kemungkinan untuk memberikan sebagian dari sewa tersebut berupa „persekot", jang dimaksudkan sebagai biaja untuk menjelenggarakan usaha-usaha lain sebagai pengganti usaha biasanja (jaitu mengusahakan tanah itu sendiri) jang hilang untuk sementara karena tanahnja diusahakan oleh pabrik gula. Oleh karena pembajaran persekot dan pelunasan uang sewa itu waktunja berlainan, maka dengan ketentuan jang baru tersebut diatas, djika selama berlangsungnja perdjandjian terdjadi perubahan dalam harga gula jang resmi, para petani jang bersangkutan tiap kali akan menerima uang jang sesuai dengan harga jang telah mengalami perubahan, jaitu harga jang berlaku pada waktu uangnja diterima.

Dengan **Peraturan Menteri Agraria no 3 tahun 1966** untuk musim tanam tahun 1966/1967 bagian gula dari pemilik tanah (jang boleh didjualnja setjara bebas) dinaikkan dari seperempat mendjadi tiga perlima dari 25% djumlah produksi gula kristal jang berasal dari penggilingan tebu hasil tanah jang disewakan.

Selain djumlah sewa jang dihitung menurut tjara-tjara tersebut diatas kepada pemilik tanah diberikan djuga berbagai matjam **uang tambahan** sebagai perangsang, jaitu premi serah tanah, premi keamanan produksi, uang kasepan dan uang dongkelan. **Premi serah tanah** ialah uang tambahan jang diberikan kepada pemilik tanah jang menjerahkan tanahnja se-awal mungkin, jaitu dalam bulan Maret, April atau Mei tahun tanam jang bersangkutan. Penjerahan tanah jang lebih awal dari kebiasaan menguntungkan produksi gula, karena itu distimulir dengan pemberian premi jang tjukup menarik. Penanaman tebu pada hakekatnja bertudjuan untuk mentjapai hasil gula kristal jang sebanjak-banjaknja dari tiap hektar tanaman (berusaha mentjapai rendemen jang tinggi) dan bukan untuk memperoleh hasil tebu semata-mata. Oleh karena itu diperlukan suatu ketertiban (disiplin)

dalam penjelenggaraannja, jang tidak terbatas hanja pada tehniknja sadja, akan tetapi djuga pada waktunja. Penanaman, pemeliharaan dan penebangan jang tidak dilakukan tepat pada waktunja, akan mengakibatkan menurunnja rendemen. Karena itulah diusahakan agar penjerahan tanah kepada pabrik dapat dilaksanakan seawal mungkin. Penjerahan tanah sesudah bulan Mei tidak lagi dianggap sebagai penjerahan jang mendahului kebiasaan, sehingga tidak perlu diberi premi. **Premi keamanan produksi** ialah uang tambahan jang diberikan kepada pemilik tanah untuk tiap kwintal hasil tebu diatas djumlah penghasilan tebu jang ditanam diatas tanah jang bersangkutan, jang besarnja ditetapkan tiap hektarnja. Untuk tiap kwintal tebu jang dihasilkan diatas 800 kwintal tiap hektarnja pemilik tanah menerima premi keamanan produksi. Ketentuan ini dimaksudkan agar pemilik tanah turut serta memperhatikan keamanan tanaman tebu selama belum ditebang. Ini memperkuat alasan kita untuk memandang hubungan penggunaan tanah oleh pabrik itu sebagai bagi-hasil, dan bukan sebagai sewa. **Uang kasepan** ialah uang tambahan jang diberikan kepada pemilik tanah djika tanahnja terlambat dikembalikan kepadanja dihitung sedjak tanggal berachirnja perdjandjian. Pada umumnja waktu persewaan selama 16 atau 11 bulan sudah tjukup lama. Tetapi ada kalanja terdjadi, bahwa berhubung dengan iklim atau hal-hal lainnja, tanaman tidak dapat ditebang pada waktunja, sehingga djangka waktu perdjandjian terpaksa harus dilampaui. Djika terdjadi demikian maka untuk tiap-tiap bulan terlambatnja penjerahan kembali tanah jang bersangkutan, pabrik harus membajar apa jang disebut uang kasepan. Uang kasepan itu ditetapkan setjara progresip, didalam arti bahwa tambah lama terlambatnja penjerahan kembali maka bertambah besarlah imbangan djumlah uang kasepan jang wadjib dibajar. Kelambatan jang demikian itu akan lebih merugikan petani jang bersangkutan, karena rentjana tanamannja mendjadi katjau. Bagaimana-

pun djuga penjerahan kembali tanahnja tidak boleh melampaui bulan Desember. **Uang dongkelan** ialah uang tambahan jang diberikan sebagai bantuan biaja membersihkan tanah jang bersangkutan setelah tebunja ditebang.

111. Peraturan Direktur Djenderal Agraria dan Transmigrasi no 7 tahun 1966. Peraturan tentang „sewa" tanah sebagai jang ditetapkan didalam **Peraturan Menteri Agraria no 3 tahun 1966** ternjata membawa hasil jang memuaskan. Pabrik-pabrik gula umumnja tidak lagi mengalami kesulitan untuk memperoleh tanah-tanah jang diperlukan. Berhubung dengan itu maka ketentuan-ketentuan tentang penggunaan tanah untuk musim tanam tahun 1966/1967 jang ditetapkan dengan Peraturan Menteri tersebut, dengan **Peraturan Direktur Djenderal Agraria dan Transmigrasi no 7 tahun 1966** dinjatakan berlaku mutatis mutandis (dengan penjesuaian-penjesuaian jang diperlukan) terhadap musim tanam tahun 1967/1968. Uang premi serah tanah, premi keamanan produksi, uang kasepan dan uang dongkelan ditetapkan kembali sesuai dengan harga gula jang baru menurut ketentuan Presidium Kabinet jang disebutkan dalam no 110 diatas.

Dalam pada itu ternjata bahwa keuntungan-keuntungan, jang dengan sistim pemberian ganti-kerugian berupa gula dan uang tersebut diperuntukkan bagi para petani pemilik tanah itu, tidak seluruhnja djatuh kepada para petani jang bersangkutan. Gula para petani itu umumnja tidak diterima sendiri oleh jang bersangkutan, tetapi djatuh ditangan tengkulak, jang membelinja selagi masih berupa „kupon" dengan harga jang murah. Kelemahan lain daripada sistim tersebut ialah, bahwa 25% daripada djumlah produksi gula berada diluar penguasaan Pemerintah. Hal itu menimbulkan kesulitan bagi distribusi dan alokasi gula dalam negeri. Para petani sendiri sebenarnja lebih suka menerima ganti-kerugian berupa uang se-

kaligus jang tjukup untuk dipergunakannja sebagai modal berusaha selama tanahnja dikuasai oleh pabrik, biasanja menjewa tanah petani lainnja.

Berhubung dengan itu maka didalam Peraturan Dirdjen Agraria dan Transmigrasi tersebut disamping sistim jang lama dibuka kemungkinan untuk menetapkan sewa tanah itu **seluruhnja berupa uang**, jaitu djika:

a. hal jang demikian memang dikehendaki oleh kedua belah fihak dan ditindjau dari segi sosial-ekonomis menguntungkan para petani jang bersangkutan, serta
b. keadaan persediaan uang jang ada pada perusahaan pabrik gula memungkinkannja.

Didalam hal jang demikian maka djumlah sewa tiap-tiap hektar ditetapkan oleh Bupati/Kepala Daerah jang bersangkutan, jaitu sebesar **sewa** jang **njata-njata** berlaku dikalangan rakjat didesa tempat letak tanah jang disewakan. Djumlah sewa itu tidak boleh kurang dari Rp 9.000,— tiap hektar selama djangka waktu 16 bulan untuk tebu giling. Djika menurut kenjataannja djumlah sewa dikalangan rakjat itu untuk masa 16 bulan kurang dari Rp 9.000,— maka sewa jang wadjib dibajar oleh pabrik ditetapkan Rp 9.000,—. Kalau besarnja sewa dikalangan rakjat lebih dari Rp 9.000,— misalnja Rp 15.000,— tiap hektar, maka oleh Bupati/Kepala Daerah djumlah uang sewanja harus ditetapkan sebesar Rp. 15.000,—. Adapun sewa minimum sebesar Rp 9.000,— itu ditetapkan berdasarkan harga gula kristal jang diterima oleh pabrik pada waktu Peraturan tersebut dikeluarkan (jaitu Rp 450,— tiap kwintal rata-rata antara S.H.S. dan H.S.) dan djaminan bahwa sewa jang akan diterima oleh petani tidak boleh kurang dari nilai jang sama dengan 20 kwintal gula kristal untuk tiap hektar tanah jang diserahkan kepada pabrik (Sesuai dengan prinsip **Peraturan Menteri Agraria no 3 tahun 1966**) (20 × Rp 450,— = Rp 9.000,—).

Djelaslah kiranja bahwa sistim penetapan sewa ini

berlainan dengan sistim-sistim jang terdahulu, baik sistim uang sewa minimum maupun uang sewa pasti, karena sistim inipun memakai dasar hasil gula kristal.

Penetapan Bupati/Kepala Daerah bahwa sewa tanah akan diberikan semuanja berupa uang itu mengenai desa demi desa, didalam arti bahwa semua petani jang menjewakan tanahnja kepada pabrik didesa atau didesa-desa itu akan terkena oleh penetapan tersebut. Dengan demikian maka tidak dimungkinkan dan tidak diperbolehkan, bahwa disatu desa berlaku 2 sistim sewa, jaitu pembajaran dalam bentuk uang dan gula dan pembajaran dalam bentuk uang sadja, melainkan harus dipilih salah satu daripadanja. Djika tidak diperoleh persesuaian pendapat mengenai pemakaian sistim jang kedua, maka dengan sendirinja berlaku sistim jang pertama, jaitu sistim **Peraturan Menteri Agraria no 3 tahun 1966.** Penetapan Bupati mengenai dipergunakannja sistim jang baru, demikian djuga jang mengenai besarnja sewa memerlukan pengesahan Gubernur. Dengan mengingat keadaan sosial-ekonomis daerah jang bersangkutan Gubernur dapat memerintahkan agar penggunaan tanah-tanah didaerah itu oleh pabrik tetap diselenggarakan menurut ketentuan jang lama.

Selain uang sewa tersebut diatas maka menurut sistim jang barupun para petani berhak atas premi serah tanah, premi keamanan produksi, uang kasepan dan uang dongkelan.

Peraturan no 7 tahun 1966 menetapkan djuga ketentuan-ketentuan tentang tjara dan waktu pembajaran uang sewa: 40% dibajarkan pada waktu perdjandjian penggunaan tanah diadakan; 40% pada waktu tanahnja diserahkan kepada pabrik dan sisanja (20%) pada waktu petjeklik bulan Djanuari/ Pebruari 1968. Ketentuan itu dimaksudkan pada satu fihak untuk memungkinkan para petani memperoleh modal jang tjukup untuk berusaha selama tanahnja dikuasai oleh pabrik dan pada lain fihak mengingat

kemampuan finansiil pabrik jang bersangkutan. Djika antara penetapan Bupati dan saat dilakukannja pembajaran sewa terdjadi perubahan didalam harga gula, maka uang sewanja disesuaikan dengan perubahan itu. Ketentuan ini dapat dimengerti karena dasar sewa adalah nilai hasil gula kristal menurut harga jang diterima oleh pabrik gula. Djika perubahan itu terdjadi sesudah sewa tanahnja dibajarkan sebagian, maka jang disesuaikan dengan perubahan harga gula itu hanjalah sisa sewa jang belum dibajarkan. Djika sewanja sudah dibajar penuh sebelum terdjadinja perubahan, maka tidak diadakan penjesuaian. Penjesuaian dengan harga baru itu tidak boleh mengakibatkan pengurangan djumlah sewa jang telah ditetapkan, andaikata harga gula diturunkan.

Uang sewa harus dibajarkan oleh pabrik langsung kepada para petani jang berhak. Tidak diperbolehkan mempergunakan perantara, sekalipun perantara itu misalnja Kepala Desanja sendiri. Maksud ketentuan ini adalah agar uang sewa itu sepenuhnja diterima petani jang bersangkutan.

BAGIAN 5

LANDREFORM DI INDONESIA

112. Pengertian dan tudjuan landreform. Didalam pembitjaraan Bagian ini pengertian „landreform" dipakai didalam arti sempit. Diatas telah diuraikan, bahwa landreform didalam arti sempit merupakan serangkaian daripada tindakan-tindakan didalam rangka Agrarian Reform Indonesia. Azas-azas dan ketentuan-ketentuan pokok landreform itu didjumpai pula didalam UUPA. Landreform meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan jang bersangkutan dengan pengusahaan tanah.

Untuk mengetahui apakah tudjuan landreform jang diselenggarakan di Indonesia itu, maka baiklah dikutip bagian-bagian jang bersangkutan dari usul Dewan Pertimbangan Agung, Pernjataan Menteri Agraria Sadjarwo, Pidato Djarek dan Ketetapan MPRS, semuanja dikemukakan atau ditetapkan mendjelang berlakunja UUPA dalam tahun 1960. Kemudian akan dikutip pula bagian dari Statement Politik Ekonomi Dalam Negeri jang dikemukakan oleh Wakil Perdana Menteri Bidang Ekubang Sri Sultan Hamengku Buwono IX pada tanggal 12 April 1966, jang mengenai landreform.

Dewan Pertimbangan Agung didalam usulnja tentang „Perombakan hak tanah dan penggunaan tanah" menjatakan, bahwa landreform bertudjuan: „agar masjarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan chususnja taraf hidup tani meninggi dan taraf hidup seluruh rakjat djelata meningkat". Selandjutnja landreform bertudjuan untuk: „memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk seluruh rakjat Indonesia, terutama kaum tani.

Menteri Agraria Sadjarwo didalam pidatonja tanggal 12 September 1960 jang mengantarkan RUU Pokok Agraria dimuka sidang Pleno DPR-GR antara lain menjatakan, bahwa: „Perdjoangan perombakan hukum agraria kolonial dan penjusunan hukum agraria nasional berdjalin erat dengan sedjarah perdjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari tjengkeraman, pengaruh dan sisa-sisa pendjadjahan; chususnja perdjuangan rakjat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistim feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing. Itulah sebabnja maka landreform di Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan Revolusi Nasional Indonesia". Selandjutnja dikatakan, bahwa tudjuan landreform di Indonesia ialah :

a. untuk mengadakan pembagian jang adil atas sumber penghidupan rakjat tani jang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil jang adil pula, dengan merombak struktur perta-

nahan sama sekali setjara revolusioner, guna merealisir keadilan sosial;

b. untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk tani, agar tidak terdjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek (maksudnja: alat) pemerasan;

c. untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, jang berfunksi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap privaat bezit, jaitu hak milik sebagai hak jang terkuat, bersifat perseorangan dan turun-temurun, tetapi berfunksi sosial;

d. untuk mengachiri sistim tuan-tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah setjara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menjelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga dapat seorang laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian mengikis pula sistim liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan jang ekonomis lemah;

e. untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranja pertanian jang intensif setjara gotong-rojong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-rojong lainnja, untuk mentjapai kesedjahteraan jang merata dan adil, dibarengi dengan sistim perkreditan jang chusus ditudjukan kepada golongan tani".

Menurut Menteri Sadjarwo, landreform akan „dibarengi dengan pembukaan tanah-tanah baru dan disynchronisir dengan perkembangan industri serta transmigrasi". (Lampiran no 4).

Didalam Pidato DJAREK dinjatakan mengenai landreform ini, bahwa: „Melaksanakan landreform berarti melaksanakan **satu bagian jang mutlak dari Revolusi Indonesia.** Revolusi Indonesia tanpa landreform adalah sama sadja dengan gedung tanpa alas, sama sadja dengan pohon tanpa batang, sama sadja dengan omong-besar tanpa isi". Didalamnja disitir

pernjataan Perserikatan Bangsa Bangsa bahwa: „defects in agrarian structure, and in particular systems of land tenure, prevent a rise in the standard of living of small farmers and agricultural labourers and impede economic development" (Keburukan-keburukan dalam susunan pertanahan, dan terutama sekali keburukan-keburukan dalam tjara-tjara pengolahan tanah, menghalangi naiknja tingkat hidup sitani ketjil dan siburuh pertanian, dan menghambat kemadjuan ekonomis).

Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara (MPRS) didalam Ketetapannja no II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berentjana Tahapan Pertama 1961-1969 menjatakan didalam bagian Pertimbangan angka 5, bahwa sjarat pokok untuk pembangunan tata-per-ekonomian nasional adalah antara lain pembebasan berdjuta-djuta kaum tani dan rakjat pada umumnja dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan melaksanakan „landreform" menurut ketentuan-ketentuan Hukum Nasional Indonesia, seraja meletakkan dasar-dasar bagi industrialisasi, terutama industri dasar dan industri berat jang harus diusahakan dan dikuasai oleh negara". Dalam pasal 4 ajat 3: bahwa „Landreform sebagai bagian mutlak daripada revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta jang berdasarkan prinsip, bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh didjadikan alat penghisapan".

Wakil Perdana Menteri Bidang Ekubang, Sri Sultan Hamengku Buwono IX didalam Statementnja tanggal 12 April 1966 tentang Politik Ekonomi Dalam Negeri menjatakan antara lain sebagai berikut: „Dalam rangka meningkatkan pertanian rakjat, maka soal landreform merupakan suatu hal jang sangat penting untuk memperbesar „rechtszekerheid" mengenai pemilikan tanah buat para petani dan dengan demikian untuk memperbesar kegairahan bekerdja baginja. Dalam waktu jang lampau pelaksanaan landreform sebenarnja lebih banjak mendjadi

suatu saluran gerakan politik dari sesuatu golongan politik dan tidak mendjadi usaha kearah keadilan dan kemakmuran, seperti jang difahami oleh masjarakat petani pada umumnja. Pelaksanaan landreform itu sebaiknja dilakukan terutama dengan tudjuan jang bersifat ekonomi, jaitu mempertinggi produksi pertanian dan mempertinggi hasil jang djatuh dalam tangan para petani jang berhak menerimanja".

Djelaslah kiranja, bahwa tudjuan landreform jang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasjarat untuk menjelenggarakan pembangunan ekonomi menudju Masjarakat jang adil dan makmur berdasarkan Pantjasila.

113. Program landreform. Sesuai dengan tudjuan tersebut diatas dan mengingat situasi dan kondisi agraria di Indonesia, maka program landreform meliputi: larangan untuk menguasai tanah pertanian jang melampaui batas, larangan pemilikan tanah setjara apa jang disebut "absentee", redistribusi tanah-tanah jang selebihnja dari batas maksimum serta tanah-tanah jang terkena larangan "absentee", pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian jang digadaikan, pengaturan kembali perdjandjian bagi-hasil tanah pertanian dan penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan jang mengakibatkan pemetjahan pemilikan tanah-tanah pertanian mendjadi bagian-bagian jang terlampau ketjil.

114. Larangan untuk menguasai tanah jang melampaui batas. Pokok-pokok ketentuan mengenai hal itu diatur didalam **pasal 7** dan **pasal 17.**

Pasal 7 menetapkan, bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah jang melampaui batas tidak diperkenankan. Dari Pendjelasannja kita dapat mengetahui,

711781-(16).

bahwa pasal tersebut bermaksud untuk mengachiri dan mentjegah tertumpuknja tanah ditangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu sadja. Pasal tersebut menegaskan dilarangnja apa jang disebut "groot grondbezit". Dalam hubungan ini perlu kiranja mendapat perhatian, bahwa UUPA diterima oleh DPR-GR dengan suara bulat. Dengan demikian maka ketentuan pasal jang sangat penting itupun disetudjui oleh semua Golongan dalam DPR-GR pada waktu itu.

Pemilikan dan penguasaan tanah jang melampaui batas merugikan kepentingan umum, karena berhubung dengan terbatasnja persediaan tanah pertanian, chususnja didaerah-daerah jang padat penduduknja, hal itu menjebabkan mendjadi sempitnja, kalau tidak dapat dikatakan hilangnja sama sekali kemungkinan bagi banjak petani untuk memiliki tanah sendiri. Menurut taksiran 60% dari djumlah petani adalah petani tak bertanah. Mereka itu mendjadi buruh-tani atau penggarap tanah kepunjaan orang lain (penjewa, pembagi-hasil). Djumlah petani jang tak-bertanah itu djumlahnja makin lama makin bertambah. Ini berarti, bahwa sjarat-sjarat untuk memperoleh tanah garapan tambah lama mendjadi tambah berat, disebabkan bertambahnja petani jang memerlukan tanah garapan. Biasanja orang-orang jang mempunjai tanah banjak, makin lama tanahnja makin bertambah, baik jang dimiliki maupun jang dikuasainja dalam hubungan gadai atau djual tahunan. Tanah-tanah itu berasal dari petani-petani ketjil jang hidupnja tambah lama tambah mendjadi lebih miskin. Dengan demikian maka pembagian hasil pertanian mendjadi sangat tidak merata. Pembagian itupun dipandang dengan ukuran Sosialisme Pantjasila djuga tidak adil, karena para petani penggarap tanah umumnja memperoleh hasil jang sangat tidak seimbangan dengan tenaga dan biaja jang telah diberikannja didalam mengusahakan tanah garapannja. Hal itu disebabkan karena para penggarap harus menerima sjarat-sjarat penggarapan jang sangat

berat berhubung dengan besarnja persaingan diantara para tjalon penggarap. Kalau kita mengingat, bahwa 70 sampai 80% rakjat Indonesia hidupnja dari usaha pertanian, jang paling sedikit 60% keadaannja menjedihkan, maka djelaslah bahwa „groot grondbezit" itu merugikan kepentingan umum.

Jang dilarang oleh pasal 7 itu bukan hanja pemilikan tanah jang melampaui batas, tetapi penguasaan tanah. Penguasaan itu selain dengan hak milik, dapat dilakukan djuga dengan hak gadai, sewa (djual tahunan), usaha bagi hasil dan lain-lainnja. Bahwa jang dilarang itu bukan hanja pemilikan, tetapi djuga penguasaan tanah dalam bentuk-bentuk lainnja, memang sesuai dengan keadaan di Indonesia. Menurut angka-angka dari Djawatan Padjak Hasil Bumi banjaknja orang jang hingga tahun 1960 mempunjai tanah dengan hak milik di Djawa, Madura, Bali, Lombok dan Sulawesi Selatan jang luasnja lebih dari 5 hektar hanja 85.000 orang, jaitu sawah 27.000 orang dan tanah-kering 58.000 orang. Tetapi menurut kenjataannja djauh lebih besar djumlah orang jang menguasai tanah lebih dari 5 hektar.

Untuk melaksanakan ketentuan pasal 7 tersebut maka perlu diadakan penetapan batas maksimum tanah jang boleh dikuasai seseorang atau keluarganja. Ketentuan-ketentuan pokok tentang hal itu diatur lebih landjut didalam pasal 17.

115. Penetapan batas maksimum. Pasal 17 jang merupakan pelaksanaan dari ketentuan-azas dalam pasal 7 menjatakan didalam ajat 1 dan 2, bahwa didalam waktu jang singkat perlu diatur luas maksimum tanah jang boleh dipunjai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum. Selandjutnja ditetapkan didalam ajat 3, bahwa tanah-tanah jang merupakan kelebihan dari batas maksimum tersebut akan diambil oleh Pemerintah dengan ganti-kerugian, untuk selandjutnja dibagikan kepada rakjat jang membutuhkan. Dengan demikian maka pemilikan ta-

nah jang merupakan faktor utama dalam produksi pertanian diharapkan akan lebih merata, dan dengan demikian pembagian hasilnja akan lebih merata pula. Tindakan itu diharapkan akan merupakan pula pendorong kearah kenaikan produksi pertanian, karena akan menambah kegairahan bekerdja bagi para petani penggarap tanah jang bersangkutan, jang telah mendjadi pemiliknja.

Luas maksimum itu harus ditetapkan dengan suatu peraturan perundangan. UUPA dengan demikian ternjata tidak setjara mutlak menghendaki penetapan luas maksimum itu dilakukan dengan suatu undang-undang, tetapi memungkinkan Pemerintah untuk menetapkannja dengan suatu peraturan lain. Pembagian tanah-tanah jang merupakan kelebihan dari batas maksimum itu dan pemberian ganti-kerugian kepada bekas pemiliknja boleh diatur dengan Peraturan Pemerintah.

116. Undang-undang no 56 Prp tahun 1960: Undang-undang Landreform. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan **pasal 17** sebagai jang telah diuraikan diatas dikeluarkanlah oleh Pemerintah pada tanggal 29 Desember 1960 **Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) no 56 tahun 1960,** jang mulai berlaku tanggal **1 Djanuari 1961,** tepat pada hari dilangsungkannja apa jang disebut „Upatjara Pengajunan Tjangkul Pertama Pembangunan Nasional Semesta Berentjana". Pada upatjara itu oleh Presiden diperintahkan supaja peraturan-peraturan landreform mulai didjalankan. Perpu no 56 tersebut kemudian ditetapkan mendjadi **Undang-undang no 56 Prp tahun 1960** (LN 1960 no 174; Pendjelasannja dimuat didalam TLN no 2117) (Lampiran Buku ini no 27 dan 28). (Lampiran no 27 dan 28).

Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 merupakan undang-undang landreform Indonesia. Ada tiga soal jang diaturnja, jaitu ① penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian, ② penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larang-

an untuk melakukan perbuatan-perbuatan jang mengakibatkan pemetjahan pemilikan tanah-tanah itu mendjadi bagian-bagian jang terlampau ketjil serta soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian jang digadaikan. Dengan demikian maka sungguhpun **pasal 17** menundjuk pada semua matjam tanah, Undang-undang no 56 tersebut baru mengatur soal **tanah-pertanian** sadja. Maksimum luas dan djumlah tanah untuk **perumahan** dan **pembangunan lainnja** akan diatur tersendiri dengan suatu Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah jang dimaksudkan itu hingga kini belum ada (pasal 12).

117. Luas maksimum ditetapkan untuk tiap Daerah Tingkat II. Terlebih dahulu perlu kiranja kita perhatikan beberapa hal. Jang menentukan apakah maksimum itu dilampaui atau tidak bukanlah terbatas pada tanah-tanah miliknja sendiri, tetapi keseluruhan tanah pertanian jang dikuasainja, djadi termasuk djuga tanah-tanah kepunjaan orang lain jang dikuasainja dalam hubungan gadai, sewa (djual tahunan) dan sebagainja. Ini sesuai dengan apa jang ditentukan didalam **pasal 7** diatas.

Letak tanah-tanah itu tidak perlu disatu daerah jang sama, tetapi dapat pula dibeberapa Daerah Tingkat II.

Penetapan luas maksimum memakai dasar **keluarga**, jaitu sesuai dengan ketentuan dalam **pasal 17**, biarpun jang berhak atas tanahnja mungkin orang-seorang. Berapa djumlah luas tanah jang dikuasai oleh anggota-anggota suatu keluarga, djumlah itulah jang menentukan maksimum luas tanah bagi keluarga itu. Djika seorang suami memiliki 3 hektar, isterinja 2 hektar dan anaknja 2 hektar maka tanah jang dimiliki keluarga itu adalah 7 hektar.

Dengan pengertian sebagai jang tersebut diatas ini, maka ditentukan dalam pasal 1 ajat 1, bahwa seorang atau orang-orang jang dalam penghidupannja merupakan satu keluarga bersama-sama hanja diperbolehkan menguasai tanah-pertanian, baik milik-

nja sendiri atau kepunjaan orang lain ataupun miliknja sendiri bersama kepunjaan orang lain, jang djumlah luasnja tidak melebihi maksimum jang disebut dalam daftar dibawah ini:

Didaerah-daerah jang kepadatan penduduknja tiap kilometer persegi	digolongkan daerah	Sawah ha	Tanah-atau kering ha
a. sampai 50	tidak padat	15	20
b. 51 sampai 250	kurang padat	10	12
c. 251 sampai 400	tjukup padat	7,5	9
d. 401 keatas	sangat padat	5	6

Jang dimaksudkan dengan „daerah" ialah Daerah Tingkat II. Dengan memakai dasar ketentuan jang tersebut dalam daftar diatas maka untuk tiap-tiap Daerah Tingkat II luas maksimumnja ditegaskan oleh Menteri Agraria, jaitu dengan Keputusannja tanggal 31 Desember 1960 no Sk/978/1960 (Lampiran no 29). Menurut konsideransnja maka penegasan itu didasarkan atas angka-angka resmi tentang kepadatan penduduk jang ada pada Pemerintah pada waktu itu dan dengan memperhatikan keadaan sosial-ekonomi daerah-daerah jang bersangkutan. Kiranja pada waktunja penegasan itu perlu di "up-to-date"-kan dengan mempergunakan angka sensus penduduk jang terbaru (Didalam tahun 1961 telah diselenggarakan Sensus Penduduk).

Semua Kotapradja ditetapkan sebagai daerah jang sangat padat, karena pada umumnja keadaannja memang demikian. Perekonomian kota harus diarahkan kepada berkembangnja industri dan bukan kepada usaha pertanian.

Tanah-tanah jang dikuasai dengan hak guna usaha atau hak-hak lainnja jang bersifat sementara dan terbatas jang didapat dari Pemerintah (misalnja tanah hak pakai, tanah bengkok/djabatan) serta tanah-tanah pertanian jang dikuasai oleh Badan-badan hukum tidak terkena ketentuan mengenai luas maksimum tersebut.

B16

118. **Pendjelasan mengenai pengertian tanah-pertanian, sawah dan tanah-kering.** Didalam Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 tidak diberikan pendjelasan apakah jang dimaksudkan dengan tanah pertanian, sawah dan tanah kering. Berhubung dengan itu maka didalam **Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria** tanggal 5 Djanuari 1961 no Sekra 9/1/12 (Lampiran no 30) diberikan pendjelasan sebagai berikut: „Jang dimaksud dengan „tanah pertanian" ialah djuga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan jang mendjadi tempat mata pentjaharian bagi jang berhak. Pada umumnja tanah pertanian adalah semua tanah jang mendjadi hak orang, selainnja tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah jang menentukan, berapa luas bagian jang dianggap halaman rumah dan berapa jang merupakan tanah pertanian".

Biasanja tidaklah sukar untuk menentukan apakah sebidang tanah itu termasuk golongan sawah atau tanah kering. Tambak untuk perikanan dimasukkan kedalam golongan tanah kering, sesuai dengan praktek Djawatan Padjak Hasil Bumi.

Angka maksimum jang ditetapkan oleh Undang-undang no 56 dan ditegaskan oleh Menteri Agraria itu mengenai sawah atau tanah-kering. Bagaimanakah maksimumnja kalau jang dikuasai itu sawah dan tanah kering? Didalam hal jang demikian maka pasal 1 ajat 2 menetapkan, bahwa untuk menghitung luas maksimum tersebut luas sawah didjumlahkan dengan luas tanah kering dengan menilai tanah kering sama dengan sawah ditambah 30% didaerah-daerah jang tidak padat dan 20% didaerah-daerah jang padat, dengan ketentuan, bahwa tanah pertanian jang dikuasai seluruhnja tidak boleh lebih dari 20 hektar. Untuk djelasnja maka didalam Pendjelasan pasal 1 tersebut diberikan tjontohnja.

119. Tanah jang dikuasai terletak dilebih dari satu daerah. Berapakah maksimumnja kalau tanah-tanah jang dikuasai itu terletak dibeberapa Daerah Tingkat II, jang masing-masing termasuk golongan daerah jang berlainan kepadatan penduduknja? Misalnja seorang mempunjai sawah di Pasaman 9 hektar dan di Krawang 3 hektar. Untuk Pasaman maksimumnja 15 hektar (daerah tidak padat) dan untuk Krawang 5 hektar (daerah sangat padat). Dikedua daerah itu tanah jang dipunjainja kurang dari maksimum. Apakah sawah 12 hektar tersebut boleh terus dimilikinja? Tidak boleh, karena sebagai telah diuraikan diatas jang terkena ketentuan maksimum itu adalah djumlah tanah jang dikuasainja, dengan tidak mempersoalkan dimana letak tanah-tanah jang bersangkutan. Djika demikian maka berapakah luas tanah jang boleh terus dimilikinja? Tjara memetjahkannja masaalah ini tidak diatur didalam Undang-undang no 56.

Tetapi berpedoman pada tjara untuk menjelesaikan soal pemilikan sawah dan tanah-kering tersebut diatas, maka kiranja kasus kita itu dapat dipetjahkan sebagai berikut. Sawah di Krawang dinilai 3 kali sawah di Pasaman. Djika jang dilepaskan itu sawahnja jang ada di Pasaman maka dapat diadakan perhitungan sebagai berikut: 3 hektar sawah di Krawang = 3 × 3 hektar sawah di Pasaman = 9 hektar. Di Pasaman sudah dipunjai 9 hektar, djadi djumlah semuanja adalah 9 + 9 = 18 hektar. Batas maksimum untuk Pasaman adalah 15 hektar, maka sawah di Pasaman jang harus dilepaskannja adalah 18 — 15 = 3 hektar. Atau dapat pula dihitung setjara lain. Di Krawang sudah mempunjai 3 hektar, sedang maksimumnja 5 hektar. Djadi ia masih diperbolehkan mempunjai tambahan 2 hektar, jang nilainja di Pasaman sama dengan 3 × 2 hektar = 6 hektar. Karena ia sudah mempunjai 9 hektar, maka jang 3 hektar harus dilepaskannja (Dalam pada itu untuk menentukan tanah mana jang harus dilepaskan, selain hal tersebut diatas, harus diperhati-

kan pula ketentuan-ketentuan mengenai larangan "absentee", jang akan dibitjarakan dibawah nanti).

120. **Pengertian „keluarga".** Perkataan „orang" dalam pasal 1 ajat 1 diatas itu menundjuk pada mereka jang belum atau tidak berkeluarga. Sedang „orang-orang" menundjuk pada mereka jang bersama-sama merupakan satu keluarga. Undang-undang no 56 tidak memberi perumusan mengenai pengertian „keluarga" itu. Dalam pada itu diberi pendjelasan, bahwa jang termasuk anggota satu keluarga ialah mereka jang masih mendjadi tanggungan sepenuhnja dari keluarga itu. Kiranja orang-orang anggota keluarga itu tidak perlu semuanja tinggal serumah. Mungkin ada anggota keluarga jang bersekolah ditempat lain. Siapa-siapa jang mendjadi anggota keluarga harus dilihat pada kenjataan dalam penghidupannja. Sebaliknja orang jang bertempat tinggal serumah belum tentu merupakan anggota keluarga, jaitu kalau ia tidak mendjadi tanggungan keluarga itu.

UUPA didalam Pendjelasan **pasal 17** memberi pendjelasan tentang pengertian keluarga itu, sebagai suami, isteri serta anak-anaknja jang belum kawin dan mendjadi tanggungannja dan jang djumlahnja berkisar sekitar 7 orang. Baik laki-laki maupun wanita dapat mendjadi kepala keluarga.

Dalam pada itu untuk menghindarkan keraguan didalam melaksanakan ketentuan pasal 1 tersebut didalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria diatas didjelaskan, bahwa jang dimaksud dengan keluarga itu ialah sekelompok orang-orang jang merupakan kesatuan penghidupan dengan mengandung unsur pertalian darah atau perkawinan.

Apakah seseorang jang beristeri lebih dari satu itu berkeluarga satu atau lebih dari satu? Didalam Peraturan tersebut mengenai hal itupun tidak diberikan pendjelasan.

Kiranja jang menentukan adalah kenjataan dalam

penghidupannja dan bagaimana pendapat umum, didaerah jang bersangkutan. Kalau masing-masing isteri serta suami-bersama itu pada kenjataannja merupakan kelompok sendiri dalam penghidupannja — misalnja tinggal ditempat jang berlainan, mempunjai sumber nafkah sendiri-sendiri — kiranja masing-masing itu dapat dianggap sebagai satu unit keluarga.

Djumlah anggota keluarga ditetapkan 7 orang, termasuk kepala keluarga, jang dapat laki-laki atau wanita. Menurut Memori Pendjelasan pasal 2, maka djumlah 7 orang itu adalah rata-rata keluarga Indonesia sekarang ini. Penetapan maksimum didasarkan atas dasar keluarga jang beranggotakan 7 orang itu.

Bagaimanakah djika djumlah anggota sesuatu keluarga melebihi 7 orang? Bagi keluarga itu maka luas maksimum untuk setiap anggota keluarga jang selebihnja dari 7 ditambah 10%, tetapi djumlah tambahannja tidak boleh lebih dari 50%, sedang djumlah tanah-pertanian jang dikuasai seluruhnja oleh anggota-anggota keluarga tersebut tidak boleh lebih dari 20 hektar. Tidak mendjadi soal apakah tanah jang dikuasai itu berupa sawah, tanah-kering ataupun sawah dan tanah-kering. Didalam Memori Pendjelasan angka 7/c diberikan tjontoh mengenai soal tersebut.

Dengan mengingat keadaan daerah jang sangat chusus — misalnja tanahnja sangat tandus, djumlah anggota keluarganja sangat besar — maka Menteri Agraria dapat menambah luas maksimum 20 hektar tersebut dengan paling banjak 5 hektar.

Demikianlah ditentukan didalam pasal 2.

121. Kewadjiban lapor. Orang-orang dan kepala-kepala keluarga jang anggota-anggota keluarganja menguasai tanah-pertanian jang djumlah luasnja melebihi luas maksimum wadjib melaporkan hal itu kepada Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota jang bersangkutan didalam waktu 3 bulan sedjak

tanggal 1 Djanuari 1961 (djadi sebelum tanggal 1 April 1961). Kalau dipandang perlu maka djangka waktu tersebut dapat diperpandjang oleh Menteri Agraria. Demikian ditentukan dalam pasal 3. Dengan Surat Keputusan Menteri Agraria no Sk 115/Ka/1961 dan no Sk 403/Ka/1961 djangka waktu lapor tersebut diperpandjang menurut keadaan daerahnja sampai 30 April 1961, 31 Mei 1961 dan 30 Djuni 1961.

Perkataan „orang-orang" menundjuk pada orang-orang jang tidak merupakan anggota sesuatu keluarga. Bagi keluarga-keluarga maka kewadjiban lapor dibebankan kepada kepala keluarganja, biarpun tanah-tanah jang dilaporkan itu kepunjaan anggota-anggota keluarganja.

Laporan tersebut harus disusun dalam bentuk daftar sebagai jang tjontohnja ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Kewadjiban lapor itu disertai sanksi, berupa hukuman kurungan selama-lamanja 3 bulan dan/atau denda sebanjak-banjaknja Rp 10.000,—. Selain sanksi pidana ditentukan pula, bahwa djika terdjadi tindak pidana jang berupa pelanggaran pasal 3 tersebut, maka tanah jang selebihnja dari batas maksimum djatuh kepada Negara tanpa ganti kerugian berupa apapun djuga. Jaitu djika tanah itu semuanja milik terhukum dan/atau anggota-anggota keluarganja. Dalam pada itu ia diberi kesempatan untuk mengemukakan keinginannja mengenai bagian tanah jang mana jang akan diambil oleh Negara itu. Djatuhnja tanah tersebut kepada Negara berlaku karena hukum — artinja tidak memerlukan putusan hakim — jaitu setelah ada keputusan pengadilan jang mempunjai kekuatan untuk didjalankan, jang menjatakan bahwa benar terdjadi tindak-pidana jang merupakan pelanggaran pasal 3 itu. Demikian didjelaskan didalam Pendjelasan pasal 10.

122. Larangan mengalihkan hak atas tanah kelebihan. Untuk mentjegah djangan sampai orang menghindarkan diri daripada akibat penetapan luas

maksimum itu maka ditentukan didalam pasal 4, bahwa orang atau orang-orang sekeluarga jang memiliki tanah-pertanian jang djumlah luasnja melebihi luas maksimum dilarang untuk memindahkan hak miliknja atas seluruh atau sebagian tanah tersebut, ketjuali dengan izin Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota jang bersangkutan (Untuk Daerah Istimewa Jogjakarta dimana tidak ada Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota kiranja jang berwenang ialah Kepala Dinas Agraria Daerah Istimewa itu). Peralihan karena pewarisan tanpa wasiat tidak termasuk dalam pengertian „memindahkan hak milik", karena pengertian „memindahkan" memerlukan perbuatan jang sengadja ditudjukan untuk beralihnja hak milik jang bersangkutan.

Larangan tersebut kiranja hanja berlaku selama belum ada penegasan tanah jang mana jang akan diambil oleh Pemerintah dan mana jang akan tetap dikuasai oleh jang bersangkutan. Sementara itu perlu diadakan peraturan izin pemindahan hak untuk mentjegah djangan sampai jang dipindahkan itu bagian-bagian tanah jang sebenarnja akan diambil oleh Pemerintah. Sudah barang tentu jang boleh dipindahkan haknja itu luasnja tidak boleh lebih dari batas maksimum, karena hanja itulah jang akan tetap dihaki oleh jang bersangkutan.

Didalam Pendjelasan pasal 4 itu dimintakan perhatian, bahwa ketentuan pasal tersebut hanja mengenai pemindahan hak atas **tanah milik** jang melampaui maksimum. Djika jang dikuasai itu tanah milik dan tanah gadai, misalnja milik 7 hektar dan gadai 10 hektar, maka untuk mengalihkan tanah gadai jang 10 hektar itu tidak diperlukan izin. Kalau tanah-tanah itu terletak didaerah jang bukan daerah „sangat padat", maka untuk mengalihkan tanah milik jang 7 hektar itupun tidak diperlukan izin. Karena luas tanah milik itu tidak melebihi maksimum.

Pelanggaran terhadap larangan tersebut ada pula sanksinja sebagaimana halnja dengan kewadjiban lapor, sebagai jang telah diuraikan dalam no 121.

Jang djatuh kepada Negara tentunja tanah jang haknja dipindahkan itu.

123. **Memperoleh tambahan tanah-pertanian. Kewadjiban untuk melepaskan.** Dengan ditetapkannja luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian, maka sedjak tanggal 1 Djanuari 1961 tidak ada lagi pemilikan tanah pertanian jang melampaui maksimum untuk daerah jang bersangkutan. Bagaimanakah halnja kalau sesudah tanggal itu ada orang jang memperoleh tanah pertanian, hingga tanah (pertanian) jang dikuasai olehnja dan anggota-anggota keluarganja mendjadi berdjumlah lebih dari luas maksimum jang ditetapkan? Menurut pasal 6 maka jang demikian itu masih diperbolehkan, tetapi disertai sjarat, bahwa didalam waktu satu tahun sedjak diperolehnja tambahan tanah tersebut, jang bersangkutan wadjib berusaha agar tanah pertanian jang dikuasainja djumlah luasnja tidak melebihi batas maksimum. Bagian mana jang akan dilepaskannja terserahlah padanja sendiri. Djika kewadjiban itu diabaikannja maka berlakulah sanksi pasal 10 sebagai jang telah diuraikan dalam no 121.

Bagaimana tjara ia memperoleh tanah tambahan itu tidak mendjadi soal. Tanah jang bersangkutan boleh diperolehnja karena pewarisan, hibah, pembelian ataupun tjara lain. Apakah jang demikian itu tidak bertentangan dengan azas pasal 7 UUPA dan pasal 1 Undang-undang no 56 Prp sendiri, sungguhpun hanja akan berlangsung paling lama satu tahun? Beralihnja hak milik karena warisan tanpa wasiat terdjadi karena hukum. Maka oleh karenanja tidak mungkin dilarang. Hanja akibatnja jang perlu dan dapat ditampung. Dibukanja kemungkinan untuk memperoleh tambahan tanah pertanian dengan tjara lainnja, dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada jang bersangkutan untuk memperbaiki pemilikan tanahnja. Misalnja sebagian tanah jang dikuasainja semula adalah tanah gadai atau tanah sewa

kepunjaan orang lain. Kemudian ia membeli tanah hak milik, hingga dengan demikian tanah jang dikuasainja dengan hak gadai atau hak sewa dilepaskannja. Orang jang mempunjai beberapa bidang sawah jang letaknja terpentjar mendapat kesempatan untuk membeli tanah jang berdekatan dengan sebagian tanah jang dipunjainja. Dengan melepaskan tanah jang djauh letaknja, maka tanah jang dikuasainja kemudian seluruhnja merupakan suatu kesatuan ekonomis jang lebih baik ("consolidation of holdings").

Tetapi sudah barang tentu harus ditjegah agar ketentuan jang bermaksud baik itu tidak disalah gunakan. Oleh karenanja maka perlu diadakan pengawasan sebagai jang dimaksudkan didalam **pasal 26 ajat 1 UUPA** jo **Peraturan Menteri Agraria no 14 tahun 1961** tentang Permintaan dan Pemberian izin Pemindahan Hak Atas Tanah.

124. Peraturan Pemerintah no 224 tahun 1961 jo no 41 tahun 1964. Tanah-tanah jang selebihnja dari maksimum diambil oleh Pemerintah untuk kemudian dibagi-bagikan kepada rakjat jang membutuhkan. Kepada bekas pemiliknja diberikan gantikerugian. Pasal 5 menjatakan, bahwa soal-soal tersebut dan hal-hal jang bersangkutan dengan itu akan diatur lebih landjut dengan Peraturan Pemerintah, sesuai dengan ketentuan **pasal 17 ajat 3 UUPA.** Peraturan Pemerintah jang dimaksudkan itu dikeluarkan pada tanggal 19 September 1961 dan mulai berlaku tanggal 24 September 1961, jaitu **Peraturan Pemerintah no 224 tahun 1961** tentang Pelaksanaan Pembagian tanah dan Pemberian Gantikerugian (LN 1961 no 280; Pendjelasannja didalam TLN no 2322). Peraturan Pemerintah tersebut kemudian ditambah dan diubah dengan **Peraturan Pemerintah no 41 tahun 1964** (LN 1964 no 112; Pendjelasannja didalam TLN no 2702) (semuanja dimuat sebagai didalam no 33 s/d no 36).

Kedua Peraturan Pemerintah itu memuat ketentuan-ketentuan tentang tanah-tanah jang akan

dibagikan, istilahnja jang lazim: di-redistribusikan (ternjata tidak terbatas pada tanah-tanah jang selebihnja dari batas maksimum jang diambil oleh Pemerintah tetapi djuga tanah-tanah jang diambil oleh Pemerintah karena pemiliknja "absentee", tanah-tanah Swapradja dan bekas-swapradja serta tanah-tanah lain jang dikuasai langsung oleh Negara jang akan ditegaskan lebih landjut oleh Menteri Agraria, misalnja tanah-tanah bekas perkebunan besar, tanah-tanah bekas tanah-partikelir), tentang pemberian ganti-kerugian kepada bekas pemilik, pembagian tanah dan sjarat-sjaratnja, tentang pembentukan Jajasan Dana Landreform, Koperasi Pertanian dan achirnja suatu soal jang sebenarnja bukan pelaksanaan dari ketentuan pasal 7 dan 17 UUPA, tetapi pelaksanaan pada tahap pertama daripada azas jang ditjantumkan didalam pasal 10 UUPA, jaitu larangan pemilikan tanah pertanian setjara "absentee" (Bandingkan uraian dalam no 102).

125. **Redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah bekas absentee.** Penguasaan tanah-tanah kelebihan maksimum oleh Negara dimulai pada tanggal 24 September 1961 setjara berangsur-angsur, setelah ditetapkan bagian atau bagian-bagian mana jang tetap mendjadi tanah hak pemilik dan mana jang akan dikuasai oleh Pemerintah. Oleh karena pembagian tanah-tanah itu memerlukan persiapan administrasi jang tidak sedikit, maka sebelum diberikan setjara definitip dengan hak milik kepada para petani jang memenuhi sjarat, tanah-tanah tersebut diizinkan untuk dikerdjakan oleh para petani-penggarapnja untuk paling lama 2 tahun, dengan kewadjiban membajar „sewa" kepada Pemerintah sebesar sepertiga dari hasil panen atau uang jang senilai dengan itu. (Pasal 14 ajat 1). Pemakaian istilah „sewa" sebenarnja tidak sesuai dengan sifat penguasaan tanah kelebihan itu oleh Pemerintah sebagai jang telah diuraikan dalam no 81. Adalah lebih tepat kalau dipergunakan istilah „uang wadjib", karena

didalam kedudukannja sekarang didalam rangka azas-azas Hukum Agraria jang baru Pemerintah/ Negara juridis tidak lagi dapat menjewakan tanah, melainkan hanja dapat memberikan tanah dengan sesuatu hak selaku Badan Penguasa.

Didalam pasal 8 dan 9 ditetapkan sjarat-sjarat jang harus dipenuhi oleh mereka jang akan menerima redistribusi tanah, jaitu (1) petani penggarap atau buruh tani tetap jang berkewarganegaraan Indonesia, (2) bertempat tinggal di Ketjamatan tempat letak tanah jang bersangkutan dan (3) kuat kerdja dalam pertanian. Mengingat rationja maka sjarat tentang tempat tinggal itu kiranja masih dapat diperlunak sesuai dengan ketentuan tentang "absentee", jaitu tidak ada keberatan djika petani penggarap bertempat tinggal di Ketjamatan jang berbatasan dengan tempat letak tanahnja, asal djarak antara tempat tinggal penggarap dan tanah jang bersangkutan masih memungkinkan mengerdjakan tanah itu setjara effisien (pasal 3 ajat 2). Oleh karena luas tanah jang akan diredistribusikan itu sangat sedikit djika dibandingkan dengan djumlah petani jang membutuhkan, maka diadakanlah prioritas didalam pembagiannja. Para penggarap tanah jang bersangkutan mendapat prioritas pertama, karena dipandang jang paling membutuhkan dan paling perlu untuk didahulukan. Mereka adalah jang telah mempunjai hubungan jang paling erat dengan tanah jang digarapnja, sehingga atas dasar prinsip „tanah untuk tani jang menggarap" hubungan tersebut tidak boleh dilepaskan, bahwa harus didjamin kelangsungannja. Demikian Pendjelasan pasal 8.

Tanah-tanah jang dibagi-bagikan itu diberikan dengan **hak milik**, jang wewenang pemberiannja ada pada Menteri Agraria. Dalam pada itu untuk memperlantjar penjelenggaraan pembagian tanah-tanah tersebut, dengan **Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no Sk XIII/17/Ka/1962** (dimuat didalam TLN no 2512) para Kepala Inspeksi Agraria ditundjuk sebagai pedjabat jang atas nama Menteri

berwenang untuk memberikan hak milik didalam rangka pelaksanaan landreform (Bandingkan **Peraturan Menteri Dalam Negeri no 1 tahun 1967** tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria). Pemberian kutipan surat keputusannja kepada jang menerima redistribusi dilakukan oleh Kepala Daerah jang bersangkutan.

Hak milik itu diberikan dengan sjarat-sjarat sebagai berikut:

a. Penerima redistribusi wadjib membajar uang-pemasukan (didalam pasal 15 dan didalam tjontoh surat keputusannja disebut „harga tanah", istilah mana kurang tepat didalam sistim pemberian hak menurut Hukum Agraria kita sekarang),
b. Tanah jang bersangkutan harus diberi tanda-tanda batas;
c. Haknja harus didaftarkan kepada Kantor Pendaftaran Tanah jang bersangkutan untuk memperoleh sertipikat (tanda bukti hak);
d. Penerima redistribusi wadjib mengerdjakan/mengusahakan tanahnja setjara aktip;
e. Setelah 2 tahun sedjak tanggal ditetapkannja surat keputusan pemberian haknja wadjib ditjapai kenaikan hasil tanaman setiap tahunnja sebanjak jang ditetapkan oleh Dinas Pertanian Daerah ;
f. Jang menerima hak wadjib mendjadi anggota koperasi pertanian didaerah tempat letak tanah jang bersangkutan;
g. Selama uang pemasukannja belum dibajar lunas hak milik jang diberikan itu dilarang untuk dialihkan kepada fihak lain, djika tidak diperoleh izin lebih dahulu dari Kepala Agraria Daerah;
h. Kelalaian didalam memenuhi kewadjiban-kewadjiban atau pelanggaran terhadap larangan tersebut diatas dapat didjadikan alasan untuk mentjabut hak milik jang diberikan itu, tanpa pemberian sesuatu ganti kerugian. Pentjabutan hak milik itu dilakukan dengan surat-keputusan Menteri Agraria atau pedjabat jang ditundjuk olehnja.

711781-(17).

Demikian ditetapkan didalam pasal 14 dan tjontoh surat keputusan jang merupakan lampiran dari Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no Sk XIII/17/Ka/1962 tersebut diatas.

Uang pemasukan jang harus dibajar oleh para petani penerima redistribusi ditetapkan berdasarkan harga tanah jang besarnja sama dengan rata-rata djumlah ganti-kerugian tiap hektar jang diberikan kepada bekas pemilik didaerah Tingkat II jang bersangkutan menurut klasifikasi tanahnja, ditambah 6% biaja administrasi. Semula biaja administrasi itu besarnja 10%, tetapi kemudian dengan Peraturan Pemerintah no 41 tahun 1964 diubah mendjadi 6% (pasal II). Uang pemasukan itu pembajarannja boleh diangsur selama 15 tahun sedjak tanggal ditetapkannja surat keputusan pemberian hak miliknja. Djika diangsur maka diwadjibkan membajar bunga sebesar 3% setahun. Didalam Pendjelasan pasal 15 diberikan tjontoh bagaimana tjara menetapkan uang pemasukan itu.

Menurut Pendjelasan pasal 10 maka didaerah-daerah jang „padat", luas tanah jang dibagikan kepada petani adalah sekitar 0,5 hektar sampai 1 hektar, jang sifatnja melengkapi, jaitu agar tanah jang dimiliki oleh para petani jang bersangkutan mentjapai luas 0,5 hektar dan 1 hektar. Dalam pada itu menurut kenjataannja tanah-tanah jang dibagi-bagikan itu banjak jang hanja seluas seperempat hektar, jang ekonomis sebenarnja kurang dapat dipertanggung-djawabkan. Hal itu terpaksa dilakukan, karena tanah garapan para petani jang bersangkutan memang hanja seluas itu dan praktis akan sukar sekali untuk mengadakan perubahan-perubahan didalam penjelenggaraan redistribusi. Didaerah jang tidak padat umumnja tanah jang dibagi-bagikan luasnja 2 hektar.

Soal pelaksanaan pembagian tanah-tanah jang sudah ditanami dengan tanaman-keras dan tanah-tanah tambak diatur didalam **Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria no 24 tahun 1963** (TLN

no 2616, Lampiran no 37 dan 38) sebagai pelaksanaan dari ketentuan pasal 12 Peraturan Pemerintah no 224 tahun 1960.

126. Ganti-kerugian kepada bekas pemilik. Didalam pasal 6 dan 7 ditjantumkan ketentuan-ketentuan mengenai pemberian ganti-kerugian kepada para bekas pemilik, sebagai pelaksanaan dari **pasal 17 UUPA.** Pemberian ganti-kerugian kepada para bekas pemilik tanah jang diambil oleh Pemerintah, baik karena melebihi luas maksimum ataupun karena "absentee", merupakan **tjiri pokok** daripada landreform di Indonesia.

Ganti-kerugian itu ditetapkan atas dasar perhitungan perkalian hasil-bersih rata-rata selama 5 tahun terachir, jang ditetapkan tiap hektarnja menurut golongan klas tanahnja, dengan mempergunakan „degresivitet", jaitu:

a. untuk 5 hektar jang pertama: tiap hektarnja 10 kali hasil-bersih setahun;
b. untuk 5 hektar jang kedua, ketiga dan keempat: tiap hektarnja 9 kali hasil-bersih setahun;
c. untuk jang selebihnja: tiap hektarnja 7 kali hasil-bersih setahun.

Djika harga tanah menurut perhitungan diatas itu lebih tinggi daripada harga-umum, maka harga-umumlah jang dipakai sebagai dasar untuk menetapkan ganti-kerugian tersebut. Jang dimaksudkan dengan „hasil-bersih" adalah seperdua hasil-kotor untuk tanaman padi atau sepertiga hasil-kotor untuk tanaman palawidja.

Ganti-kerugian tersebut diberikan sedjumlah 10% dalam bentuk uang simpanan di Bank Negara Indonesia Unit II, jang dapat diambil oleh jang berhak sewaktu-waktu sedjak satu tahun setelah tanah jang bersangkutan diredistribusikan. Sisanja jang 90% diberikan berupa Surat-hutang-landreform (SHL). Hal-hal mengenai SHL itu diatur lebih landjut didalam **Perpu no 5 tahun 1963** (LN 1963 no 63) jang kemudian ditetapkan mendjadi undang-undang de-

ngan **Undang-undang no 6 tahun 1964** (LN 1964 no 61; Pendjelasan didalam TLN no 2659).

Didalam Undang-undang tersebut dinjatakan, bahwa karena tanah-tanah jang terkena peraturan landreform sudah mulai dikuasai oleh Pemerintah sedjak tanggal 24 September 1961 (**Surat-keputusan Menteri Agraria no Sk 509/Ka/1961**) dan sebagian bahkan sudah dibagi-bagikan kepada para petani jang berhak menerimanja, maka ganti-kerugian kepada para bekas pemiliknja dimulai pada tanggal 24 September 1963 (Pendjelasan Umum alinea 3). Pelunasan SHL akan dilakukan dalam waktu 12 tahun terhitung 2 tahun sesudah diterimakan kepada bekas pemilik tanah jang bersangkutan. Untuk pertama kali djadi pada tanggal 24 September 1965. Djangka waktu pelunasan itu menurut pasal 3 dapat dipertjepat. SHL jang dikeluarkan „atas undjuk" („aan toonder") dapat dialihkan kepada fihak lain. Sementara belum dilunasi pemegang SHL berhak atas bunga 5% setahun. Bagi mereka jang menerima SHL pada tanggal 24 September 1963 bunga itu untuk pertama kalinja akan diberikan pada tanggal 24 September 1964. Didalam Peraturan Pemerintah no 224 tahun 1961 bunga tersebut ditetapkan 3%, tetapi mengingat besarnja bunga jang umumnja diminta atau diberikan pada waktu itu maka djumlah itu diubah mendjadi 5%. Pada azasnja SHL akan dilunasi dalam bentuk barang-barang modal untuk pembangunan industri ringan dan menengah, dengan maksud agar kegiatan usaha bekas pemilik tanah dialihkan dari bidang pertanian kebidang industri. Djika persediaan barang-barang modal tidak mentjukupi, maka pelunasannja akan dilakukan dengan pemberian uang tunai sebesar nilai pari. Uang tunai itu dapat diberikan djuga untuk menjelesaikan usaha-usaha industri jang sedang dibangun. Berhubung dengan terdjadinja peristiwa Gerakan 30 September (G30S) PKI pada tahun 1965 dan perubahan-perubahan dalam bidang moneter kemudian, maka pengeluaran SHL jang sudah selesai disiapkan terpaksa ditangguhkan.

Djika djumlah ganti-kerugian jang akan diberikan kepada seorang bekas pemilik tidak melebihi Rp 25.000,— maka Menteri Agraria dapat menetapkan pembajarannja dengan menjimpang dari ketentuan-ketentuan tersebut diatas. Misalnja dapat seluruhnja dibajarkan sekaligus dalam bentuk uang.

Instansi jang berwenang untuk menetapkan besarnja ganti-kerugian ialah Panitia Landreform Daerah Tingkat II, dengan kemungkinan meminta banding kepada Panitia Landreform Daerah Tingkat I. Didalam Pendjelasan pasal 16 diberikan tjontoh bagaimanakah tjaranja menetapkan ganti-kerugian itu.

Pada azasnja pembiajaan pelaksanaan landreform, chususnja pembajaran ganti-kerugian kepada para bekas pemilik tanah harus ditanggung oleh para petani jang menerima redistribusi. Tjara pemungutan uang didalam rangka pelaksanaan landreform itu diatur didalam **Peraturan Menteri Agraria no 3 tahun 1964** (TLN no 2681). Tetapi menurut kenjataannja terutama sebagai akibat daripada inflasi dan tentangan dari PKI dengan BTI-nja semasa pra-G30S, jang memang tidak menjetudjui diberikannja ganti-kerugian kepada para bekas pemilik, hal itu sukar dilaksanakan, hingga terpaksa Pemerintahlah jang menanggungnja.

Berhubung dengan keadaan keuangan Negara, maka pembajaran ganti-kerugian tersebut baru dapat dimulai sebagian dalam tahun 1968 ini.

127. Larangan pemilikan tanah-pertanian setjara absentee. Didalam pembahasan **pasal 10 UUPA** (uraian didalam no 102) telah dikemukakan, bahwa sebagai langkah pertama kearah pelaksanaan azas, bahwa jang empunja tanah pertanian wadjib mengerdjakan atau mengusahakannja sendiri setjara aktip, maka diadakanlah ketentuan-ketentuan untuk menghapuskan tanah-pertanian setjara apa jang disebut **„absentee"** atau didalam bahasa Sunda: **„guntai"**, jaitu pemilikan tanah jang letaknja diluar daerah tempat tinggal jang empunja. Ketentuan-ketentuan

itu diatur didalam pasal 3 Peraturan Pemerintah no 224 tahun 1960 dan pasal I Peraturan Pemerintah no 41 tahun 1964 (tambahan pasal 3a s/d 3e), sedang dasar hukumnja adalah pasal 10 ajat 2 UUPA.

Peraturan tersebut pada pokoknja melarang pemilikan tanah-pertanian oleh orang jang bertempat tinggal diluar ketjamatan tempat letak tanahnja. Larangan itu tidak berlaku terhadap pemilik jang bertempat tinggal diketjamatan jang berbatasan dengan ketjamatan tempat letak tanah jang bersangkutan, asal djarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnja menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II masih memungkinkannja untuk mengerdjakan tanah tersebut setjara effisien.

Berhubung dengan itu maka ditetapkan, bahwa pemilik tanah-pertanian jang absentee itu didalam djangka waktu 6 bulan sedjak tanggal 24 September 1961 wadjib mengalihkan hak atas tanahnja kepada orang lain diketjamatan tempat letak tanah itu atau pindah keketjamatan tersebut. Ternjata, bahwa djangka waktu 6 bulan untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian absentee itu tidak tjukup. Maka oleh karena itu oleh Menteri Pertanian diambil kebidjaksanaan untuk memperpandjangnja hingga tanggal 31 Desember 1962 (**Keputusan Menteri Agraria no Sk VI/6/Ka/1962** dimuat didalam TLN no 2461).

Untuk mentjegah usaha-usaha jang bertudjuan menghindarkan diri dari ketentuan tersebut diatas, maka didalam **Pedomannja no III tahun 1963 Menteri Pertanian dan Agraria** mendjelaskan, bahwa „pindah keketjamatan letak tanah jang bersangkutan" haruslah diartikan, bahwa mereka itu benar-benar berumah-tangga dan mendjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasjarakat dalam kehidupan sehari-hari ditempat jang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah setjara effisien. Dengan demikian maka belumlah tjukup djika seseorang telah mempunjai kartu-penduduk ditempat jang baru, padahal menurut kenjataannja sehari-hari ia masih tetap berada ditempat-tinggalnja jang lama.

Diketjualikan dari kewadjiban tersebut diatas: mereka jang sedang mendjalankan tugas Negara, menunaikan kewadjiban agama atau mempunjai alasan chusus lainnja jang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pendjabat-pendjabat militer serta jang dipersamakan dengan mereka, jang sedang mendjalankan tugas negara perketjualian tersebut terbatas pada pemilikan tanah pertanian setjara absentee seluas $^2/_5$ dari luas maksimum jang ditentukan untuk daerah jang bersangkutan. Didaerah jang sangat padat misalnja batas itu adalah $^2/_5 \times 5$ hektar $= 2$ hektar. Didalam perketjualian itu termasuk pula pemilikan oleh isteri dan anak-anaknja jang masih mendjadi tanggungannja. Tetapi sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau jang dipersamakan dengan mereka itu berhenti dalam mendjalankan tugas Negara, misalnja mendapat pensiun, maka ia wadjib memenuhi ketentuan tersebut diatas didalam waktu 1 tahun terhitung sedjak ia mengachiri tugasnja. Djangka waktu tersebut dapat diperpandjang oleh Menteri Agraria djika ada „alasan jang wadjar". Adapun mengenai pengertian „pegawai negeri" didalam surat **Departemen Pertanian dan Agraria** (Kepala Direktorat djelaskan, bahwa untuk menentukan apakah sesuatu Hukum) **tanggal 19 Maret 1964 no Unda 1/1/50** digolongan termasuk „pegawai negeri" atau tidak, kita harus berpedoman pada apa jang tertjantum didalam Undang-undang no 18 tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian. Didalam pasal 1 dari Undang-undang tersebut ditentukan, bahwa „pegawai negeri adalah mereka, jang memenuhi sjarat jang ditentukan, diangkat dan digadji menurut Peraturan Pemerintah jang berlaku dan dipekerdjakan dalam suatu djabatan Negeri oleh pendjabat Negara atau Badan Negara jang berwenang". Termasuk dalam pengertian „pegawai negeri" itu: anggota-anggota angkatan perang dan kepolisian, pegawai-pegawai perusahaan negara, bank-bank negara dan daerah swatantra. Pegawai-pegawai Jaja-

san atau Dana jang didirikan oleh Negara atau Daerah Swatantra bukan pegawai Negeri, ketjuali kalau mereka itu memang seorang pegawai negeri menurut Undang-undang no 18 tahun 1961, jang dipekerdjakan pada atau merangkap sebagai pegawai Jajasan atau Dana itu.

Didalam melaksanakan ketentuan tersebut diatas timbul pertanjaan, apakah tanah-tanah absentee itu boleh dialihkan (dihibahkan) kepada pegawai-pegawai negeri jang tidak bertempat tinggal diketjamatan tempat tanah jang bersangkutan? Didalam **surat-edaran Menteri Agraria tanggal 12 Desember 1961 no Sekra 9/4/17** dikemukakan, bahwa hal jang demikian itu tidak diperbolehkan, karena kemungkinan bagi seorang pegawai negeri (termasuk isteri dan anaknja) untuk memiliki tanah-pertanian setjara absentee itu pada azasnja hanja terbatas pada pemilikan tanah jang sudah ada pada tanggal 24 September 1961. Didalam pasal 3d dalam Peraturan Pemerintah no 41 tahun 1964 bahkan ditegaskan, bahwa semua bentuk pemindahan hak atas tanah pertanian jang mengakibatkan penerima hak memiliki tanah setjara absentee dilarang. Tetapi biarpun demikian, mengingat ketentuan didalam UUPA bahwa para pegawai negeri boleh memperoleh dan mempunjai tanah pertanian guna persediaan hari-tuanja Menteri Agraria tidak berkeberatan untuk mengikuti tafsiran, bahwa — sebagai perketjualian dan dalam batas-batas tertentu pula — pemberian hibah kepada pegawai-pegawai negeri jang „absentee" dapat djuga dimungkinkan, tetapi (djumlah) tanah-pertanian jang dimilikinja setjara "absentee" tetap tidak boleh melebihi $^2/_5$ luas maksimum untuk daerah jang bersangkutan. Untuk hibah itu diperlukan izin Menteri Agraria, jang tjontoh permohonannja disertakan pada surat-edaran tersebut diatas sebagai lampiran. Izin itu hanja akan diberikan, djika hibah tersebut dilakukan kepada orang-orang jang menurut hukum tergolong waris dari jang empunja (jang menghibahkan). Mengenai „waris-digaris-samping" kemungkin-

an itu terbatas sampai pada 2 deradjad (tingkatan saudara). Dengan demikian maka hibah itu dapat pula dipandang sebagai pemberian waris kepada seorang ahliwaris sewaktu pewarisnja masih hidup, suatu perbuatan hukum jang tidak asing didalam lingkungan hukum adat kita. Djika jang tergolong waris itu isteri atau anak pegawai negeri, maka hibah dilakukan kepada isteri atau anak tersebut, asal anak tadi masih mendjadi tanggungan pegawai negeri tersebut. Dalam hubungan ini perlu diperhatikan, bahwa selain pembatasan sampai $^2/_5$ luas maksimum, djika jang menerima hibah itu sudah mempunjai tanah-pertanian didaerah ketjamatan lainnja, djumlah luas tanah jang dipunjainja tidak boleh melebihi batas luas maksimum. Misalnja Tjamat Pasar Rebo (Djakarta Raya), jang sudah mempunjai sawah 2 hektar diketjamatannja, mendapat hibah sawah jang letaknja di Krawang. Sawah jang boleh dihibahkan kepadanja hanja $^2/_5 \times 5$ hektar (daerah sangat padat) $= 2$ hektar. Djumlah sawah jang dipunjainja mendjadi 4 hektar. Andaikata di Pasar Rebo ia sudah mempunjai 4 hektar sawah, maka hibah jang boleh diterimanja hanjalah 1 hektar, karena djika tidak demikian djumlah tanah jang dipunjainja mendjadi lebih dari 5 hektar. Atau kalau toh ia menghendaki sawah jang 2 hektar itu di Krawang, maka didalam waktu 1 tahun sedjak diterimanja hibah ia harus melepaskan sawahnja jang di Pasar Rebo seluas paling sedikit 1 hektar (pasal 6 Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 jang dibahas dalam no 123). Hibah tersebut dimungkinkan hingga achir tahun 1962. Djika jang menghibahkan itu orang-orang pensiunan maka djangka waktunja diperpandjang hingga achir tahun 1963. **(Surat keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no Sk 35/Ka/1962** (diktum ke lima).

128. Peristiwa-peristiwa hukum jang menjebabkan pemilikan absentee. Apa jang wadjib dilakukan oleh seorang pemilik tanah-pertanian jang meninggalkan

ketjamatan tempat letak tanahnja, sehingga ia mendjadi pemilik absentee? Djika hal itu tidak dilaporkannja kepada pendjabat setempat jang berwenang (Kepala Desa), maka didalam waktu 2 tahun terhitung sedjak ia meninggalkan tempat kediamannja itu ia wadjib untuk memindahkan hak atas tanahnja kepada orang lain jang bertempat-tinggal diketjamatan itu. Djika hal tersebut dilaporkannja kepada pendjabat setempat jang berwenang maka kewadjiban itu harus dilaksanakannja didalam waktu 1 tahun terhitung sedjak berachirnja djangka waktu 2 tahun ia meninggalkan tempat-tinggalnja. Ketjualikan dari kewadjiban tersebut pemilik jang berpindah keketjamatan jang berbatasan dengan tempat tinggalnja semula dan pemilik jang mendjalankan tugas Negara atau menunaikan kewadjiban agama.

Apakah jang wadjib dilakukan oleh orang jang menerima warisan tanah-pertanian jang letaknja diketjamatan lain? Ketjuali djika ia seorang pegawai negeri, maka didalam waktu 1 tahun sedjak meninggalnja pewaris tanah itu wadjib dipindahkannja kepada orang jang bertempat tinggal diketjamatan tersebut atau ia sendiri pindah keketjamatan itu. Sesuai dengan azas umum tersebut diatas, maka biarpun tidak ada penegasannja, kiranja djuga djika penerima waris bertempat tinggal diketjamatan jang berbatasan, ia tidak terkena kewadjiban itu. Djangka waktu 1 tahun tersebut dapat diperpandjang oleh Menteri Agraria, djika misalnja pembagian warisannja belum selesai.

Telah dikemukakan diatas, bahwa semua bentuk pemindahan hak milik atas tanah pertanian, jaitu djual-beli, hibah dan tukar-menukar, jang mengakibatkan pemilikan baru setjara absentee dilarang. Larangan itu djuga mengenai golongan pegawai negeri, ketjuali didalam hal hibah-waris jang diuraikan didalam no 127 diatas. Seorang pegawai negeri jang bertempat tinggal di Tjidjantung (Djakarta Raya) tidak boleh membeli sawah di Tjipajung (Bogor).

129. **Sanksinja.** Djika kewadjiban tersebut diatas tidak dilaksanakan atau terdjadi pelanggaran terhadap larangan sebagai jang diuraikan dalam no 128, maka tanah jang bersangkutan akan diambil oleh Pemerintah untuk kemudian diredistribusikan didalam rangka landreform. Kepada bekas pemiliknja diberikan ganti-kerugian menurut peraturan jang berlaku bagi para bekas pemilik tanah kelebihan.

Perlu kiranja diperingatkan, bahwa larangan pemilikan tanah setjara absentee itu hanja mengenai **tanah-pertanian.** Larangan pemilikan tanah setjara absentee itu berlaku djuga terhadap bekas pemilik tanah kelebihan, djika sisa tanah jang menurut ketentuan Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 boleh tetap dimilikinja, letaknja diketjamatan lain daripada tempat tinggalnja.

130. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-pertanian jang digadaikan. Pasal 7 Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 memuat ketentuan-ketentuan tentang soal pengembalian dan penebusan **tanah-tanah pertanian** jang digadaikan. Ketentuan-ketentuan itu merupakan perubahan daripada peraturan gadai-menggadai tanah menurut hukum adat. Dengan **Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no Sk 10/Ka/1963** (Lampiran no 31) ketentuan pasal 7 tersebut ditegaskan berlaku djuga terhadap gadai **tanaman keras,** seperti pohon kelapa, pohon buah-buahan dan lain sebagainja, baik jang digadaikan berikut atau tidak berikut tanahnja.

Gadai adalah hubungan hukum antara seseorang dengan tanah kepunjaan orang lain, jang telah menerima uang-gadai daripadanja. Selama uang-gadai itu belum dikembalikan, maka tanah tersebut dikuasai oleh „pemegang gadai". Selama itu hasil tanah seluruhnja mendjadi hak pemegang gadai. Pengembalian uang-gadai atau jang lazim disebut „penebusan kembali tanahnja" tergantung pada kemauan dan kemampuan pemilik tanah jang menggadaikan. Banjak gadai jang berlangsung bertahun-tahun, bahkan

sampai puluhan tahun karena pemilik tanah belum mampu melakukan penebusan.

Gadai-menggadai menurut ketentuan hukum adat mengandung unsur exploitasi, karena hasil jang diterima oleh pemegang gadai dari tanah jang bersangkutan setiap tahunnja umumnja djauh lebih besar daripada apa jang merupakan bunga jang lajak dari uang-gadai jang diterima pemilik tanah. Untuk menghilangkan unsur-unsurnja jang bersifat pemerasan itu pasal 53 **UUPA** menghendaki supaja gadai-menggadai diatur. Sepandjang jang mengenai tanah-pertanian hal itu diatur sekaligus didalam Undang-undang no 56 Prp tahun 1960, karena mungkin ada hubungannja langsung dengan pelaksanaan ketentuan mengenai luas maksimum. Djika seorang pemegang-gadai menguasai tanah melebihi maksimum, maka mungkin tanah jang dipegangnja dalam hubungan gadai akan dikembalikan olehnja kepada pemiliknja. Didalam pengembalian tanah-gadai itu akan timbul persoalan tentang pembajaran kembali uang-gadainja. Hal itu diselesaikan oleh pasal 7, atas dasar perhitungan, bahwa uang-gadai rata-rata sudah akan diterima kembali oleh pemegang-gadai dari hasil tanah jang bersangkutan didalam waktu 5 sampai 10 tahun, dengan ditambah bunga jang lajak (10%). Demikianlah maka ditetapkan didalam pasal 7, bahwa tanah-tanah jang sudah digadai selama 7 tahun (antara tengah-tengah antara 5 dan 10) harus dikembalikan kepada jang empunja, tanpa kewadjiban untuk membajar uang-tebusan. Mengenai gadai jang berlangsung belum sampai 7 tahun sewaktu-waktu tetapi setelah tanaman jang ada selesai dipanen, pemilik tanah berhak meminta kembali tanahnja, dengan kewadjiban membajar uang tebusan jang dihitung dengan rumus:

$$\frac{(7 + \frac{1}{2}) - \text{waktu berlangsungnja gadai}}{7} \times \text{uang-gadai}$$

Tetapi kalau gadai itu sudah berlangsung 7 tahun maka pemegang-gadai wadjib mengembalikan tanahnja tanpa pembajaran uang-tebusan.

Ketentuan mengenai pengembalian dan penebusan tanah-pertanian jang digadaikan itu bukan hanja berlaku terhadap gadai-menggadai jang sudah ada pada saat berlakunja Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 (1 Djanuari 1961), tetapi djuga terhadap gadai-menggadai jang diadakan sesudahnja. Ketentuan-ketentuan itupun tidak hanja berlaku terhadap tanah-tanah gadai jang harus dikembalikan karena melebihi maksimum, tetapi terhadap gadai-menggadai tanah-pertanian pada umumnja, djuga jang tidak ada hubungannja dengan pelaksanaan ketentuan mengenai maksimum. Dengan demikian maka gadai-menggadai tanah-pertanian selandjutnja akan mirip dengan djual-tahunan, dondon susut ataupun ngadjual tutung.

Pemegang gadai jang tidak melaksanakan kewadjiban mengembalikan tanah jang dikuasainja dengan hak gadai menurut ketentuan pasal 7 itu dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanja 3 bulan dan/atau denda sebanjak-banjaknja Rp 10.000,— (Pasal 10 ajat 1/b).

Dengan dibentuknja Pengadilan Landreform berdasarkan Undang-undang no 21 tahun 1964, jang berwenang mengadili perkara-perkara jang timbul didalam melaksanakan peraturan-peraturan landreform, maka timbullah perselisihan mengenai wewenang antara Pengadilan Negeri dan Pengadilan Landreform Daerah. Ketentuan-ketentuan Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 termasuk didalam golongan „peraturan-peraturan landreform" (pasal 2 ajat 2 huruf e).

Semula Mahkamah Agung berpendapat bahwa semua perkara gadai-menggadai tanah-pertanian mendjadi wewenang Pengadilan Landreform. Tetapi kemudian didalam **Ketetapannja no 6/KM/845/MA. III/67** tentang **Pedoman Penjelenggaraan Pengadilan Landreform** (no 5/PLP/1967) **Mahkamah Agung** menetapkan sebagai berikut:

I. **Mengenai pengetrapan pasal 7 Undang-undang no 56 Prp tahun 1960:**

bahwa karena pasal 7 tersebut menurut pendjelasannja tidak hanja berlaku terhadap pengembalian tanah gadai dalam rangka pelaksanaan Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian sadja, melainkan berlaku djuga terhadap pengembalian tanah-tanah gadai pada umumnja, djadi termasuk pula pengembalian tanah-tanah gadai jang tidak bersangkut-paut dengan pelaksanaan peraturan Landreform termaksud dalam Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 tersebut, maka Mahkamah Agung dengan ini menegaskan :
bahwa pasal 7 dari Undang-undang no 56 Prp tahun 1956, walaupun tertjantum dalam peraturan Landreform, berlaku pula bagi peradilan umum.

II. **Mengenai wewenang untuk mengadili perkara-perkara gadai tanah-pertanian.**

1. Berhubung dengan timbulnja berbagai-bagai penafsiran mengenai maksud daripada kata-kata „perkara-perkara perdata jang timbul didalam melaksanakan peraturan-peraturan Landreform" tertjantum dalam pasal-pasal dari Undang-undang no 21 tahun 1964 dan kurang tegasnja pendjelasan mengenai pasal 7 Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 tersebut diatas, sehingga mudah menimbulkan kekaburan tentang batas-batas wewenang Pengadilan Negeri dan Pengadilan Landreform mengenai perkara-perkara gadai tanah-pertanian, maka demi kelantjaran peradilan, Mahkamah Agung menegaskan, bahwa ketentuan „perkara-perkara **perdata** (i.c. gadai tanah-pertanian) jang timbul didalam melaksanakan peraturan-peraturan Landreform" supaja diartikan seperti berikut : bahwa hanja perkara-perkara mengenai pengembalian gadai tanah-pertanian jang timbul dalam rangka pelaksanaan peraturan-peraturan dari Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 tentang

Penetapan Luas Tanah Pertanian sadja jang mendjadi wewenang Pengadilan Landreform, sedangkan perkara-perkara gadai tanah lainnja mendjadi wewenang Pengadilan Negeri.

2. Untuk mengetahui apakah suatu perkara gadai tanah mempunjai sangkut-paut dengan pelaksanaan Landreform sehingga perkaranja mendjadi wewenang Pengadilan Landreform, maka wadjiblah disampaikan oleh jang berkepentingan suatu surat keterangan tentang hal itu dari Panitia Landreform Daerah Tingkat II jang bersangkutan. Apabila keterangan tersebut tidak dapat diadjukan setjara tertulis, maka atas permintaan jang berkepentingan atau karena djabatannja Hakim jang bersangkutan memanggil Ketua Panitya tersebut atau wakilnja untuuk didengar sebagai saksi.
3. Apabila ternjata, bahwa perkara gadai tanah tersebut tidak mempunjai sangkut-paut dengan pelaksanaan Landreform (Penetapan Luas Tanah Pertanian), maka Pengadilan Negeri-lah jang berwenang memeriksanja/ mengadilinja.

Demikian penegasan Mahkamah Agung didalam Ketetapannja tanggal 12 Djuni 1967. Dalam pada itu perkara-perkara **pidana** jang timbul didalam melaksanakan pasal 7 tersebut tetap mendjadi wewenang Pengadilan Landreform.

Ketentuan pasal 7 itu akan dibitjarakan lebih landjut didalam rangka uraian mengenai Hak gadai didalam Bab III tentang Hak-hak atas Tanah.

131. Pengaturan kembali perdjandjian bagi-hasil tanah-pertanian. Soal ini telah diuraikan didalam no 34 dan akan dibahas lebih landjut didalam rangka membitjarakan Hak Usaha Bagi-hasil didalam Bab III nanti. **Undang-undang no 2 tahun 1960** jang bertudjuan untuk memperbaiki nasib para penggarap

itu, djika benar-benar dapat dilaksanakan akan mempunjai effek jang sama dengan penjelenggaraan redistribusi tanah kelebihan dan tanah absentee terhadap penghasilan para petani-penggarap. Mereka akan menerima bagian jang lebih besar dari hasil tanahnja.

Karena menurut kenjataannja — chususnja didaerah-daerah jang padat penduduknja — djumlah tanah jang tersedia untuk dibagi-bagikan djauh tidak mentjukupi permintaan para tjalon penggarap, maka perbaikan-perbaikan jang diatur didalam Undang-undang tersebut pelaksanaannja masih banjak mendjumpai kesulitan.

132. Penetapan luas minimum tanah-pertanian. Untuk mempertinggi taraf hidup petani maka kepada mereka perlu diberikan tanah garapan jang tjukup luasnja. Oleh karena itu maka **pasal 17** (UUPA) selain luas maksimum, menghendaki djuga pengaturan tentang luas **minimum.** Berhubung dengan itu maka didalam **pasal 8 Undang-undang no 56 Prp tahun 1960** diperintahkan kepada Pemerintah untuk mengadakan usaha-usaha agar supaja setiap petani sekeluarga memiliki tanah-pertanian minimum 2 hektar. Menurut Pendjelasannja 2 hektar tanah-pertanian itu bisa berupa sawah, tanah kering atau sawah dan tanah kering. Menurut angka-angka sementara **Sensus Pertanian 1963** dari seluruh djumlah usaha pertanian sebanjak 12.147.791, jang luasnja 0,10 — 0,49 hektar ada 5.423.409 atau 45%, sedang jang luasnja 0,50 — 0,99 hektar ada 3.218.017 atau 26,5%. Rata-rata luas tanah pertanian rakjat adalah 1,05 hektar untuk seluruh Indonesia. Untuk Djawa Barat angka itu adalah 0,69 hektar, Djawa Tengah 0,69 hektar, Daerah Istimewa Jogjakarta 0,50 hektar dan Djawa Timur 0,76 hektar, semuanja sawah dan tanah-kering. Usaha-usaha jang harus didjalankan untuk mentjapai target minimum 2 hektar itu ialah terutama perluasan tanah pertanian („ekstensifikasi") dengan pembukaan tanah setjara besar-

besaran diluar Djawa, diikuti dengan transmigrasi dan industrialisasi.

Ditetapkannja luas minimum itu tidak berarti, bahwa orang-orang jang mempunjai tanah kurang dari 2 hektar akan diwadjibkan untuk melepaskan tanahnja. Dua hektar itu merupakan target jang harus diusahakan tertjapainja setjara berangsur-angsur (**pasal 7 ajat 4**).

133. Larangan „pemetjahan" pemilikan tanah-pertanian. Sehubungan dengan apa jang diatur didalam pasal 8 Undang-undang no 56 Prp tahun 1960, maka didalam **pasal 9** didjumpai ketentuan-ketentuan jang bertudjuan untuk mentjegah pemetjahan pemilikan tanah-tanah pertanian mendjadi bagian-bagian jang kurang dari 2 hektar, dengan mengadakan pembatasan terhadap **pemindahan hak milik** atas tanah-tanah pertanian. Tanpa pembatasan-pembatasan itu maka dichawatirkan, bahwa bukan sadja usaha untuk mentjapai minimum tersebut tidak akan tertjapai, tetapi bahkan kita akan tambah mendjauh dari tudjuan itu. Dalam pada itu **pembagian warisan** jang djustru merupakan sebab utama daripada pemetjahan pemilikan tanah-tanah pertanian, atas dasar pertimbangan keagamaan, tidak dibatasi. Didalam **pasal 9 ajat 4** hanja ditentukan, bahwa mengenai bagian warisan tanah-pertanian jang luasnja kurang dari 2 hektar akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Tetapi jang akan diatur itu bukan soal „pembagian" warisan, tetapi „bagian" warisan jang kurang dari 2 hektar. Warisan jang dibagi bisa lebih dari 2 hektar.

Pasal 9 ajat 1 melarang pemindahan hak atas tanah-pertanian, apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnja atau berlangsungnja pemilikan tanah pertanian jang luasnja kurang dari 2 hektar. Larangan tersebut tidak berlaku djika sipendjual hanja memiliki bidang tanah jang luasnja kurang dari 2 hektar dan tanah itu didjual sekaligus. Tanah jang luasnja 2 hektar atau kurang tidak boleh dialih-

kan untuk sebagian, karena dengan demikian akan „timbul" bagian-bagian jang kurang dari 2 hektar. Kalau akan dialihkan haruslah semuanja. Kalau 2 hektar itu didjual kepada 2 orang masing-masing 1 hektar, jang pertama sudah mempunjai tanah-pertanian 1 hektar, jang kedua hanja ½ hektar, maka itupun tidak diperbolehkan, karena bagi pembeli jang kedua hal itu berarti „melangsungkan" adanja pemilikan jang kurang dari 2 hektar. Larangan itupun pada hakekatnja berlaku djuga terhadap pemindahan hak atas tanah-tanah pertanian jang luasnja lebih dari 2 hektar. Biarpun pasal 9 ajat 1 itu mempergunakan perkataan „sipendjual", tetapi pengertian „pemindahan hak" meliputi djuga hibah dan tukar-menukar. Untuk djelasnja maka didalam Pendjelasan pasal 9 diberikan beberapa tjontoh.

Milik bersama. Djika 2 orang atau lebih pada waktu mulai berlakunja Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 (tanggal 1 Djanuari 1961) memiliki tanah pertanian jang luasnja kurang dari 2 hektar, didalam waktu satu tahun mereka itu diwadjibkan untuk menundjuk salah seorang dari antaranja jang selandjutnja akan memiliki tanah itu atau memindahkannja kepada fihak lain. Sudah barang tentu didalam memindahkan hak itu harus diingat pembatasan jang ditetapkan didalam ajat 1. Djika kewadjiban tersebut tidak dilaksanakan, maka Menteri Agrarialah jang akan menundjuk salah seorang dari antara mereka itu jang selandjutnja akan mendjadi pemilik tanahnja ataupun mendjualnja kepada fihak lain. Didalam mengambil tindakan itu Menteri Agraria wadjib memperhatikan keinginan mereka mengenai soal alternatip jang manakah jang mereka pilih. **(Pasal 9 ajat 2 dan 3).** Ketentuan ajat 2 dan 3 tersebut tidak mengenai pemilikan bersama tanah-tanah pertanian jang berasal dari warisan **(Surat edaran Menteri Pertanian dan Agraria** tgl. 1 Oktober 1962 **no Unda 1/3/20).**

Sanksi. Barangsiapa melanggar larangan jang tertjantum dalam pasal 9 ajat 1 atau tidak melaksana-

kan kewadjiban tersebut pada ajat 2 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanja 3 bulan dan/atau denda sebanjak-banjaknja Rp 10.000,—.

Didalam praktek seringkali diberikan dispensasi oleh Menteri Agraria terhadap ketentuan pasal 9 ajat 1, djika tanah-tanah jang bersangkutan diperlukan untuk projek-projek jang penting.

134. Usaha-usaha jang menjertai landreform dan "follow-up". Program landreform jang diuraikan diatas itu diselenggarakan didalam rangka pembangunan ekonomi umumnja dan chususnja pembangunan masjarakat tani, dengan sasaran utama perbaikan taraf hidup para petani penggarap. Tetapi tudjuan itu tidak akan dapat tertjapai hanja dengan menjelenggarakan landreform sadja. Untuk itu diperlukan usaha-usaha lain jang menjertainja dan usaha-usaha "follow-up": pembukaan tanah-tanah pertanian baru, transmigrasi, industrialisasi, usaha-usaha untuk mempertinggi produktivitas ("intensifikasi"), policy harga hasil-hasil pertanian rakjat jang menguntungkan petani, penjediaan kredit usaha dengan sjarat-sjarat jang ringan, bimbingan kepada koperasi-koperasi pertanian jang lebih baik dan lain sebagainja. Tanpa usaha-usaha peserta dan "follow-up" itu landreform bahkan dapat menimbulkan akibat-akibat jang kurang menguntungkan: menurunnja produksi.

Dalam hubungan itu **Erich H. Jacoby** seorang Pendjabat Ahli Food and Agriculture Organization (FAO) dari PBB didalam tulisannja jang berdjudul: **"Interrelationship between agrarian reform and agricultural development"** (1953) mengatakan: "It is hardly necessary to stress that the tenure system, however important, is only one of many factors and conditions wich control the development of a country. Consequently, even considerable reforms in the system of landholding may have only limited effects or under unfavorable conditions, no effects whatever in the long run, unless they are coordinated with

measures in related fields and with a corresponding program for general economic development. Economic development is a cumulative process dependent on the inter-action of many factors, any change in which can hardly be calculated in advance and which may go beyond the immediate causation. In extreme cases the last reaction in a cumulative process may recoil on and change the very factor which started the movement" (halaman 2).

Landreform di Indonesia jang oleh MPRS dianggap sebagai basis pembangunan semesta itu termasuk didalam rangka Pola Pembangunan Nasional Semesta Berentjana tahapan Pertama 1961-1969.

135. Aparatur penjelenggaraan Landreform. Selain Departemen Agraria (sekarang Departemen Dalam Negeri/Direktorat Djenderal Agraria) sebagai aparatur landreform dapat disebutkan :

a. Panitia Landreform;
b. Jajasan Dana Landreform dan
c. Pengadilan Landreform.

Panitia Landreform.

Penjelenggaraan landreform bukan hanja tugas Departemen Agraria sadja, melainkan menjangkut pula bidang berbagai instansi lainnja. Pelaksanaannja pun memerlukan ikut-sertanja masjarakat, chususnja organisasi-organisasi massa tani. Oleh karena itu perlu adanja koordinasi, jang diwudjudkan didalam bentuk Panitya-panitya Landreform mulai dari tingkat Pusat sampai Desa.

Dengan **Keputusan Presiden no 131 tahun 1961** dibentuklah Panitya-panitya Landreform Pusat, Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, Ketjamatan dan Desa. Susunan, tugas dan tjara-bekerdja Panitya-panitya tersebut kemudian disempurnakan dengan **Keputusan Presiden no 263 tahun 1964.**

Panitya-panitya Pusat, Tingkat I dan Tingkat II terdiri atas Panitya Paripurna dan Badan Pekerdja, jang diperlengkapi dengan suatu Badan Pertimbangan dan Pengawasan Pelaksanaan Landreform. Menu-

rut tingkatannja Panitya Paripurna diketuai oleh Presiden, Gubernur, Bupati, Tjamat dan Kepala Desa. Badan Pekerdja diketuai oleh Menteri Agraria, Kepala Inspeksi Agraria dan Kepala Agraria Daerah. Badan Pertimbangan (BP3L) diketuai oleh pendjabat-pendjabat dari Angkatan Kepolisian. Panitya Pusat bertugas memegang pimpinan tertinggi, menetapkan kebidjaksanaan umum serta menjelenggarakan pengawasan umum didalam melaksanakan landreform. Panitya Tingkat I bertugas dalam bidang perentjanaan pelaksanaan, koordinasi, pengawasan dan bimbingan. Jang bertugas dalam bidang pelaksanaan landreform adalah Panitya Tingkat II, dibantu oleh Panitya Ketjamatan dan Desa.

Kiranja pada tingkat penjelenggaraan landreform sekarang ini Panitya-panitya tersebut perlu disempurnakan lagi, baik tugas, susunan maupun tjara bekerdjanja serta disesuaikan dengan keadaan dan suasana dewasa ini.

Jajasan Dana Landreform.

Untuk memperlantjar pembiajaan landreform dan mempermudah pemberian fasilitas-fasilitas kredit kepada para petani, **Peraturan Pemerintah no 224 tahun 1961** (pasal 16) mewadjibkan dibentuknja suatu Jajasan jang berkedudukan sebagai badan hukum jang otonoom, dengan nama Jajasan Dana Landreform. JDL wadjib mentaati petundjuk-petundjuk, jang diberikan oleh Panitya Landreform dan Menteri Agraria.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah tersebut diatas maka pada tanggal 25 Agustus 1961 dibentuklah oleh Menteri Agraria Jajasan Dana Landreform (JDL) dengan akta notaris R. Kadiman Djakarta no 110. JDL diurus oleh suatu Dewan Pengurus dan diawasi oleh suatu Dewan Pengawas. Pekerdjaan sehari-hari diselenggarakan oleh seorang Administratur.

Pengadilan Landreform.

Perkara-perkara jang timbul didalam melaksanakan peraturan-peraturan landreform perlu mendapat

penjelesaian jang tjepat, agar pelaksanaan landreform tidak mendjadi terhambat oleh karenanja. Perkara-perkara landreform itu mempunjai sifat-sifat jang chusus, oleh karena itu diperlukan suatu badan pengadilan tersendiri, dengan susunan, kekuasaan dan atjara jang chusus pula, jaitu pengadilan jang disebut Pengadilan Landreform. Pembentukannja diatur didalam **Undang-undang no 21 tahun 1964** (LN 1964 no 109; Pendjelasannja didalam TLN no 2701).

Pengadilan Landreform berwenang mengadili „perkara-perkara landreform" jaitu perkara-perkara perdata, pidana maupun administratip jang timbul didalam melaksanakan peraturan-peraturan landreform (pasal 2 ajat 1). Didalam ajat 2 ajat 2 disebutkan setjara terperintji peraturan-peraturan mana jang dimaksudkan dengan „peraturan landreform" itu. Peraturan landreform tidak terbatas pada Undang-undang no 2 tahun 1960 dan Undang-undang no 56 Prp tahun 1960 serta peraturan-peraturan pelaksanaannja. Turut disebut djuga Undang-undang no 5 tahun 1960, Undang-undang no 38 Prp tahun 1960, Undang-undang no 51 Prp tahun 1960 dan Undang-undang no 16 tahun 1964.

Untuk menegaskan wewenang Pengadilan Landreform dalam hubungannja dengan wewenang Panitya Landreform dan Pengadilan Negeri berturut-turut telah dikeluarkan **Keputusan Bersama Presidium** Kabinet, Menko Hukum dan Dalam Negeri/Ketua Mahkamah Agung, Menteri Agraria dan Menteri Pertanian tanggal 23 Agustus 1965 no Aa/E/106/1965 serta **Ketetapan Mahkamah Agung** tanggal 12 Djuni 1967 no 6/KM/845/MA.III/67 jang telah dibitjarakan diatas.

Pengadilan Landreform terdiri atas Pengadilan Landreform Pusat dan Pengadilan-pengadilan Landreform Daerah, jang tempat kedudukan dan Daerah hukumnja ditetapkan oleh Menteri Kehakiman atas usul Menteri Agraria. Dengan **Surat-keputusan Menteri Kehakiman** tertanggal 16 Nopember 1964 no JB 1/2/9 telah dibentuk 18 Pengadilan Landreform

Daerah jang daerah hukumnja meliputi seluruh wilajah Indonesia (ketjuali Irian Barat). Pengadilan Landreform Daerah merupakan pengadilan tingkat pertama. Pengadilan Landreform Pusat merupakan pengadilan banding dari Pengadilan Landreform Daerah. Terhadap putusan Pengadilan Landreform Pusat tidak dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung, ketjuali kasasi untuk kepentingan hukum jang diadjukan oleh Djaksa Agung.

Jang berwenang mengadili sesuatu perkara landreform adalah Pengadilan Landreform Daerah dari daerah tempat letak tanah jang tersangkut didalam perkara itu. Pengadilan itu pada azasnja bersidang ditempat kedudukannja. Tetapi djika dipandang perlu dapat pula memeriksa dan memutus perkara-perkara ditempat-tempat terdjadinja perkara.

Keistimewaan lain jang menondjol dari Pengadilan Landreform terletak pada susunannja, jang merupakan unicum didalam sedjarah peradilan Indonesia, jaitu ikut sertanja wakil-wakil organisasi tani sebagai hakim anggota. Tiap Pengadilan Landreform (Pusat dan Daerah) terdiri dari satu kesatuan madjelis atau lebih; tiap-tiap kesatuan madjelis itu terdiri atas: seorang hakim dari Pengadilan Umum sebagai ketua, seorang pedjabat dari Departemen Agraria sebagai anggota dan 3 orang wakil organisasi-organisasi massa tani sebagai anggota. Didalam Pendjelasan Undang-undang tersebut diatas ketiga organisasi massa tani itu harus mentjerminkan poros Nasakom. Kiranja sesudah peristiwa G 30 S PKI ketentuan itu tidak sesuai lagi.

Didalam praktek peradilan landreform belum berdjalan lantjar, antara lain disebabkan karena wilajah hukum tiap Pengadilan Landreform Daerah terlalu luas. Berhubung dengan itu maka diusahakan untuk memperbanjak djumlah Pengadilan mendjadi kurang-lebih 150 sesuai dengan banjaknja Pengadilan Negeri **(Keputusan Presidium Kabinet tanggal 15 Maret 1967 no 58/U/KEP/3/1967, jo Keputusan Menteri Kehakiman** tanggal

136. Landreform di Indonesia konsepsi Revolusi Indonesia menudju masjarakat jang adil dan makmur berdasarkan Pantjasila. Sedjak mulai diselenggarakannja landreform pada permulaan tahun 1961 dan lebih-lebih setelah terdjadinja peristiwa Gerakan 30 September PKI seringkali dikemukakan anggapan, bahwa landreform jang diselenggarakan itu adalah gagasan PKI, djadi suatu konsepsi komunis. Dengan telah dibubarkannja PKI dan dilarangnja ideologi komunis maka menurut mereka itu, pelaksanaan landreform tidak perlu dilandjutkan lagi. Bahkan tanah-tanah jang telah diredistribusikan kepada rakjat tani penggarap menurut mereka harus dikembalikan kepada pemiliknja semula. Tindakan-tindakan kearah itu sudah tampak dibeberapa daerah.

Landreform jang diselenggarakan di Indonesia bukan konsepsi PKI, melainkan konsepsi revolusi Indonesia jang bertudjuan mentjapai masjarakat sosialis Pantjasila. Demikian **Direktur Djenderal Agraria dan Transmigrasi, Laksamana Muda Laut Soejono Soeparto** didalam Pidatonja didalam sidang Panitia Landreform Propinsi Sumatra Utara di Medan pada tanggal 23 Nopember 1966 (Madjalah Penjuluh Landreform no 4-5-6 tahun 1966). Hal itu terbukti dari **Ketetapan MPRS** dalam Sidang Umumnja ke-IV tahun 1966 **(Ketetapan no XXIII/MPRS/1966)**, jang memerintahkan didalam pasal 31, bahwa: „Pelaksanaan transmigrasi perlu diperhebat dan **penjelesaian landreform/landuse dipertjepat".**

Negara-negara komunis seperti Sovjet Uni dan RR Tjina memang pernah menjelenggarakan landreform, tetapi banjak negara jang lain pun djuga menjelenggarakannja: India, Pakistan, RPA, Irak, Iran dan banjak lainnja lagi. Penjelenggaraan landreform didaerah-daerah jang sedang berkembang memang diandjurkan oleh PBB, karena: „agrarian conditions which persisted in many under-developed countries and territories constituted a barrier to their economic development, because such conditions reduced agricultural productivity and were a major

cause of low standards of living for the populations of those countries and territories. The General Assembly then stated its conviction that immediate steps should be taken to study the extent to which existing agrarian conditions hamper the economic development of under-developed countries and adopted certain recommendations of action by governments. **(UN General Assembly 1950: Resolution 401 (V) on land reform).** At its 13-th session in September 1951, the **Economic and Social Council** had before it a report, **Land Reform: Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development,** prepared by the UN in co-operation with FAO; after a detailed discussion the Council adopted a resolution 370 (XIII), which recommended that governments institute appropriate land reforms in the interest of landless farmers and those with small and medium-sized holdings, and further recommendations, such further measures as were appropriate to the circumstances of their countries" **(Progress in Land Reform, United States Publication 1954 halaman iii).**

Bukti lainnja, bahwa landreform bukan monopoli komunis atau bertudjuan untuk memberi landasan bagi pembentukan masjarakat komunis, adalah motip atau pertimbangan jang menggerakkan Djenderal Mac-Arthur untuk memerintahkan pelaksanaan landreform di Djepang. "..... There was another motive: the danger of agrarian unrest as a source of Communist power, and the belief that postwar rural Japan — as Japan in general — presented a fertile field for Communist penetration. The idea of taking the political wind out of the Communist sails was as tempting as it was imperative. It was out of recognition of these factors that General Mac-Arthur, in his now famous land-reform directive of December 15, 1945, ordered the Japanese Government to take measures to insure that those who till the soil of Japan shall have a more equal opportunity to enjoy the fruits of their labor. The legal provisions into which this directive was embodied in October 1946

called for (a) the compulsary sale at fixed government prices of all land of the absentee landlords; (b) the compulsary sale of all the land of the resident landlords save for the permissible retention of 2.5 acres (1 acre = 0,4 hektar) — the average size of a Japanese farm, (3) cash rentals and security tenure for those remaining on the land as tenats. These were the principal measures, conceived with an eye for the widespread ownership of land among the tenants". (**Wolf Ladejinsky: Agrarian Revolution in Japan** dalam Foreign Affairs October 1959 halaman 96).

Djelaslah bahwa program landreform di Djepang pada azasnja tidaklah berbeda dengan jang diselenggarakan di Indonesia. Berlainan benar dengan landreform di Sovjet Uni jang dinjatakan didalam **Decree on Land** tahun 1917. Kalau di Djepang dan Indonesia kepada bekas pemilik tanah diberikan ganti-kerugian, maka di Sovjet Uni "all land was **confiscated** (disita tanpa pemberian ganti-kerugian) and turned over to the working people for use free of charge". Kalau di Indonesia dan Djepang tanah-tanah jang diambil oleh Pemerintah diredistribusikan kepada para petani penggarap dengan hak milik dengan memungut uang pemasukan, maka di Sovjet Uni: "It abolished private ownership of land for good and transferred all land to the ownership of the state". Tanah tidak diredistribusikan kepada para petani penggarap dengan hak milik, tetapi diusahakan setjara kolektip atau sebagai perusahaan Negara (**G. Aksenyonok, J.D.: Land Law** didalam Fundamentals of Soviet Law halaman 287). Landreform Indonesia djustru bertudjuan memperluas pemilikan tanah para petani ketjil, petani penggarap dan buruh tani. Kalau landreform di Sovjet Uni menghapuskan hak milik perorangan atas tanah, UUPA tetap mengakui hak milik itu.

Dengan dalih menuntut pelaksanaan landreform setjara konsekwen PKI dengan BTI-nja dalam masa proloognja G 30 S melantjarkan „aksi-aksi sefihak"-

nja, jang djustru mengakibatkan bentrokan-bentrokan fisik dan sengketa-sengketa dimana-mana jang menghambat pelaksanaan landreform. Dan memang PKI tidak menghendaki landreform menurut konsepsi nasional jang tertjantum didalam berbagai undang-undang jang ada, akan tetapi berusaha memaksakan konsepsinja, jang sudah barang tentu mendapat tentangan dari golongan-golongan lain.

137. Angka-angka redistribusi tanah sampai dengan bulan Djuli 1967.

Tanah jang diredistribusikan	Luas hektar	Djumlah penerima
1. Tanah kelebihan maksimum	109.839	128.199 KK
2. Tanah bekas absentee	17.478	35.788 KK
3. Tanah bekas Swapradja	112.060	102.966 KK
4. Tanah Negara lainnja	534.011	514.976 KK
Djumlah	773.388	781.929 KK

Sumber = Direktorat Djenderal Agraria.