

# LINGKUP DAN IMPLIKASI YURIDIS PENGERTIAN “AGRARIA” DALAM UNDANG UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960

**M. Yazid Fathoni**

Fakultas Hukum Universitas Mataram

Jl. Majapahit No.62, Gomong, Selaparang, Kota Mataram, Nusa Tenggara Barat. 83115,

Email: [Myazidfathoni@gmail.com](mailto:Myazidfathoni@gmail.com)

## Abstrak

Pada saat ini, hampir seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia, sistematikanya selalu dimulai dengan bagian Ketentuan Umum. Dalam Ketentuan Umum tersebut coba diterangkan, dijelaskan, atau didefenisikan pengertian-pengertian yang digunakan peraturan perundang-undangan tersebut; pun terhadap lingkup dan batas pengaturan perundang-undangan tersebut. Perumusan masalah yang ingin dikaji adalah: Bagaimana pengertian dan ruang lingkup “agraria” yang dimaksud dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960? Dan Bagaimanakah implikasi pengertian “agraria” dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960?. Metode yang digunakan untuk memecahkan perumusan masalah tersebut adalah dengan metode analisis normatif. Berdasarkan analisis dalam artikel ini diketahui bahwa dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Ketentuan Pokok Agraria tidak ditemukan secara jelas pendefinisian pengertian-pengertian yang digunakan oleh undang-undang tersebut, pun terhadap lingkup dan batas pengaturan perundang-perundangan tersebut. Walaupun tidak diterangkan secara spesifik, namun dari norma-norma yang terdapat dalam undang-undang tersebut dapat terlihat bahwa lingkup agraria yang dimaksud undang-undang tersebut sesungguhnya melingkupi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pengertian agraria dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960 lebih luas atau diperluas lingkungannya dibandingkan dengan pengertian sehari-hari. Oleh sebab itu, berdasarkan lingkup agraria tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pengertian agraria dalam Undang-undang Pokok Agraria hampir sama dengan pengertian sumber daya alam.

Kata Kunci : agraria, pengertian, implikasi

## A.Pendahuluan

Seperti diketahui bahwa bahasa dalam bidang hukum, khususnya dalam bahasa peraturan perundang-undangan dengan bahasa sehari-hari, walaupun terkadang memiliki kata yang sama namun seringkali memiliki makna yang berbeda. Pengertian dalam peraturan perundang-

undangan terkadang memberikan makna yang lebih luas, namun terkadang pula memberikan makna yang lebih sempit dari pengertian sehari-hari.

Sebagai misal: dalam hukum perikatan, dalam pasal 1381 KUHPerduta dinyatakan bahwa salah satu hal yang menyebabkan hapusnya perikatan adalah pembayaran. Dalam bahasa sehari-hari

kata “pembayaran” lebih identik dengan menyerahkan uang. Meskipun demikian karena dalam suatu perikatan itu pada intinya adalah pemenuhan “prestasi” yang bisa berbentuk melakukan sesuatu, memberikan sesuatu, dan tidak melakukan sesuatu, maka bisa saja misalnya dalam perjanjian untuk tidak melakukan sesuatu, dengan debitur tidak melakukan sesuatu maka sudah dianggap melakukan pembayaran.

Contoh lain dapat kita lihat dalam istilah “korupsi”. Pengertian “korupsi” dalam pengertian sehari-hari berbeda dengan pengertian “korupsi” dalam peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Undang-undang tersebut diungkapkan bahwa korupsi merupakan perbuatan melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Oleh karena itu, pengertian yang dimaksud dibatasi hanya terhadap ekonomi negara atau perekonomian negara. Namun demikian tetap saja ketika seseorang mengambil uang perusahaan, mengambil uang sebuah yayasan, bahkan mengambil dana masjid sekalipun selalu dia akan

dituduh atau disangkakan sebagai pelaku korupsi dalam masyarakat.

Pengertian-pengertian seperti ini pada dasarnya, oleh suatu peraturan perundang-undangan dimaksudkan tidak lain untuk membatasi ruang lingkup suatu peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi jelas lingkup ataupun jangkauannya. Pengertian-pengertian dalam suatu peraturan perundang-undangan selalu diungkapkan pada bagian awal dalam sistematika penyusunan peraturan perundang-undangan. Ketika kata itu disebutkan kembali atau disinggung dalam rumusan normanya, maka pembaca diharapkan sudah dapat memahami maknanya dan tidak perlu mempertanyakannya kembali.

Lalu bagaimana dengan pengertian “agraria” dalam Undang-undang Pokok Agraria?, ternyata pengertian “agraria” tidak dipaparkan secara jelas dalam undang-undang tersebut. Untuk menjawab hal ini, penulis akan mencoba menguraikan dengan menjawab perumusan masalah sebagai berikut: Bagaimana pengertian dan ruang lingkup “agraria” yang dimaksud dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960? Dan Bagaimanakah implikasi pengertian “agraria” dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960?

## B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian normatif. Salah satu perwujudan dari bentuk metode penelitian hukum normatif adalah penelitian terhadap konsep atau buah gagasan<sup>1</sup>. Oleh karena itu yang akan dapat dijadikan obyek dalam penelitian dalam tulisan ini adalah konsep “agraria” tersebut.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam tulisan ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Selain pendekatan-pendekatan tersebut, penulisan artikel ini juga menggunakan pendekatan komparatif (*comparative approach*) dengan membandingkannya konsep “agraria” ini dengan negara lainnya.

Untuk lebih menyempurnakan tulisan dalam artikel ini, penulis juga melakukan eksplorasi, khususnya terhadap pemahaman dan pemaknaan konsep “agraria” di masyarakat melalui pendekatan *socio legal*.

## C. Pembahasan

Pengertian Dan Ruang Lingkup Agraria Dalam Undang-Undang Pokok Agraria 1960

Sebagai tahap pendahuluan, sebelum menjelajah lebih jauh terhadap ruang lingkup kata “agraria” dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960, perlu dipahami terlebih dahulu kata yang terkandung dalam “agraria”. Kata *agraria* seringkali dipakai dalam arti yang berbeda<sup>2</sup>. *Agraria* atau dalam bahasa latin dikatakan *ager* yang berarti tanah atau sebidang tanah.

*Agraria* dalam kamus berarti sebagai urusan pertanian; urusan pemilikan tanah; sedangkan *agraris* diartikan mengenai pertanian; mengenai petani atau cara hidup petani; bersifat pertanian<sup>3</sup>. Sebutan *agraria* atau dalam bahasa inggris *agrarian* diartikan tanah<sup>4</sup>, tanah pertanian<sup>5</sup>, persawahan dan pertanahan<sup>6</sup> dan dihubungkan dengan usaha pembagian

<sup>2</sup> M. Yazid Fathoni, (2013), *Konsep Keadilan dalam pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960*, Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan), Volume I Nomor 1.2013, hlm.49

<sup>3</sup> Tri Rama K, (2005), *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Jakarta: Karya Agung, hlm. 18

<sup>4</sup> Budi Harsono, (2005), *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Indonesia, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jakarta: Djambatan, hlm.5

<sup>5</sup> Urip Santoso, (2009), *Hukum Agraria dan hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, Hlm 1.

<sup>6</sup> Prent K Adisubrata, J. Poerwadarminta, W.J.S. (1960), *Kamus Latin Indonesia*, Semarang: Yayasan Kanisius, hlm.34.

<sup>1</sup> Soetandyo Soetandyo Wignjosoebroto, (2002), *Hukum (Paradigma, Metode dan Dinamika Maslahanya)*, Jakarta: Elsam dan Huma, hlm. 179

tanah<sup>7</sup>. *Agrarian laws* bahkan seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya, hal ini hampir sama jika orang menyebut agraria di lingkungan administrasi pemerintahan, dipakai dalam arti tanah, baik tanah pertanian maupun tanah non pertanian<sup>8</sup>. Oleh karena itu Utrecht memberikan pengertian yang sama pada hukum agraria dan hukum tanah.<sup>9</sup>

Memang tidak seperti peraturan perundang-undangan lainnya saat ini, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tidak memberikan definisi yang jelas mengenai maksud dan arti “agraria”. Seperti diketahui, sesuai perkembangan pada saat ini, setiap peraturan perundang-undangan selalu dimulai dengan suatu bab yang berisi tentang ketentuan umum. Dalam ketentuan umum tersebut selalu dimuat pengertian-pengertian yang dipakai atau digunakan oleh suatu peraturan perundang-undangan. Dengan menentukan pengertian dan maksud dari suatu kata dalam suatu ketentuan umum tersebut

maka diharapkan semakin jelas batas-batas sebuah pengertian secermat mungkin dalam suatu undang-undang, sehingga antara pembentuk undang-undang dengan pelaksana undang-undang tidak beda pemahaman terhadap apa yang ditunjuk oleh suatu istilah tertentu. Pemberian batas-batas suatu pengertian dalam ketentuan umum suatu peraturan perundang-undangan inilah yang dinamakan dengan pendefinisian norma.

Pendefinisian suatu pengertian dalam suatu peraturan perundang-undangan penting artinya selain untuk memberikan lingkup dan batas secermat mungkin, juga untuk menghindari istilah yang bermakna ganda dan istilah yang kabur. Dalam pengertian yang bermakna ganda dan pengertian yang kabur, tidak seperti pengertian yang didefinisikan, sulit untuk ditentukan isinya dan lingkungannya seringkali tidak jelas.

Perlu diingat kembali bahwa “pengertian” dan “definisi” adalah dua hal yang berbeda. Pengertian menurut JJH Bruggink<sup>10</sup> adalah isi pikiran (*gedachteninheid*) yang dimunculkan oleh sebuah perkataan tertentu jika sebuah obyek atau seseorang pribadi memperoleh sebuah nama. Jadi perkataan itu adalah nama (tanda bahasa) untuk objek atau orang (yang diartikan). Pengertian adalah apa yang timbul dalam pikiran kita sebagai arti dari

<sup>7</sup> John M. Echols dan Hasan Shadily, (2005), *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta dan London: Cornell University Press Ithaca and Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 19

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> E Utrecht, (1961), *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtar, hlm 162.

<sup>10</sup> JJH Bruggink, (1996), *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, hlm.46.

perkataan, mengingat penunjukan perkataan itu pada objek atau orang tertentu.

Dalam sebuah defenisi orang mengungkapkan sebuah istilah (pengertian) dalam sejumlah perkataan. Maksud dari suatu defenisi adalah untuk menentukan batas-batas sebuah pengertian sepersis (secermat mungkin).<sup>11</sup>

Memang dalam kehidupan sehari-hari, khususnya terkait dengan hukum, seringkali muncul pengertian baik yang bisa kita temukan dalam suatu peraturan perundang-undangan maupun di luar peraturan perundang-undangan. Pengertian dalam peraturan perundang-undangan memang lebih jelas isinya maupun lingkupnya, karena telah dipertegas dalam pendefenisannya, walaupun memang terkadang bukannya tidak mungkin terkadang pendefenisian yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dalam tahap implementasinya bisa jadi tetap diperdebatkan maknanya, atau barangkali kemungkinan diupayakan untuk diperdebatkan.<sup>12</sup>

Pengertian diluar peraturan perundang-undangan, juga beberapa muncul karena dipengaruhi oleh suatu peraturan perundang-undangan. Pengertian “perkawinan sirri” dalam hukum keluarga

dan pengertian “*outsourcing*” dalam hukum ketenagakerjaan merupakan pengertian-pengertian yang muncul bukan dalam suatu peraturan perundang-undangan, melainkan timbul dan muncul dalam kehidupan nyata, dan peran non kebahasaan banyak mengambil peran dalam hal ini. Pengertian-pengertian tersebut walaupun tidak disebutkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, akan tetapi pengertian tersebut muncul dipengaruhi serta terinspirasi dari norma yang terdapat dalam suatu perundang-undangan.

Berbeda dengan hal tersebut di atas, pengertian agraria tidak mendapat pengaruh dari peraturan perundang-undangan, pengertian agraria telah ada sebelum lahirnya pengaturan mengenai agraria oleh negara. Pengertian ini memiliki arti tersendiri, berbeda dengan apa yang ditentukan oleh negara. Undang-undang Pokok Agraria 1960 memberikan arti yang lebih luas terhadap pengertian agraria dibandingkan dengan pengertian sehari-hari, pengertian administrasi, maupun pengertian-pengertian dalam bidang lainnya. Undang-undang menyebutkan secara tidak langsung bagian-bagian dari agraria yakni, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang ada di dalamnya (Lihat psal 1 dan 2 UUPA).

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm.71.

<sup>12</sup> Fabian januaris Kuwado, (2015), *Tanda tanya di Balik Putusan Hakim Sarpin* <http://nasional.kompas.com> [Diakses pada 17 Februari 2015].

Hal ini hampir serupa seperti yang dikemukakan oleh Subekti/Tjitrosoedibjo ketika memberikan pengertian hukum agraria sebagai keseluruhan dari ketentuan-ketentuan hukum, baik Hukum Perdata, maupun Hukum Tata Negara (*staatsrecht*), maupun pula Hukum Tata Usaha Negara (*administratif recht*) yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah Negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut<sup>13</sup>.

Dengan demikian, secara normatif, pengertian agraria hampir memiliki arti yang sama dengan sumber daya alam. Sehingga tidaklah berlebihan jika kita mengatakan bahwa Undang-undang Pokok Agraria 1960 merupakan peraturan pokok pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

Sumber daya alam atau biasanya disingkat dengan SDA diartikan sangat luas yaitu mencakup segala sesuatu yang berasal dari alam yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia. Yang tergolong di dalamnya tidak hanya komponen biotik seperti hewan, tumbuhan, dan mikroorganisme, tetapi juga komponen abiotik. *Natural Resources are all that exists without the actions of humankind. This includes all natural*

*characteristics such as magnetic, gravitational, and electrical properties and forces. On earth we include sunlight, atmosphere, water, land (includes all minerals) along with all vegetation and animal life that naturally subsists upon or within the heretofore identified characteristics and substances*<sup>14</sup>.

Selain itu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan mengungkapkan, sumber daya alam adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan non hayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.

Bagian-bagian dari sumber daya alam tersebut di atas diartikan sebagai berikut: bumi, dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960 diartikan meliputi permukaan bumi atau yang disebut pula dengan tanah (Pasal 4 Ayat 1). Permukaan bumi ini keberadaannya bisa di bawah air maupun di atas daratan, di bawah air bisa di bawah air tawar maupun di bawah laut. Oleh karena itu, permukaan bumi sebagai bagian dari agraria ini dapat meliputi:

1. Permukaan bumi di daratan seluruh kepulauan Indonesia
2. Permukaan bumi di bawah laut wilayah perairan Indonesia

<sup>13</sup> Soebekti dan Tjitrosoedibjo, (1969), *Kamus Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 10

<sup>14</sup> *Natural resources*, (2017), <http://wikipedia.org>, [dikases pada 4 Agustus 2017].

3. Permukaan bumi di bawah landas kontinen (*continental shelf*)

Untuk laut, telah banyak disepakati oleh banyak negara di dunia, bahwa batas suatu negara adalah 12 mil laut. Penentuan batas laut teritorial yang luasnya 12 mil itu diukur dari garis pangkal lurus kepulauan<sup>15</sup>. Oleh sebab itu, jelas bahwa wilayah berdaulat suatu negara (*sovereignty*) suatu negara terbatas pada wilayah daratannya dan wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.

Namun demikian, Setelah *International Law Commission* (ILC) berhasil merumuskan beberapa peraturan Internasional mengenai *Continental Shelf* yang dikenal dengan pasal 67 Konvensi Hukum Laut Internasional<sup>16</sup>, walaupun wilayah berdaulat suatu negara sampai dengan 12 mil laut, akan tetapi suatu negara mempunyai hak berdaulat (*sovereign right*) untuk memanfaatkan sumber daya alam yang berada di dalam landas kontinen.

*Landas kontinen (pasal 75 ayat (1) Konvensi Hukum Laut 1982:*

*“Dasar laut dan tanah di bawahnya dari daerah di bawah permukaan laut yang terletak di luar laut teritorialnya sepanjang kelanjutan alamiah wilayah daratannya hingga pinggir laut tepi*

*kontinen, atau hingga suatu jarak 200 mil laut dari garis pangkal darimana lebar laut teritorial diukur.*

Untuk pengertian air diartikan baik air yang ada di daratan maupun air yang ada di lautan, baik yang ada di wilayah teritorial indonesia (*sovereignty*) ataupun di luar wilayah berdaulat (*soverign right*) Indonesia, dalam wilayah yang dinamakan Zone Ekonomi Eksklusif (ZEE). Zone Ekonomi Eksklusif berada di luar laut teritorial indonesia. Zone Ekonomi Eksklusif ini meliputi jalur perairan dengan batas terluar 200 mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah indonesia. Sama dengan landas kontinen (*continenthal shelf*), Zone Ekonomi Eksklusif bukan merupakan wilayah berdaulat suatu negara, tetapi negara memiliki hak berdaulat dalam memanfaatkan segala sumber daya alam di kawasan tersebut.

Untuk ruang angkasa diartikan sebagai unsur-unsur ada dalam ruang angkasa (Pasal 48). Ketentuan ini sesungguhnya menyisakan suatu pertanyaan, apakah udara yang ada di permukaan tanah dan unsur-unsurnya masuk dalam kategori ini?; ruang angkasa yang dimaksud dalam ketentuan ini apakah memiliki jarak tertentu dari permukaan tanah?. Pertanyaan-pertanyaan ini sebenarnya muncul untuk mempertanyakan apakah udara di atas

<sup>15</sup> Abarar Saleng, (2007), *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, hlm.80.

<sup>16</sup> *Ibid*

permukaan tanah termasuk kategori sumber daya alam dalam lingkup agraria sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-undang Pokok Agraria 1960. Jika kita kembali mengacu pada ketentuan pasal 48 *“hak guna ruang angkasa memberi wewenang untuk mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal lain-lain yang bersangkutan dengan itu”*, maka dari ketentuan tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa udara yang ada di atas permukaan tanah termasuk dalam unsur-unsur ruang angkasa yang dimaksud. Oleh karena keberadaan udara selalu akan terkait dengan pemeliharaan dan perkembangan kesuburan bumi.

Sedangkan untuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya memiliki pengertian yaitu unsur-unsur yang ada di bumi, air, ataupun ruang angkasa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 48 UUPA. Unsur-unsur dalam bumi misalnya seperti bahan galian dalam pertambangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, atau seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dan lainnya. Unsur-unsur

dalam air misalnya seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 mengenai Perikanan dan lainnya. Unsur-unsur yang dalam ruang angkasa seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2002 tentang Pengesahan *“Treaty On Principles Governing The Activities Of States In The Exploration And Use Of Outer Space, Including The Moon And Other Celestial Bodies”*, 1967 (Traktat Mengenai Prinsip - Prinsip Yang Mengatur Kegiatan Negara - Negara Dalam Eksplorasi Dan Penggunaan Antariksa, Termasuk Bulan Dan Benda-Benda Langit Lainnya

Implikasi Pengertian “Agraria” Dalam Undang-Undang Pokok Agraria 1960

Seperti telah diuraikan di atas, Undang-undang Pokok Agraria 1960 ternyata tidak memberikan defenisi yang jelas terhadap pengertian agraria, namun hanya memberikan lingkup agraria secara tersirat melalui perumusan-perumusan normanya. Undang-undang Pokok Agraria 1960 memberikan pengertian agraria dalam lingkup bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Selanjutnya, berdasarkan lingkup tersebut, undang-undang ini menerangkan lebih lanjut mengenai konsekuensi lebih lanjut terhadap pengaturan tersebut, khususnya



terkait dengan hak-hak yang dapat dimiliki dalam lingkup agraria tersebut. Hak-hak dalam UUPA tersebut dapat dikategorikan terdiri atas hak-hak atas sumber daya tanah dan hak-hak atas sumber daya alam bukan tanah, atau sumber daya alam lainnya (Lihat Pasal 16).

Hak-hak atas sumber daya tanah terdiri dari: Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, serta hak-hak lainnya yang terkait dengan tanah yang ditetapkan dengan undang-undang dan hak-hak yang sifatnya sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Sedangkan mengenai hak-hak atas sumber daya alam bukan tanah atau sumber daya alam lainnya diserahkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan tersendiri, diluar undang-undang pokok agraria.

Dengan demikian, pengertian agraria memiliki arti yang hampir sama dengan sumber daya alam. Namun perlu tetap diingat, sumber daya alam memiliki arti dan lingkup yang lebih luas dibandingkan dengan agraria; sumber daya alam atau biasanya disingkat dengan SDA diartikan sangat luas yaitu mencakup segala sesuatu yang berasal dari alam yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan

hidup manusia. Oleh karena itu, kiranya tepatlah kalau dikatakan hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu.

Kelompok hukum sumber daya alam tertentu tersebut, oleh Budi Harsono disebutkan<sup>17</sup>:

1. Hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan tanah, dalam arti permukaan bumi;
2. Hukum air, mengatur hak-hak penguasaan atas air;
3. Hukum pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-undang tentang pertambangan;
4. Hukum perikanan yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
5. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (bukan *space law*), mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 48 Undang-undang Pokok Agraria 1960.

Dari penjelasan mengenai kelompok sumber daya alam agraria di atas, maka tidak mengherankan kemudian di beberapa

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm.8.

fakultas hukum di Indonesia, untuk mata kuliah hukum sumber daya alam prasyaratnya adalah hukum agraria dan bukan hukum lingkungan.

Mudah dijelaskan pada dasarnya, karena keberadaan hukum lingkungan, pada saat ini, lebih kepada sekumpulan norma yang bertujuan untuk mencegah dan mengatasi pencemaran, pengurusan dan pengrusakan sumber daya alam; hukum lingkungan saat ini tidak membahas secara terperinci hak-hak atas penguasaan sumber daya alam tersebut. Namun demikian, perlu dicermati keberadaan kedua mata kuliah ini tetap penting, khususnya dalam hal pengkajian dan penganalisisan yuridis pengelolaan dan pemanfaatan suatu sumber daya alam di Indonesia.

#### Pengertian Sumber Daya Tanah dan Implikasinya

Dari paparan di atas, maka sangat jelaslah lingkup dari hukum agraria. Oleh karena itu, dari paparan tersebut juga dapat dikatakan bahwa hukum tanah merupakan salah satu saja dari kelompok hukum “lingkup hukum agraria”. Namun demikian, perlu diketahui, walaupun hukum tanah merupakan salah satu saja dari kelompok hukum “lingkup hukum agraria”, akan tetapi pengaturan penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatannya mendapatkan tempat yang

luas dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960. Tidak jelas, baik dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960 sendiri, peraturan terkait lainnya, maupun dalam literatur agraria yang ada mengapa hukum tanah mendapat tempat yang luas dalam Undang-undang 5 Tahun 1960.

Undang-undang Pokok Agraria 1960 memang lebih banyak membahas berbagai hal mengenai hukum tanah, sedangkan mengenai sumber daya alam selain tanah, Undang-undang Pokok Agraria 1960 lebih banyak memerintahkan untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri a (Lihat pasal 46, Pasal 47, pasal 48,). Ada kemungkinan hal ini sebenarnya, jika dicermati, lebih disebabkan oleh kemungkinan-kemungkinan berikut:

1. Pengertian agraria sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, dalam pengertian sehari-hari, lebih dekat dengan pengertian tanah dibandingkan dengan sumber daya alam;
2. Para pembentuk undang-undang walaupun menyadari bahwa pengertian agraria dalam undang-undang yang dibentuknya tidak hanya terkait dengan tanah, akan tetapi mereka menganggap bahwa tanah adalah bagian penting dari sumber daya alam; atau mereka menganggap tanah merupakan sumber daya alam yang terpenting dibandingkan dengan sumber daya alam

- lainnya; atau mereka menganggap sumber daya alam yang lainnya bertumpu kepada tanah;
3. Hal yang mendesak perlu dibentuk peraturan perundang-undangannya adalah pengaturan mengenai tanah, bukan peraturan mengenai sumber daya alam lainnya, bagi para pembentuk undang-undang;
  4. Niat awal para pembentuk undang-undang adalah membentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah tanah.

Pembedaan pengaturan antara tanah dengan sumber daya alam lainnya membawa konsekuensi lebih lanjut. Dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960, tanah diartikan sebagai berikut:

*“atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah...”* (Pasal 4 ayat 1).

Dengan demikian maka, sangatlah jelas, dari pengertian tersebut, ketika seorang mempunyai hak atas tanah maka dia mempunyai hak atas permukaan bumi saja, tidak terhadap sumber daya alam lainnya.

Hal ini misalnya berbeda dengan hukum di Inggris yang memberikan defenisi lebih luas terhadap tanah. Dalam *Law Of Property Act 1925* menyatakan tanah termasuk semua hal yang ada di

tanah, tidak hanya bagian permukaan saja, misalnya termasuk baik bahan galian tambang dan mineral yang ada di bawah tanah. *‘Land’ includes land of any tenure, and mines and minerals, whether or not held apart from the surface, buildings or parts of buildings (whether the division is horizontal or vertical or made in any other way),... (Law Of Property Act 1925; General definitions :(1): (ix)).*<sup>18</sup>

Akan tetapi, walaupun seseorang pemegang hak hanya mempunyai hak atas permukaan saja, menurut pasal 4 ayat 1, bukan berarti pemegang hak hanya dapat menggunakan bagian permukaan tanahnya saja. Pemegang hak dapat menggunakan segala hal yang diatas tanah ataupun di bawah tanah sekedar mempunyai hubungan yang erat dengan permukaan tanah, (pasal 4 ayat 2) *“hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi”*.

<sup>18</sup> SH GOO, (2002), *Source Book on Land law*, London: Cavendish Publishing Limited, hlm. 29.

Dengan demikian, pemegang hak atas tanah, berdasarkan ketentuan tersebut, dapat menggunakan tanah dibawah permukaan tanah asalkan berhubungan langsung dengan permukaan tanah, misalnya untuk pembuatan *basemen*, tempat parkir, untuk pemancangan tiang pondasi, dan lain-lain.

Selain dibawah permukaan tanah, pemegang hak juga mempunyai hak atas penggunaan di atas permukaan tanah, dengan ketentuan yang sama, asalkan mempunyai hubungan langsung dengan permukaan tanah, dan tidak melanggar ketentuan undang-undang lainnya. Setinggi apa yang digunakan, tidak ditentukan dalam undang-undang, asalkan berdasarkan kepentingan yang wajar dan tidak melanggar hukum.

Seperti telah diungkapkan sebelumnya, seseorang yang mempunyai hak atas tanah hanya mempunyai hak atas permukaannya saja, walaupun dapat menggunakannya sekedar diperlukan. Perkataan *sekedar diperlukan* seperti disinggung dalam pasal 4 ayat 2 tersebut sesungguhnya memiliki makna yang kabur. Makna kabur tidak selalu berkonotasi negatif, tidak bisa dikatakan tidak ada norma, tidak bisa dikatakan tidak mempunyai makna.

Perkataan “tidak bertentangan dengan kesusilaan” atau “itikad baik”

adalah beberapa contoh pembentuk undang-undang sesungguhnya memang sengaja untuk menggunakannya. Perkataan-perkataan seperti ini bukan tidak ada norma, melainkan seperti dikatakan Bruggink<sup>19</sup> normanya kosong (*blanketnorm*). Jadi perkataan-perkataan seperti ini bagaikan suatu wadah kosong, wadahnya berperan sebagai dasar norma. Setelah disesuaikan dengan jenis kasus atau kejadian konkrit yang dihadapi, maka isi wadah akan diisi oleh norma tertentu berdasarkan penalaran hakim.

Penulis menggunakan kata makna yang kabur dan bukan makna yang terbuka. Makna yang kabur dapat disinonimkan dengan pengertian yang kabur; sedangkan makna yang terbuka dapat disinonimkan dengan pengertian yang terbuka. Dalam pengertian kabur, dari awal memang pengertian tersebut tidak mapan; sedangkan pengertian terbuka, tidak selalu tidak mapan, namun baik dari awal maupun dalam perjalanannya, pengertian-pengertian ini dalam perjalanan waktu terjadi perubahan arti. Pengertian-pengertian yang dikategorikan pengertian yang kabur paling rentan menjadi pengertian terbuka.

Oleh karena itu, dalam kasus tertentu Hakim mengemban peran memberikan makna terhadap kata *sekedar diperlukan*

<sup>19</sup> Bruggink, *Op.cit.*, hlm. 63.

dalam pasal 4 ayat 2 tersebut, selama tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan lebih lanjut. Pengertian kabur *sekedar diperlukan* ini memungkinkan perubahan makna dan isi daripada hak atas tanah, dapat disesuaikan dengan perubahan tatanan, kebutuhan, dan tuntunan keadilan masyarakat yang kemungkinan berubah.

Secara umum hak atas tanah dapat kita kategorikan menjadi dua model, yaitu hak atas tanah sesungguhnya atau oleh Martin Dixon disebut sebagai *the fee simple* atau *free hold estate* dan hak menikmati atas hak atas tanah atau di Inggris bisa berbentuk *the leasehold*, *the fee tail*, serta *the life interest*.<sup>20</sup>

Seseorang memiliki Hak milik atas tanah (*the fee simple* atau *free hold*) ketika orang lain di masyarakat mengatakan dialah sesungguhnya yang punya tanah.<sup>21</sup> Hak milik atas tanah dapat terdiri dari hak untuk menggunakannya dan hak untuk menikmati hasilnya selama seseorang itu hidup baik oleh dirinya sendiri, maupun ahli warisnya. Pemilik Hak milik atas tanah dapat secara bebas untuk menjual, menjaminkan, bahkan untuk memberikan miliknya secara cuma-cuma kepada pihak lainnya baik melalui hibah, jual beli, tukar

menukar ataupun bentuk lainnya. Karena Hak milik atas tanah tidak hilang selama tanahnya ada, maka hak-hak yang melekat padanya akan selalu ada, baik oleh pemiliknya, ahli warisnya maupun penerusnya.

Sedangkan seorang yang menikmati hasil hak atas tanah berlawanan dengan Hak milik atas tanah, yaitu dengan batasan-batasan tertentu. Seseorang yang menikmati hak atas tanah tidak bisa melakukan seluas dan sebebas apa yang dilakukan pemilik hak milik atas tanah. Kepemilikan model terakhir ini sering disebut kepemilikan terbatas (*limited property*) terhadap tanah.

Jika kita bandingkan dengan Undang-undang Pokok Agraria 1960, maka *free hold* di atas yang dimaksud adalah Hak Milik sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 20. Sedangkan sisa-sisa hak atas tanah lainnya seperti, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, serta hak-hak lainnya yang terkait dengan tanah yang ditetapkan dengan undang-undang dan hak-hak yang sifatnya sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian dapat kita masukkan dalam arti kepemilikan terbatas (*limited property*).

<sup>20</sup> Martin Dixon, (2002), *Principle of Land Law*, London: Cavendish Publishing limited, hlm.4.

<sup>21</sup> Martin Dixon, (2009), *Modern Land Law*, London and Newyork: Routledge: Cavendish (Taylor and Francis Group), Hlm.6.

Pengertian sumber daya alam bukan tanah dan implikasinya

Dengan demikian, dari paparan sebelumnya, pemegang hak atas tanah atau pemegang hak atas sumber daya tanah mempunyai hak atas penggunaan seluruh permukaan tanah. Pemegang hak atas tanah berhak menggunakan bagian bawah permukaan tanah dan bagian atas permukaan tanah dengan ketentuan penggunaan yang wajar, tidak bertentangan dengan hukum. Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan tersebut, secara *a contrario*, penggunaan dan pemanfaatan terhadap bagian bawah permukaan tanah ataupun pemanfaatan bagian atas permukaan tanah secara tidak wajar tidak diperkenankan bagi pemegang hak atas tanah.

Dengan demikian, sebagai misal, jika pemegang hak atas tanah membutuhkan sumber daya air dari bawah permukaan tanah untuk kepentingan yang wajar, kebutuhan kehidupan sehari-hari, maka jelas sangat diperkenankan oleh hukum. Namun jika penggunaan air di bawah permukaan tanah di luar kepentingan sebagaimana dijelaskan di atas, di luar kebutuhan sehari-hari, tidak wajar, maka harus menggunakan hak yang lain, selain hak atas tanah.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air mengatur

penggunaan air secara wajar ini dengan menamakan haknya dengan “hak guna pakai air”. *Hak guna pakai air adalah hak untuk memperoleh dan memakai air (Pasal 1 ayat 14). Hak guna pakai air diperoleh tanpa izin untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan bagi pertanian rakyat yang berada dalam sistem irigasi (pasal 8 ayat 1).*

Hak guna pakai air yang dimaksud tersebut memerlukan izin apabila: cara menggunakannya dilakukan dengan mengubah kondisi alami sumber daya air; ditujukan untuk keperluan kelompok yang memerlukan air dalam jumlah yang besar; atau, digunakan untuk pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang ada.

Disini dapat terlihat bahwa, pengertian *sekedar diperlukan* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat 2 UUPA, mulai terlihat pembatasannya, lebih jelas lingkupnya, khususnya terhadap penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam bagian air. Namun demikian, seperti telah diungkapkan sebelumnya, pengertian dalam hukum dalam tahap implementasinya, seringkali kabur atau bahkan selalu dicoba untuk dikaburkan. Bahkan, terkadang pihak-pihak tertentu terkadang sangat senang bermain diantara pengertian-pengertian yang kabur ini. Walaupun demikian, dalam pengertian yang kabur juga membuka peluang yang

besar untuk menciptakan dan menerapkan prinsip-prinsip keadilan ditangan para penganan hukum.

Contoh yang lain, mengenai kekayaan alam yang terkandung di bawah permukaan tanah, yang dalam dunia pertambangan dinamakan bahan galian. Walaupun seseorang memiliki hak atas tanah, pemegang hak hanya mempunyai hak atas permukaan tanah; hak atas kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak termasuk dalam hak atas tanah. Hal ini sebenarnya sama dengan apa yang telah dijelaskan sebelumnya, karena merupakan konsekuensi dari pengertian tanah yang dianut oleh Undang-undang Pokok Agraria 1960. Tidak menjadi heran kemudian, dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dalam pasal 134, lebih ditegaskan lagi ketentuan UUPA tersebut, bahwa hak terhadap wilayah pertambangan seperti: hak atas Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP), Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR), atau Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK) tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Lebih lanjut lagi, dalam pasal 138, dinyatakan hak atas IUP (Izin Usaha Pertambangan), Izin Pertambangan Rakyat (IPR) atau Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK)

bukan merupakan hak atas pemilikan tanah.

Oleh karena itu, berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria, pemegang hak atas tanah tidak berhak atas segala sumber daya alam yang ada di bawah permukaan tanah. Hal ini memang sedikit berbeda dengan konsep dalam negara-negara yang dikategorikan sebagai negara liberal, sebagai contoh adalah negara Amerika dan Australia. Kedua negara ini, pemegang hak atas tanah permukaan bumi adalah pemilik bahan galian yang berada di dalam tanah itu, ketentuan ini berlaku dalam *private land*. Pemilik tanah adalah pemilik bahan galian, baik yang menambang itu pemilik tanah sendiri maupun diserahkan kepada pihak ketiga.

Negara hanya akan mengambil bagian dalam bentuk pajak penghasilan pemilik dan pengusaha yang menambang bahan galian tersebut. Di sini tidak ada izin usaha pertambangan dari pemerintah<sup>22</sup>

*Seperti kita ketahui, pada dasarnya, terdapat dua model konsep dasar bernegara di dunia ini, yakni model negara hukum liberal dan model negara hukum sosialis, yang pertama mengagungkan individu diatas kepentingan lainnya dan yang kedua mengagungkan kepentingan bersama diatas kepentingan lainnya. Dalam soal kepemilikan, konsep*

<sup>22</sup> Abarar Saleng, *Op.cit*, hlm. 104-105.

*negara hukum liberal klasik selama seseorang/subyek hukum dapat menguasai suatu obyek hukum maka kepemilikan terhadap individu diperkenankan, sedangkan konsep negara hukum sosialis sebaliknya peran individu sangat dibatasi, justru peran negaralah yang menonjol dalam berbagai hal termasuk dalam hal kepemilikan.*

Dengan demikian, semakin jelas, untuk dapat memanfaatkan sumber daya alam bukan tanah, pemegang hak membutuhkan hak yang lain, yang diatur sesuai dengan peraturan-perundangan sumber daya alam yang mengaturnya; contohnya adalah apa yang telah dipaparkan di atas, yaitu mengenai sumber daya air dan sumber daya tambang.

Tidak terbatas pada dua contoh tersebut saja sebenarnya, sumber daya alam yang lainnya seperti untuk pemanfaatan dibidang keudaraan, kelautan, perikanan, kehutanan, dan lain sebagainya pemanfaatannya membutuhkan hak-hak lain yang pengaturannya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan sendiri.

#### **D. Penutup**

Pada saat ini, hampir seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia, sistematikanya selalu dimulai dengan suatu Ketentuan Umum. Dalam

Ketentuan Umum tersebut coba diterangkan, dijelaskan, atau didefenisikan pengertian-pengertian yang digunakan peraturan perundang-undangan tersebut; pun terhadap lingkup dan batas pengaturan perundang-undangan tersebut.

Namun demikian, berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria tidak ditemukan secara jelas pendefenisian pengertian-pengertian yang digunakan oleh undang-undang tersebut, pun terhadap lingkup dan batas pengaturan perundang-perundangan tersebut. Walaupun tidak diterangkan secara spesifik, namun dari norma-norma yang terdapat dalam undang-undang tersebut dapat terlihat bahwa lingkup agraria yang dimaksud undang-undang tersebut sesungguhnya melingkupi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pengertian agraria dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960 lebih luas atau diperluas lingkupnya dibandingkan dengan pengertian sehari-hari.

Oleh sebab itu, berdasarkan lingkup agraria tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pengertian agraria dalam Undang-undang Pokok Agraria hampir sama dengan pengertian sumber daya alam.



Undang-undang Pokok Agraria mengklasifikasikan lingkup sumber daya alam agraria yang dimaksud. Pengklasifikasian ini membawa konsekuensi lebih lanjut, khususnya terhadap konsep hak penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan suatu sumber daya alam tersebut. Seseorang atau badan hukum yang memiliki salah satu hak atas sumber daya alam dibidang agraria, hanya dapat menguasai, memanfaatkan, dan mengelola hak atas sumber daya alam tertentu yang dimilikinya

#### E. Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

Abarar Saleng, (2007), *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press.

Budi Harsono, (2005), *Hukum Agraria indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Indonesia, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jakarta: Djambatan.

Hendry Campbell, (1983), *Black Law Dictionary*, Newyork: west publishing co., St paul Minn.

JJH Bruggink, (1996), *Refleksi Tentang Hukum*, terjemahan Arief Sidharta, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti.

K Adisubrata Prent K, J. Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Latin Indonesia*, Semarang: Yayasan Kanisius, 1960

Martin Dixon, (2009), *Modern Land Law*, London and Newyork: Routledge Cavendish (Taylor and Francis Group).

\_\_\_\_\_, (2002), *Principle of Land Law*, London: Cavendish Publishing limited.

M. Echols, John dan Sadily, Hasan, (2005), *Kamus Inggris-Indonesia*, London dan Jakarta: Cornell University Press Ithaca dan Gramedia Pustaka Utama Jakarta.

Rama K, Tri, (2005), *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Surabaya: Karya Agung.

SH GOO, (2002), *Source Book on Land law*, London: Cavendish Publishing Limited.

Soebekti dan Tjitrosoedibjo, (1969), *Kamus Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita.

Urip Santoso, (2009), *Hukum Agraria dan hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana.

Soerodjo Irwan, (2003), *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah*, Surabaya: Arkola, Surabaya.

Utrecht E, (1961), *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar.

- Yazid M Fathoni, (2013), *Konsep Keadilan dalam pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960*, *Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan)*, Volume I Nomor 1 April 2013, 44-59
- Internet
- Fabian januaris Kuwado, (2015), *Tanda tanya di Balik Putusan Hakim Sarpin* <http://nasional.kompas.com> [Diakses pada 17 Februari 2015].
- Natural resources*, (2017), <http://wikipedia.org>, [dikases pada 4 Agustus 2017].