

**RELEVANSI UNDANG-UNDANG NOMOR 56/PRP/TAHUN 1960
TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN
DENGAN KONDISI INDONESIA SAAT INI
(Suatu Perspektif Yuridis terhadap Putusan
Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-V/2007)**

TESIS

**ABDUL RAHMAN HAMID
0606004735**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008**

**RELEVANSI UNDANG-UNDANG NOMOR 56/PRP/TAHUN 1960
TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN
DENGAN KONDISI INDONESIA SAAT INI
(Suatu Perspektif Yuridis terhadap Putusan
Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-V/2007)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum**

ABDUL RAHMAN HAMID

0606004735



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JULI 2008**



*Kepada Almarhumah Amak, Asni,
Almarhum Abak, Abdul Hamid,
Almarhum Pak Tuo, Chaidir Anwar
dan Mak Tuo, Azizah.
Mohon tetaplak datang dalam mimpi-
mimpi utiak, untuk mengingatkan
apabila utiak lupa menyampaikan do'a.*

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Abdul Rahman Hamid

NPM : 0606004735

Tanda Tangan : 

Tanggal : 24 Juli 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Abdul Rahman Hamid
NPM : 0606004735
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Relevansi UU No. 56/Prp/1960 Tentang Penetapan
Luas Tanah Pertanian Dengan Kondisi Indonesia Saat Ini
(Suatu Perspektif Yuridis terhadap Putusan
Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-V/2007)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Hj. Arie Sukanti Hutagalung, SH, MLI. (.....)
Penguji : Ratih Lestari, SH, MH. (.....)
Penguji : Suparjo Sujadi, SH, MH. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 24 Juli 2008

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin.

Puji syukur yang tak terkira, penulis unjukkan kehadiran Allah SWT, atas segala-nya, yang telah dilimpahkan kepada penulis. Tanpa itu semua, tesis ini tidak akan pernah ada. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Program Studi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Dalam penulisan tesis ini, Allah SWT, telah mempercayai banyak pihak untuk menyampaikan bantuannya kepada penulis. Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan pengharapan yang sebesar-besarnya kepada mereka yang telah dipercaya Allah SWT tersebut, yaitu antara lain kepada :

1. Prof. Hj. Arie Sukanti Hutagalung, SH, MLI, selaku dosen pembimbing, yang telah menyediakan waktu, tenaga, pikiran, terutama kebaikan hati, telah mengizinkan penulis untuk mengikuti sidang tesis ini. Semoga "hati" tersebut selalu memancar dan dapat dirasakan oleh banyak pihak.
2. Ibu Ratih Lestarini, SH, MH, dan Bapak Suparjo Sujadi, SH, MH, selaku Dosen Penguji, yang telah memberi masukan dan saran-saran guna perbaikan tesis ini.
3. Pimpinan Universitas Negeri Jakarta, Pimpinan Fakultas Ilmu sosial dan teman-teman di Jurusan Matakuliah Umum (MKU) yang telah memberikan kesempatan, fasilitas, dan dorongan, baik secara moril maupun materil.
4. Dosen-dosen program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia beserta staff administrasi, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan pencerahan dan bantuan yang tak terlupakan selama penulis mengikuti study.
5. Adek, yang dengan dorongan, kesetiaan, kasih sayang yang telah menemani perjalanan hidup penulis, dan telah melengkapi hidup ini dengan buah hati, Fatya Khairani dan Didrika Fadlullohman Al-Hakim. Ayah akan selalu berbuat yang terbaik untuk kalian.

6. Da Ucok, Ni El, Ni Wis dan Uda Saidoe, yang telah memberi bekal kepada penulis untuk memperbaiki hidup. Khusus kepada Da ucok dan Ni El yang telah memberi penulis fasilitas “Hotel bintang empat” di Kantor Notaris Elliza Asmawel SH, untuk menyusun tesis ini. Da Ucok maafkan utiah, karena banyak tindakan utiah yang mungkin mengecewakan uda. Semua yang telah diberikan tidak akan pernah terbalas.
7. Kakak dan Adik Penulis, yang telah memberikan dorongan moril yang tak terhingga. Kepada iyun, yang telah berbagi dengan penulis untuk mengangkat kehidupan keluarga.
8. Sahabat-sahabat penulis di kantor Notaris Khairul Aswin, SH dan Kantor Notaris Elliza Asmawel, SH, dan teman-teman seperjuangan penulis di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberi warna dalam perjalanan hidup penulis. Perjalanan hidup ini seakan lebih indah dengan warna yang telah kalian berikan.

Akhir kata, penulis berharap, mereka akan tetap dipercaya oleh Allah SWT untuk menyalurkan dan memancarkan kebaikan dimuka bumi.

Jakarta, 24 Juli 2008

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Abdul Rahman Hamid
NPM : 0606004735
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-ekclusive Royalty- Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Relevansi Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Dengan Kondisi Indonesia Saat Ini. Suatu Perspektif terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007.

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 24 Juli 2008

Yang menyatakan


(Abdul Rahman Hamid)

ABSTRAK

Nama : Abdul Rahman Hamid.
Program Studi : Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia
Judul Tesis : Relevansi Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960
Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Dengan Kondisi
Indonesia Saat Ini. Suatu Perspektif terhadap Putusan Mahkamah
Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007.

Tesis ini membahas tentang upaya pemerintah untuk mencegah seseorang memiliki tanah pertanian melebihi ketentuan yang tercantum dalam UU No. 56 Prp Tahun 1960, apakah UU No. 56 Prp Tahun 1960 masih relevan diterapkan pada saat ini, dan bagaimana seharusnya penerapan hukum pertanahan tentang penetapan luas tanah pertanian agar dapat menciptakan keadilan bagi rakyat Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menyarankan agar pemerintah merevisi UU No. 56/Prp/1960, penegakan ketentuan UU tersebut jangan menimbulkan ketegangan-ketegangan para pihak-pihak yang ditertibkan. Sistem administrasi buku tanah hasil pendaftaran tanah perlu disempurnakan sanksi pidana dan pengambil alihan tanah oleh negara perlu dihilangkan.

Kata kunci:

Kelebihan tanah.

ABSTRACT

This thesis discuss about government effort to prevent someone owned the farmland exceed by the regulation which includes in las No. 56/Prp/1960, is it the law still relevance to applied today and how should be applied for the farmland which creating justice for Indonesian people. This research used normative las research moethod. The result of this thesis proposing the fovernment to revise the law No. 56/Prp/1960 that the law determinate do not strained the surface between side orderly. Administration of landbokkl system for land registration need to revise for penallaw and overtake by the state will be eliminate.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah	4
1.3 Tujuan Penelitian	4
1.4 Kegunaan Penelitian	5
1.5 Kerangka Teori dan Konsep.....	5
1.6 Metode Penelitian.....	10
1.7 Sistematika Penulisan.....	11
BAB 2. PENGATURAN, PENGUASAN DAN PEMANFAATAN TANAH PERTANIAN	13
2.1 Prinsip-prinsip Dasar Pengaturan, Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah di Indonesia	13
2.2 Penetapan Luas Maksimum dan Redistribusi Tanah Pertanian..	17
2.3 Larangan Pemilikan Tanah Absentee/Guntai	40
BAB 3. RELEVANSI UU NO. 56/PRP/TAHUN 1960 TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN	46
3.1 Struktur Hukum yang terkait dengan Penetapan Luas Tanah Pertanian	49
3.2 Subsansi Hukum tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian	52
3.3 Budaya Hukum Masyarakat mengenai Penetapan Luas Tanah Pertanian	61
3.4 Tinjauan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007	71
BAB 4. PENUTUP	77
4.1 Kesimpulan	77
4.2 Saran	78

DAFTAR REFERENSI

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Krisis pangan adalah buah pelapukan (decay) pembangunan pertanian yang amat serius. Untuk konsumsi dalam negeri, sejumlah komoditas terpaksa kita impor, seperti beras, daging, susu, kedelai, gula, jagung, dan buah-buahan. Padahal, lahan subur terbentang dari ujung timur hingga ke ujung barat. Namun, fasilitas sumber daya pertanian itu belum bisa kita gunakan secara baik untuk kemakmuran rakyat.¹ Ini berarti ketahanan pangan sebagai salah satu geostrategi Indonesia belum dapat dikelola secara baik oleh pemerintah.

Indonesia mempunyai jumlah penduduk yang terbesar kelima dari bangsa-bangsa di dunia. Sebagian besar penduduknya bekerja di bidang pertanian, baik sebagai petani maupun sebagai buruh tani. Perekonomian di Indonesia didominasi oleh bidang pertanian yang merupakan sistem ekonomi campuran yang berdasarkan pada persawahan dan perkebunan.² Masyarakat agraris Indonesia, menggantungkan roda perekonomiannya pada sektor pertanian. Sektor pertanian sampai saat ini masih menjadi sektor yang menyerap tenaga kerja paling banyak.³ Namun ironisnya sektor pertanian di Indonesia belum mampu menjadi tiang kokoh dalam menopang kehidupan para petani.

Saat ini persoalan yang terjadi dalam pembangunan ketahanan pangan bukan hanya semakin menyempitnya lahan pertanian secara agregat, tetapi juga semakin bertambahnya jumlah petani gurem yang memiliki luas lahan di bawah 0,3 hektar yang jauh dari skala ekonomi.⁴ Kondisi seperti ini sebenarnya telah ada dan terdeteksi sejak awal kemerdekaan Indonesia dan kemudian dirumuskan pada tahun 1960. Hal ini bisa terbaca dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan terlihat dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

¹ Kompas, 14 Juni 2008.

² Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia* (suatu sarana ke arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah, (Jakarta: Rajawali, 1985), h. 64.

³ Dian Puspita HS, "Demokrasi Imajinasi dalam Pertanian." *Jurnal Hukum & Pembangunan*. Tahun ke-37 No. 3, Juli – September 2007 2005, hlm. 409-427.

⁴ Kompas, loc.cit.

yang menggambarkan bahwa keadaan masyarakat tani Indonesia saat itu ialah: kurang lebih 60 % dari para petani adalah petani tidak bertanah, sebagian mereka itu merupakan buruh tani, sebagian lainnya mengerjakan tanah orang lain sebagai penyewa atau penggarap dalam hubungan perjanjian bagi hasil.

Para petani yang mempunyai tanah (sawah dan/tanah kering) sebagian terbesar masing-masing tanahnya kurang dari 1 hektar yang tentu tidak cukup untuk hidup yang layak. Tetapi di samping petani-petani yang tidak bertanah dan yang bertanah tidak cukup itu, kita jumpai petani-petani yang menguasai tanah-tanah pertanian yang luasnya berpuluh-puluh hektar. Tanah-tanah itu berasal dari tanah-tanah kepunyaan para tani yang tanahnya tidak cukup tadi, yang karena keadaan terpaksa menggadaikan atau menyewakan kepada orang-orang kaya tersebut. Biasanya orang-orang yang menguasai tanah-tanah yang luas itu tidak dapat mengerjakan sendiri.⁵

Tanah-tanahnya di bagi hasilkan kepada petani-petani yang tidak bertanah atau yang tidak cukup tanahnya. Dan tidak jarang pula bahwa tanah-tanah yang luas itu tidak diusahakan (dibiarkan terlantar) oleh karena yang menguasainya tidak dapat mengerjakan sendiri, hal mana terang bertentangan dengan usaha untuk menambah produksi pangan nasional.⁶

Oleh karena itu pemilikan tanah yang merupakan faktor utama dalam produksi pertanian diatur sedemikian rupa agar lebih merata, supaya pembagian hasilnya juga lebih merata. Dengan pengaturan ini akan mendorong ke arah kenaikan produksi pertanian. Diyakini, kegairahan bekerja bagi para petani penggarap tanah yang bersangkutan akan lebih meningkat apabila tanah yang digarapnya selama ini telah menjadi miliknya sendiri. Berdasarkan hal tersebut dikeluarkanlah Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Namun, dalam pelaksanaannya terlihat penerapan dari UU No. 56/Prp/1960 tersebut tidak berjalan sesuai dengan harapan. Keadaan yang telah digambarkan pada penjelasan umum UU No. 56/Prp/1960 sebagaimana diuraikan diatas masih banyak terjadi, atau bahkan semakin banyak terjadi. Oleh karena itu,

⁵ Penjelasan Umum UU Nomor 56/Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

⁶ Ibid.

ada pertanyaan yang mendasar, apakah undang-undang tersebut masih efektif, seperti banyak aturan lain, yang hanya ada dalam aturan tidak dalam pelaksanaan.

Pertanyaan ini terjawab dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 11/PUU-V/2007, mengenai Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431, selanjutnya disebut UU 56/1960) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa “ketentuan dalam undang-undang No. 56/Prp/1960 justru telah memberikan aturan yang jelas atau adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dalam rangka penataan ulang kepemilikan tanah (*landreform*) khususnya tanah pertanian sehingga amanat Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam UUPA (khususnya Pasal 7 dan Pasal 17) terwujudkan dalam UU 56 Prp/1960 yang mencerminkan bahwa tanah dan kepemilikannya adalah berfungsi sosial”.

Walaupun Mahkamah Konstitusi tidak secara tegas menyatakan bahwa Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 masih berlaku, berdasarkan putusan tersebut kita dapat menyimpulkan bahwa UU Nomor 56/Prp/1960 masih merupakan salah satu produk hukum yang masih berlaku dan harus dipedomani dalam penataan hukum tanah nasional.

Kita melihat, disatu sisi Undang-undang 56/Prp/1960, merupakan produk hukum yang mengikat, namun disisi lain, ketentuan-ketentuan dalam UU tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya. Undang-undang 56 Prp/1960 seolah-olah menjadi perangkap bagi orang-orang yang mempunyai kelebihan uang yang ingin menanamkan modalnya dalam bidang pertanian. Seseorang dibiarkan begitu saja untuk memiliki tanah pertanian melebihi batas maksimum yang disebabkan kurang tegasnya aturan yang ada dalam hal kepemilikan tanah pertanian, dan kurangnya sosialisasi terhadap adanya Undang-undang tersebut. Setelah ia memiliki tanah pertanian tersebut, tiba-tiba tanahnya dirampas oleh negara seperti yang terjadi pada Bapak Dukrim bin Suta alias Pak Kebon dalam perkara Mahkamah konstitusi diatas.

Berdasarkan uraian diatas ada beberapa hal yang menjadi pertanyaan bagi penulis, apa yang menyebabkan UU No. 56/Prp/1960, tidak berjalan dengan efektif? bagaimana menyelesaikan permasalahan dimana banyak orang yang memiliki tanah dan belum diproses berdaarkan ketentuan UU/Prp/1960? apakah UU tersebut masih efektif dan layak dipertahankan? Untuk itu Penulis mencoba membahas dalam suatu tulisan penelitian dengan judul bahasan: **Relevansi UU Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Dengan Kondisi Indonesia Saat ini, Suatu Perspektif Yuridis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PPU-V/2007).**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah, maka untuk membatasinya, perlu disusun suatu perumusan masalah sebagai berikut :

- a. Upaya apa yang dilakukan pemerintah untuk mencegah seseorang memiliki tanah pertanian melebihi dari apa yang telah ditentukan oleh UU No. 56/Prp/1960?
- b. Apakah UU No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian masih relevan diterapkan pada saat ini?
- c. Bagaimana seharusnya penerapan hukum pertanahan tentang penetapan luas tanah pertanian agar dapat menciptakan keadilan bagi rakyat Indonesia?

1.3 Tujuan penelitian

Dengan menelaah latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka dapatlah dikemukakan beberapa tujuan dari pelaksanaan penelitian ini, yaitu:

- a. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan pemerintah untuk mencegah seseorang memiliki tanah pertanian melebihi dari apa yang telah ditentukan oleh UU No. 56/Prp/1960.
- b. Untuk mengetahui relevansi Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 saat ini.

- c. Untuk mengetahui bagaimana seharusnya penerapan hukum pertanahan tentang penetapan luas tanah pertanian agar dapat menciptakan keadilan bagi rakyat Indonesia

1.4 Kegunaan Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi baik teoritis kepada disiplin ilmu hukum yang ditekuni oleh peneliti maupun praktis kepada praktisi hukum. Disamping itu, dengan adanya penelitian ini hasilnya diharapkan dapat menggugah pemerintah untuk lebih memperhatikan masalah-masalah pertanahan, yang apa bila tidak di tangani secepat mungkin akan menjadi permasalahan yang kompleks. Tujuan akhir dari penelitian ini adalah agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama dari segi menciptakan kepastian hukum dibidang pertanahan.

1.5 Landasan Teori dan Konsep

Kepastian hukum dalam suatu negara adalah sebuah keniscayaan yang harus diterapkan. Indonesia sebagai salah satu Negara berkembang sedapat mungkin untuk segera mewujudkan kepastian hukum tersebut. Hal itu akan sangat berpengaruh terhadap proses pembangunan di Indonesia. Perkembangan negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia akan sangat terkait pada persoalan pembangunan ekonomi aspek permodalan atau investasi merupakan kata kunci yang akan dapat memacu laju pertumbuhan ekonomi. Menurut Max Weber⁷ kekonsistenan hukum dan kepastian hukum merupakan formulasi yang ampuh dalam mewujudkan pembangunan ekonomi di negara-negara barat. Namun kepastian hukum barulah dapat diwujudkan dengan baik apabila hukum yang dibuat dirasakan adil bagi semua pihak.

Dalam penelitian ini, sebagai landasan teoritis penulis menggunakan *Theory of Justice* yang diperkenalkan oleh Frank J. Garcia. *Theory of Justice* dikembangkan oleh Frank J.Gracia dari *Theory of Justice* Aristoteles dan merupakan kritik terhadap *Theory of Justice* dari John Rawls.

⁷ Max Weber, *Law and Development*

Pada intinya Rawls berpendapat bahwa lingkup laku prinsip-prinsip justice hanya terbatas di dalam lingkup masyarakat domestik saja, tidak dalam lingkup internasional, karena pusat perhatian Rawls dalam kajian tentang justice adalah pada 'peoples' bukan pada 'states'. Sedangkan Gracia berpendapat bahwa untuk landasan sosial bagi adanya keadilan / 'justice' diperlukan adanya kerjasama sosial dalam lingkup masyarakat internasional.⁸

Sebelum Garcia, Aristoteles dalam bukunya *Nicomachean Ethics* menulis bahwa yang dimaksud dengan keadilan adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antar manusia.⁹ Selain itu Aristoteles membedakan teori keadilan menjadi dua yaitu *distributive justice* dan *rectificatory justice*.¹⁰

Distributive Justice adalah peristiwa apabila hukum dan institusi-institusi publik mempengaruhi alokasi manfaat-manfaat sosial.¹¹ Dalam hal ini *Distributive Justice* memberikan pengarah dan pembagian barang-barang dan penghargaan kepada masing-masing pribadi sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat. Hal ini mengharuskan perlakuan yang sama kepada mereka yang berkedudukan sama dihadapan hukum.¹² Dalam sistem hukum pertanahan, perlakuan yang sama tidak diterapkan hal kepemilikan atas tanah pertanian. Hal ini terlihat dengan ada seseorang yang memiliki tanah pertanian yang melebihi ketentuan UU No. 56/Prp/1960 ternyata dibiarkan begitu saja, sedangkan dalam perkara diatas ternyata ada yang memiliki tanah pertanian melebihi dari ketentuan peraturan perundang-undangan, tanahnya di ambil oleh pemerintah.

Rectificatory Justice pada intinya adalah ukuran dari prinsip-prinsip teknis yang mengatur penerapan hukum dan juga meliputi pemulihan keadaan terhadap keuntungan yang diperoleh dengan cara tidak wajar.¹³ *Rectificatory Justice* yang dikemukakan oleh Aristoteles sama dengan terminologi keadilan

⁸ Agus Brotosusilo, "Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional" : Studi Tentang Kesiapan Huum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang Undang Anti Dumping Dan Safeguard, Ringkasan Desertasi, Program Doktor, FH-UI, 2006, hal 6 & 7.

⁹ Darji Darmodiharjo, Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukumi*, Cetakan ke-5, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 156.

¹⁰ Agus Brotosusilo, op.cit. hlm.5.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

komutatif (*justitia commutativa*) yang dikemukakan oleh Thomas Aquinas, yaitu keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dan kontraprestasi.¹⁴

Uraian keadilan selanjutnya berasal dari John Rawls. Ia berpendapat bahwa “*Justice*” diperlukan sebagai mekanisme untuk alokasi keuntungan-keuntungan yang dihasilkan dari suatu kerjasama sosial.¹⁵ Rawls juga berpendapat bahwa perlu ada keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama.¹⁶ Dalam sistem pembatasan pemilikan tanah kepentingan pribadi untuk mendapatkan jaminan hukum atas kepemilikan tanah, seimbang dengan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dengan adanya jaminan hukum atas tanah yang dimiliki oleh orang perorangan dapat mendorong pertumbuhan dan stabilitas perekonomian nasional pada umumnya. Dengan adanya ketentuan mengenai pembatasan kepemilikan tanah yang adil maka masyarakat dituntut untuk lebih bijak dalam melakukan hubungan hukum mengenai hal yang berkaitan dengan tanah, terutama untuk investasi jangka panjang. Selain itu, Keadilan menurut Rawls merupakan nilai yang tidak dapat ditawar-tawar karena hanya dengan keadilanlah ada jaminan stabilitas hidup manusia.

Menanggapi kritik terhadap Rawls, bahwa lingkup laku prinsip-prinsip “*Justice*” tersebut hanya dapat diterapkan dalam lingkup masyarakat domestik saja¹⁷, hal tersebut tidak dipermasalahkan dalam pembatasan kepemilikan tanah di Indonesia. Hal itu dikarenakan dalam hal pembatasan kepemilikan tanah pertanian tersebut sama sekali tidak melibatkan atau memperlihatkan adanya hubungan yang bersifat internasional, karena aturan seperti ini hanya untuk tanah yang ada di Indonesia.

Pada dasarnya *Theory of Justice* dibutuhkan dalam hukum pertanahan dalam kaitannya dengan pemberian perlindungan hukum pada masyarakat yaitu dalam hal:

- a. untuk lebih mewujudkan peran negara dalam memberikan kesejahteraan terhadap warga negaranya

¹⁴ Darji Darmodiharjo, Shidarta. *Op.Cit.* hal. 157

¹⁵ Agus Brotosusilo, *Op.Cit.* Hal. 6

¹⁶ Darji Darmodiharjo, Shidarta. *Op.cit.* hal.161

¹⁷ Agus Brotosusilo, *loc. cit.*

- b. untuk melindungi golongan yang lemah. Tanah merupakan sumber daya alam yang sangat pokok bagi masyarakat. Tidak ada kegiatan masyarakat yang tidak berhubungan dengan tanah. Namun dalam masyarakat sendiri ternyata ada masyarakat yang memiliki kemampuan secara ekonomis dan ada yang tidak.

Dengan diterapkan *Theory of Justice* dari John Rawls ini diharapkan dapat memberikan perlindungan bagi pihak-pihak yang lemah tersebut.

Dengan demikian melihat hal-hal yang dikemukakan Rawls mengenai “Justice” dan kaitannya dengan hukum pertanahan yang telah penulis kemukakan, maka kajian ini menggunakan *Theory of Justice* sebagai landasan teoritis untuk menjawab permasalahan-permasalahan.

Bagi bangsa Indonesia, tanah di samping berpotensi memenuhi kebutuhan yang mendasar seperti properti dan lain-lain juga bermakna sakral. Oleh karena itu, kebutuhan mendasar bagi suatu bangsa yang bertalian dengan hak atas tanah perlu dipertahankan. Indonesia tidak menjalankan sistem pemilikan liberalistik yang tanpa batas maupun sistem pemilikan sosialistik yang tanpa batas seperti di Barat dan di Timur. Sistem pemilikan tanah di Indonesia tergolong unik di banding dua sistem di atas. Hak perorangan atas tanah tetap dipandang sebagai hak kodrati yang harus dihormati oleh semua kalangan termasuk negara, akan tetapi tetap ada pembatasan yang berkaitan dengan kepentingan umum, penguasaan dan pemanfaatannya serta luasnya¹⁸.

Dalam konteks kebutuhan akan tanah, erat kaitannya dengan legalitas alas kepemilikan, yang sering menimbulkan persoalan dalam praktik. Oleh sebab itu, perlu adanya suatu pembatasan hak milik atas tanah, untuk mendapatkan sesuatu haknya sebanyak yang dapat dipakai untuk memenuhi kebutuhan sendiri atau orang lain, sejauh tidak menghalangi kepentingan orang lain dalam mendapatkan sesuatu demi kebutuhan hidupnya¹⁹, artinya batas yang diperlukan dan standar hidup secara layak bagi kehidupan sosialnya.²⁰

¹⁸ Aslan Noor, *Konsep Hak Milik atas tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia, (Bandung: Mandar Maju, 2006). hlm xii.

¹⁹ Purnadi Purbacarakan dan Ridwan Halim, *Hak milik keadilan dan Kemakmuran tinjauan filsafat hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 7

²⁰ Aslan Noor, op. cit. hal 6.

Dalam pengertian keadilan, pada umumnya diberi arti sebagai keadilan membagi atau distributive justice, yang secara sederhana menyatakan, bahwa kepada setiap orang diberikan bagian atau haknya sesuai dengan kemampuan atau jasa dan kebutuhan masing-masing. Namun perlu dipahami, bahwa keadilan itu bukanlah hal yang statis, tetapi suatu proses yang dinamis dan senantiasa bergerak di antara berbagai faktor, termasuk *equality* atau persamaan hak itu sendiri.²¹

Dalam kenyataannya, setiap orang berbeda dalam hal kemampuan atau jasanya dan kebutuhannya bila dibandingkan dengan orang lain. Dalam situasi dimana lebih banyak orang yang membutuhkan sesuatu terlebih untuk hal-hal yang merupakan kebutuhan dasar manusia, namun kemampuan untuk memperolehnya kurang, maka perlakuan yang sama justru akan menimbulkan ketidakadilan. Perkecualian terhadap hal ini berupa perlakuan khusus dapat dialukan, asalkan dapat dipertanggungjawabkan. Hal inilah yang disebut *corrective justice* atau *positive discrimination*.²²

Dengan berdasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah tanah serta literatur-literatur hukum yang terkait maka untuk memberikan persamaan pengertian yang digunakan dalam penelitian dan penulisan tesis ini penulis memberikan beberapa istilah yang banyak digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a. Tanah adalah permukaan bumi.
- b. Tanah *absente/guntai* adalah tanah pertanian yang dimiliki oleh mereka yang bertempat tinggal diluar kecamatan dimana tanah itu terletak.
- c. *Landreform* adalah serangkain tindakan dalam rangka agrarian reform Indonesia yang meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah
- d. *Redistribusi* adalah dibagikan kembali yang berasal dari tanah yang melebihi batas maksimal, yang telah diambil oleh pemerintah, tanah *absentee*, tanah-tanah *swapraja* dan bekas *swapraja*, dan bekas tanah-tanah perkebunan besar.

²¹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Kompas), h. 156.

²² *Ibid.*

- e. Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengambilalihan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengambilalihan tanah
- f. BPN adalah Badan Pertanahan Nasional
- g. UUPA adalah Undang-undang Pokok Agraria

1.6 Metode Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya adalah kegiatan penyelesaian masalah. Adapun cara pemecahan masalah dilakukan peneliti dengan jalan mengidentifikasi dan mengkualifikasi fakta-fakta, dan mencari norma hukum yang berlaku, untuk kemudian mengambil kesimpulan berdasarkan fakta-fakta dan norma hukum tersebut.

Penelitian yang dilakukan penulis termasuk suatu penelitian hukum normatif,²³ dengan pendekatan interdisipliner.²⁴ Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang menggunakan data sekunder yang terdiri sumber bahan hukum primer, sumber bahan sekunder dan sumber bahan tersier. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah undang-undang di bidang Pertanahan beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Putusan pengadilan dan Mahkamah Konstitusi, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari ahli hukum di bidang pertanahan dan Penelitian ini juga menggunakan bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya²⁵.

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 50.

²⁴ Kajian ilmiah disiplin hukum dengan melakukan kegiatan interdisipliner antara hukum dengan ilmu-ilmu sosial lainnya untuk memperoleh gambaran yang nyata tentang hukum. Lihat Winarno Yudho dan Agus Brotosusilo, *Sistem Hukum Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta, 1987, hlm. 5.61-5.62.

²⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *op. cit.*, hlm. 13.

Penelitian hukum normatif yang digunakan penulis adalah penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian asas-asas hukum, dan penelitian sinkronisasi suatu perundang-undangan.²⁶ Berdasarkan data yang diperoleh secara lengkap pada penelitian yang bersifat deskriptif yuridis analitis ini, penulis bermaksud untuk memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai fakta dan permasalahan yang berhubungan dengan obyek penelitian, kemudian dilakukan analisis secara yuridis kualitatif atau secara mendalam, komprehensif atau holistik untuk memperoleh kesimpulan terhadap masalah yang diteliti.

Pada kajian ini peneliti mempergunakan paradigma hukum sebagai inter-sub sistem sosial, sebagaimana tampak pada gambar sebagai berikut :²⁷

Gambar 1 : Paradigma Hukum Sebagai Inter-sub Sistem Sosial



Sumber : Winarno Yudho dan Agus Brotosusilo, *Sistem Hukum Indonesia*, 1986.

Berdasarkan paradigma ini, hukum berada pada semua bagian merupakan inter-sub sistem dari sistem sosial (dalam arti luas), baik pada sub-sistem ekonomi, sub-sistem politik maupun sub-sistem bidang kehidupan sosial yang lainnya, yang disebut sebagai sub-sistem sosial (dalam arti sempit).²⁸

Dalam kegiatan hukum pertanahan tidak bisa lepas dari bidang ekonomi, politik dan kehidupan sosial yang lain. Dimana hukum di sini sebagai penghubung antar sub sistem ekonomi, politik dan sosial yang mempengaruhi kegiatan kegiatan sehari-hari dalam kehidupan masyarakat.

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini terdiri atas 4 (empat) bab, dimana setiap bab terbagi menjadi beberapa sub bab, yaitu sebagai berikut :

²⁶ *Ibid*, hlm. 14.

²⁷ Agus Brotosusilo, *op. cit.*, hlm. 13.

²⁸ *Ibid*, hlm. 14.

BAB 2 PENGATURAN, PENGUASAAN DAN PEMANFAATAN TANAH PERTANIAN

2.1 Prinsip-prinsip Dasar Pengaturan, Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah di Indonesia

Menurut UUPA hubungan hukum yang tertinggi dan terpenuhi adalah hubungan antara penduduk Indonesia sebagai suatu bangsa dengan semua tanah di wilayahnya yang ada tanpa pengecualian sebagai pemberian Tuhan YME; semua hubungan hukum dengan tanah diperoleh, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Berdasarkan pada hubungan hukum di atas, negara, sebagai suatu organisasi tertinggi bangsa berhak untuk menguasai dan mengatur penggunaan seluruh tanah di wilayahnya. Hak ini termasuk menentukan dan mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah baik yang sudah di kuasai secara pribadi maupun yang belum ada empunya agar tercapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²⁹

Di bawah hak negara, tetap dikenal hak ulayat masyarakat hukum adat UUPA dengan tegas mengakui hak ini, tetapi juga menetapkan pembatasan-pembatasan sehubungan dengan eksistensi dan pelaksanaan hak ulayat yang harus disesuaikan dengan kepentingan nasional, kepentingan negara berdasarkan kepentingan bangsa dan persatuan nasional.³⁰

Di dalam UUPA telah digariskan prinsip-prinsip dasar tentang bagaimana seharusnya penguasaan dan pemanfaatan terhadap tanah yang ada di Indonesia yaitu³¹:

a. Pasal 1 ayat (2) UUPA berbunyi:

“seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa.

Dengan demikian selain memiliki nilai fisik, tanah juga mempunyai nilai kerohanian. Sebagai titipan Tuhan, perolehan dan penguasaannya harus

²⁹ Arie Sukanti Hutagalung, op.cit, h. 33.

³⁰ Arie Sukanti Hutagalung, op.cit, h. 33.

³¹ Rahayu Nurwidari, “Kajian Yuridis terhadap UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya mengenai Pengaturan Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah di Indonesia.” *Jurnal Penelitian Fakultas Hukum Universitas Indonesia*,. Vol. 1, No. 3, Juli 2000, hlm. 50-67.

- dirasakan adil bagi semua pihak sehingga tidak boleh merugikan kepentingan orang lain dalam arti luas. Penguasaan tanah untuk diri sendiri haruslah diletakkan dalam rangka kesesuaian kebersamaan dengan pihak lain. Hak yang dipunyai seseorang selalu dikaitkan dengan kewajibannya.
- b. Tanah di wilayah Indonesia merupakan kepunyaan bersama seluruh bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (2) dan (3)). Hanya saja kewenangan untuk mengaturnya diserahkan kepada negara. Tegasnya, negara mengatur peruntukkan, penggunaan persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 2).
 - c. pengakuan terhadap hak ulayat dilakukan sepanjang menurut kenyataannya masih ada, serta sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan tidak bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (Pasal 3).
 - d. Selanjutnya dalam Pasal 9 ayat 2 dinyatakan bahwa Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Bahkan dalam penjelasan UUPA bagian II (6) ditambahkan: “.....dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya..... yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas-batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hal mana bertentangan dengan azas keadilan sosial yang berperikemanusiaan.
 - e. Untuk itu ditetapkan bahwa tanah berfungsi sosial (Pasal 6) sehingga penggunaan dan pengusahaannya harus dapat memberikan manfaat yang seimbang baik bagi diri si pemiliknya maupun anggota masyarakat lain. Oleh karenanya, pandangan yang menempatkan tanah sebagai barang komoditi ekonomi semata-mata kurang mencerminkan fungsi sosial tanah karena cenderung berorientasi pada pengejaran keuntungan yang bersifat individual. Pasal 6 UUPA juga mengandung pengertian bahwa pemegang

hak itu tidak hanya mempunyai hak untuk menggunakan tanah yang dikuasainya tetapi juga berkewajiban menggunakan tanahnya sedemikian rupa sehingga baik secara langsung dan tidak langsung memenuhi kepentingan umum. Ini sesuai dengan hukum adat yang berkaitan dengan hubungan antara individu dan masyarakat. Bila kewajiban ini diabaikan, negara berwenang untuk membatalkan hak, sehingga tanahnya menjadi tanah negara.³²

- f. setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 ayat 1)
- g. di samping itu agar tanah yang relatif terbatas luasnya dapat didistribusikan secara merata kepada seluruh masyarakat; maka negara berhak mengatur luas penguasaan tanah. Luas tanah dengan hak milik dibatasi luasnya, baik luas minimal maupun luas maksimum. Pembatasan maksimum ditujukan agar tidak tumbuh lagi tuan tanah penghisap tenaga kerja petani melalui sistem persewaan tanah atau gadai tanah. Demikian pula pembatasan minimal ditujukan agar keluarga petani tidak hidup dari luas tanah yang kecil (Pasal 7 jo. Pasal 17).
- h. namun demikian tidak ada satu anggota atau satu kelompok masyarakat yang dapat dihalangi haknya untuk memiliki, menggunakan atau menikmati hasil tanahnya. Namun penguasaan tanah yang berlebihan, apalagi yang bersifat monopoli sangatlah ditentang karena akan menghambat upaya pemerataan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah (Pasal 13). Untuk itu perlu dibina hubungan kemitraan dalam usaha pemanfaatan tanah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 12 yang menginginkan agar pemanfaatan tanah dilakukan melalui usaha bersama baik antara individu maupun antara anggota masyarakat dengan suatu perusahaan atau antar perusahaan.
- i. memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta menjaga kerusakan adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi

³² Arie Sukanti Hutagalung, *op.cit.* hal. 33.

yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak-pihak yang ekonominya lemah. (Pasal 15).

- j. Agar tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat, maka pemerintah membuat rencana umum dan terperinci mengenai peruntukkan, penggunaan dan persediaan tanah dalam wilayah Republik Indonesia untuk berbagai keperluan hidup rakyat dan negara, termasuk kewajiban untuk memelihara atau melestarikan sumberdaya alam tersebut (Pasal 14 dan 15).

Dari prinsip-prinsip dasar tersebut di atas, jelaslah bahwa UUPA menjamin bahwa tanah harus digunakan seoptimal mungkin untuk kesejahteraan rakyat, dimana penguasaan dan pemanfaatan tanah dilaksanakan secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat hukum adat serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang. Prinsip-prinsip dasar dalam UUPA ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan lainnya.

Sementara itu dalam kapasitasnya selaku saksi ahli dalam perkara di Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 11/PUU-V/2007, Arie Sukanti mengemukakan beberapa asas-asas hukum agraria termasuk hukum tanah dewasa ini yang tersebar dalam UUD 1945 dan UUPA. Asas-asas tersebut akan tetap mendasar hukum tanah nasional yaitu:³³

- a. Asas Religiositas, yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama (Konsideran berpendapat, Pasal 1 dan Pasal 49 UU PA);
- b. Asas Kebangsaan, yang mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberi kesempatan kepada pihak asing menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, yang bermanfaat bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa dan negara (Pasal 9, Pasal 20 dan Pasal 55 UU PA);
- c. Asas Demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan antar gender, suku, agama dan wilayah (Pasal 4 dan Pasal 9 UU PA);

³³ Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 11/PUU-V/2007

- d. Asas Pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia (Pasal 7, Pasal 11 dan Pasal 17 UUPA);
- e. Asas Kebersamaan dan Kemitraan, dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memberdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11 dan Pasal 12 UU PA)
- f. Asas Kepastian Hukum dan Keterbukaan, dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11, Pasal 13 dan Pasal 19 UU PA);
- g. Asas Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisien dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya (Pasal 13 dan Pasal 14);
- h. Asas Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila kedua Pancasila.

2.2 Penetapan Luas Maksimum dan Redistribusi tanah pertanian

Dalam hal percepatan pembangunan ketahanan pangan, anak kunci keberhasilannya adalah reforma agraria. Namun hingga kita belum dijelaskan secara konkret bentuk reforma agraria yang akan dilakukan. Salah satu bentuk reforma agraria yang telah di kenal dari dahulu adalah pembatasan luas maksimum penguasaan tanah. Ketentuan ini diatur dalam Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-undang ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 7 jo Pasal 17 ayat (2) UUPA. Undang-undang No. 56/Prp/1960, pada prinsipnya mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. penetapan batas maksimum yang dapat dimiliki oleh keluarga;
- b. penetapan batas minimum yang dapat dimiliki oleh keluarga;
- c. larangan pemindahtanganan tanah-tanah pertanian yang melebihi batas maksimum;
- d. pengembalian tanah-tanah gadai kepada pemiliknya;
- e. pemberian sanksi bagi pelanggar ketentuan.

Penulis melihat, ada satu hal lagi yang walaupun tidak diatur dalam Undang-undang No. 56/Prp/1960 tersebut, namun merupakan dan tidak dapat dipisahkan dari Undang-undang tersebut yaitu soal redistribusi tanah. Tanah yang diambil oleh pemerintah dari mereka yang mempunyai kelebihan atas tanah akan di distribusikan kembali (redistribusi) kepada masyarakat, bukan diambil untuk dimiliki oleh pemerintah (Pasal 17 ayat (3) UUPA). Di samping itu, redistribusi merupakan jalan bagi pemerintah untuk memenuhi kewajibannya menyediakan batas minimum kepemilikan tanah bagi petani, yang tentu saja salah satu objek tanah yang tersedia adalah dari hasil kelebihan tanah tersebut. Arie Sukanti³⁴ menyebutkan bahwa program redistribusi tanah merupakan program utama dari land reform.

2.2.1 Batas maksimum tanah pertanian

Pada sektor pertanian terdapat ketimpangan dalam struktur penguasaan tanah. Mengutip apa yang dipaparkan oleh Dianto Bachriadi dalam makalah yang disampaikan dalam seminar pembaruan agraria di Jakarta, tanggal 23 September 1999, bahwa berdasarkan sensus pertanian tahun 1993, maka gambaran penguasaan tanah di pedesaan adalah 25 % penduduk pedesaan menguasai tanah seluas 74,2%, sementara 75% penduduk pedesaan hanya menguasai 25,9% dari seluruh luas tanah pertanian.³⁵

Dalam Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 tidak memberikan pengertian mengenai tanah pertanian. Pengertian tanah pertanian terdapat dalam instruksi Bersama Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 diberikan penjelasan sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.

³⁴ Arie Sukanti Hutagalung, op.cit. hal. 36.

³⁵ Arie Sukanti Hutagalung, op.cit hal. 36.

Ketentuan mengenai batas maksimum tanah pertanian yang boleh dimiliki oleh seseorang atau keluarga diatur dalam Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-undang ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 7 jo Pasal 17 ayat (2) UUPA. Dari bunyi Pasal 7 jo Pasal 17 ayat (1) UUPA dapat disimpulkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum dan untuk mencapai tujuan UUPA yang antara lain memanfaatkan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan menjaga kepentingan nasional maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Pasal 7 UUPA secara tegas dijabarkan lagi dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 56/Prp/1960 yang berbunyi:

seseorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum sebagaimana ditetapkan dalam ayat 2 Pasal ini.

Jika kita baca secara seksama bunyi Pasal 7 UUPA dan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 56/Prp/1960 tersebut, ternyata yang dilarang itu bukan saja dalam hal memiliki, namun juga dalam hal menguasai. Menjadi pemilik tanah sudah tentu menguasai, namun seseorang yang menguasai tanah belum tentu ia yang memiliki tanah. Penguasaan bisa dilakukan berdasarkan perjanjian sewa menyewa, perjanjian gadai, dan bagi hasil.

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 56/Prp/1960 juga menegaskan bahwa penetapan luas maksimum memakai dasar keluarga, biarpun yang berhak atas tanahnya mungkin seorang-seorang. Beberapa jumlah luas tanah yang dikuasai oleh anggota-anggota dari satu keluarga, itulah yang menentukan maksimum luas tanah keluarga itu. Jumlah anggota keluarga ditetapkan paling banyak 7 orang. Jika jumlahnya melebihi 7 orang maka bagi keluarga itu luas maksimum untuk setiap anggota keluarga yang selebihnya ditambah 10%, tetapi jumlah tambahan tersebut tidak boleh lebih dari 50%, sedang jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari

20 hektar, baik sawah, tanah kering maupun sawah dan tanah kering. Misalnya untuk keluarga di daerah tidak padat (dengan batas maksimum 15 hektar) yang terdiri dari 15 anggota, maka batas maksimumnya dihitung sebagai berikut. Jumlah tambahannya $8 \times 10\% \times 15$ hektar sawah, tetapi tidak boleh lebih dari 7,5 hektar = 22,5 hektar. Tetapi oleh karena tanah yang dikuasai seluruhnya tidak boleh dari 20 hektar, maka luas maksimum untuk keluarga itu ialah 20 hektar. Kalau yang dikuasai itu tanah kering maka keluarga tersebut tidak mendapat tambahan lagi, karena batas buat tanah kering untuk daerah yang tidak padat sudah ditetapkan 20 hektar.³⁶

Pengertian keluarga tercantum dalam penjelasan Pasal 17 UUPA, yaitu suami, isteri serta anak-anaknya yang belum kawin dan menjadi tanggungannya dan yang jumlahnya berkisar sekitar 7 orang. Penjelasan yang lebih spesifik dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 1 Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 yang berbunyi: yang dimaksud dengan keluarga itu ialah sekelompok orang-orang yang merupakan kesatuan penghidupan dengan mengandung unsur pertalian darah atau perkawinan.

Mengenai batas luas maksimum tanah pertanian yang boleh dimiliki oleh seseorang atau satu keluarga terdapat dalam Pasal 1 ayat (2), Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 sebagai berikut:

Kepadatan penduduk per km ²	Batas maks yang dapat dikuasai ha	
	Sawah	Tanah kering
1. tidak padat 1 – 50 km ²	15	20
2. daerah padat		
a. kurang padat 51 – 250/km	10	12
b. cukup padat 251 – 400/km	7,5	9
c. sangat padat > 400/ km ²	5	6

Jika tanah pertanian yang dikuasai merupakan sawah dan tanah kering, maka untuk menghitung luas maksimum tersebut, luas sawah dijumlah dengan luas tanah kering dengan menilai tanah kering sama dengan sawah ditambah 30% di daerah-daerah yang tidak padat dan 20 % di daerah-daerah yang padat

³⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi. loc.cit.

dengan ketentuan, bahwa tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar.

Selanjutnya Pasal 2 undang-undang yang sama menentukan, jika jumlah anggota keluarga melebihi 7 orang, maka bagi keluarga itu luas maksimum untuk setiap anggota, yang selebihnya ditambah dengan 10% dengan ketentuan bahwa jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak lebih dari 20 ha, baik sawah, tanah kering maupun sawah dan tanah kering.

Apa yang ditetapkan dalam Pasal 1 ayat (2) di atas merupakan ketentuan yang umum, sementara mengenai penetapan luas maksimum untuk tiap-tiap daerah terdapat dalam Keputusan Menteri Agraria No. SK 978/Ka/1960 tentang penegasan luas maksimum tanah pertanian, dimana batas luas tanah pertanian tersebut ditentukan berdasarkan faktor-faktor sebagai berikut:³⁷

- a. tersedianya tanah-tanah yang dapat dibagi;
- b. kepadatan penduduk;
- c. jenis-jenis dan kesuburan tanahnya (diadakan perbedaan antara sawah dan tanah kering diperhatikan apakah ada pengairan yang teratur atau tidak);
- d. besarnya usaha tani yang sebaik-baiknya menurut kemampuan satu keluarga dengan mengerjakan beberapa buruh tani;
- e. tingkat kemajuan teknik pertanian sekarang ini;

Tentunya faktor-faktor tersebut di atas sebagian besar telah berubah, sehingga penetapan batas maksimumnya yang dibuat pada tahun 1960 yang lalu itu kiranya perlu ditinjau kembali. Jika kita lihat dari kelima faktor tersebut, tentunya faktor dominan yang berubah adalah tersedianya tanah-tanah yang dapat dibagi dan kepadatan penduduk dan sudah dapat diduga bahwa perubahan tadi adalah kearah penurunan batas maksimum.

Ketentuan penetapan luas maksimum tanah pertanian sebagaimana diuraikan di atas, tidak berlaku terhadap tanah pertanian:

³⁷ Pasal 1 ayat (2) jo. Penjelasan Umum butir (7) UU No. 56/Prp/1960:

- a. yang dikuasai dengan hak guna usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas yang didapat dari pemerintah
- b. yang dikuasai oleh badan-badan hukum

Bagi mereka yang telah terlanjur menguasai tanah melebihi batas maksimum pemilikan tanah pertanian, diwajibkan melaporkan hal itu kepada Kepala Agraria Daerah kabupaten/Kota yang bersangkutan dalam waktu 3 bulan sejak berlakunya Undang-undang No. 56/Prp/1960 tersebut (paling lama sampai tanggal 31 Maret 1961). Kepada mereka tidak diperbolehkan untuk mengalihkan hak miliknya atas seluruh atau sebagian tanah tersebut, kecuali dengan izin Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencegah jangan sampai yang dialihkan oleh orang tersebut adalah tanah yang seharusnya diambil oleh pemerintah. Izin diperlukan karena penetapan bagian mana yang boleh terus dimilikinya itu memerlukan waktu, hingga pada waktu itu mungkin belum ada kepastian apakah yang akan dialihkan itu termasuk bagian tersebut atau tidak. Kepala agraria hanya akan memberi izin apabila tanah yang haknya dipindahkan itu tidak melebihi luas maksimum. Maksudnya adalah tanah yang dialihkan tersebut adalah tanah yang memang merupakan bagiannya, bukan bagian tanah yang akan diambil oleh negara.

Selain melarang pemindahan hak atas tanah pertanian kepada mereka yang memiliki tanah pertanian lebih dari batas maksimum, seperti yang diuraikan di atas, Undang-undang No. 56/Prp/1960 juga melarang pemindahan hak atas tanah pertanian apabila dengan pemindahan hak tersebut mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektar. Larangan termaksud tidak berlaku kalau di penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari dua hektar dan tanah itu dijual sekaligus.

Dasar dari ketentuan di atas adalah, karena pemerintah menginginkan batas minimum kepemilikan tanah itu adalah 2 hektar, baik untuk sawah maupun tanah kering. Dua hektar itu merupakan tujuan, yang akan diusahakan tercapainya secara taraf demi taraf. Berhubung dengan itu maka dalam taraf pertama perlu dicegah dilakukannya pemecahan-pemecahan

pemilikan tanah yang bertentangan dengan tujuan tersebut. Untuk itu maka diadakan pembatasan-pembatasan seperlunya di dalam hal pemindahan hak yang berupa tanah pertanian. Tanpa pembatasan-pembatasan itu maka dikuatirkan bahwa bukan saja usaha untuk mencapai batas minimum itu tidak akan tercapai, tetapi bahkan kita akan tambah menjauh dari tujuan tersebut.³⁸

Tanah yang luasnya 2 ha atau kurang tidak boleh dialihkan untuk sebagian, karena dengan demikian akan timbul bagian-bagian yang kurang dari 2 hektar. Kalau akan dialihkan maka haruslah semuanya. Tanah itu dapat dialihkan semuanya kepada satu orang. Kalau dialihkan semuanya kepada lebih dari seorang maka mereka yang menerima itu masing-masing harus sudah memiliki tanah pertanian paling sedikit 2 ha atau dengan peralihan tersebut masing-masing harus memiliki paling sedikit 2 ha. Mengenai tanah-tanah yang lebih dari 2 ha larangan itupun berlaku pula, jika karena peralihan itu timbul bagian atau bagian-bagian yang luasnya kurang dari 2 ha. Peralihan untuk sebagian diperbolehkan, jika yang menerima itu sudah memiliki tanah pertanian paling sedikit 2 ha atau jika dengan peralihan tersebut lalu memiliki tanah paling sedikit 2 ha dan jika sisanya yang tidak dialihkan luasnya masih paling sedikit 2 ha. Misalnya tanah 3 ha boleh dijual 1 hektar kepada seorang yang sudah memiliki 1 ha pula. Sisa yang tidak dijual masih 2 ha.³⁹

Jika dua orang atau lebih pada waktu mulai berlakunya peraturan ini memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari dua hektar, di dalam waktu 1 tahun mereka itu wajib menunjuk salah seorang dari antaranya yang selanjutnya akan memiliki tanah itu, atau memindahkannya kepada pihak lain. Jika mereka tidak melaksanakan kewajiban tersebut di atas, maka dengan memperhatikan keinginan mereka menteri agraria atau pejabat yang ditunjuknya menunjuk salah seorang dari antara mereka itu, yang selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan, ataupun menjualnya kepada pihak lain. Larangan yang diuraikan diatas tidak berlaku mengenai pembagian warisan yang berupa tanah pertanian.

³⁸ Penjelasan umum angka 8 UU No. 56/Prp/1960

³⁹ Penjelasan Pasal 9 UU No. 56/Prp/1960.

Dengan mulai berlakunya Undang-undang No. 56/Prp/1960 pada tanggal 1 Januari 1961 seharusnya tidak terjadi lagi peristiwa yang menyebabkan seseorang memiliki tanah pertanian yang melebihi batas maksimum sebagaimana yang telah ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Kalaupun ada yang memiliki tanah yang melebihi batas maksimum, hal itu terjadi sebelum diundangkannya Undang-undang nomor 56/Prp/1960, dan bagi mereka undang-undang ini telah menentukan tata cara penyelesaian agar mereka tidak menguasai tanah pertanian melebihi batas maksimum.

Namun dalam pelaksanaannya ada beberapa perbuatan hukum yang menyebabkan seseorang dapat menguasai tanah pertanian melebihi dari batas maksimum sebagaimana yang telah ditetapkan dalam undang-undang, yang terjadi setelah undang-undang tersebut diberlakukan. Perbuatan hukum tersebut antara lain adalah: karena pewarisan, hibah, dan pembelian.

Beralihnya hak milik karena warisan tanpa wasiat terjadi karena hukum. Maka oleh karenanya tidak mungkin dilarang. Hanya akibatnya yang perlu dan dapat ditampung. Dibukanya kemungkinan untuk memperoleh tambahan tanah pertanian dengan cara lainnya dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada yang bersangkutan memperbaiki pemilikan tanahnya. Misalnya sebagian tanah yang dikuasainya semula adalah tanah gadai atau tanah sewa kepunyaan orang lain. Kemudian ia membeli tanah hak milik, hingga dengan demikian tanah yang dikuasainya dengan hak gadai atau hak sewa dilepaskan. Orang yang mempunyai beberapa bidang sawah yang letaknya terpencar mendapat kesempatan untuk membeli tanah yang berdekatan dengan sebagian tanah yang dipunyainya. Dengan melepaskan tanah yang jauh letaknya, tanah yang dikuasainya kemudian seluruhnya merupakan suatu kesatuan ekonomis yang lebih baik (*consolidating of holdings*).⁴⁰

Bagi mereka yang sesudah berlakunya Undang-undang ini, memperoleh tanah pertanian yang dikuasainya jumlahnya melebihi batas maksimum seperti yang diuraikan di atas, maka dalam jangka waktu tidak

⁴⁰ Boedi harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya*, Jilid 1, (Jakarta: Djambatan, 2005), h. 378.

lebih dari satu tahun sesudah diterimanya tanah tersebut, mereka harus mengusahakan agar jumlah tanah pertanian yang dikuasainya tidak melebihi batas maksimum.

Dalam Peraturan ini diatur pula soal gadai tanah pertanian. Yang dimaksud dengan gadai ialah hubungan antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang mempunyai utang uang padanya. Selama utang tersebut belum dibayar lunas maka tanah itu tetap berada dalam penguasaan yang meminjamkan uang tadi (pemegang gadai). Selama itu hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai, yang dengan demikian merupakan bunga dari utang tersebut. Penebusan tanah itu tergantung pada kemauan dan kemampuan yang menggadaikan. Banyak gadai yang berlangsung bertahun-tahun, berpuluh-puluh tahun, bahkan ada pula yang dilanjutkan oleh para ahli waris penggadai dan pemegang gadai, karena penggadai tidak mampu untuk menebus tanahnya kembali. Dalam pada itu beberapa daerah dikenal pula gadai dimana hasil tanahnya tidak hanya merupakan bunga, tetapi merupakan pula angsuran. Gadai demikian disebut jual angsur. Berlainan dengan gadai biasa maka dalam jual angsur setelah lama beberapa waktu tanahnya kembali kepada penggadai tanpa membayar uang tebusan.

Besarnya uang gadai tidak saja tergantung pada kesuburan tanahnya, tetapi terutama pada kebutuhan penggadai akan kredit. Oleh karena itu tidak jarang tanah yang subur digadaikan dengan uang gadai yang rendah. Biasanya orang menggadaikan tanah hanya bila ia berada dalam keadaan yang sangat mendesak. Jika tidak mendesak kebutuhannya maka biasanya orang lebih suka menyewakan tanahnya. Berhubung dengan hal-hal di atas itu maka kebanyakan gadai itu diadakan dengan imbangan yang sangat merugikan penggadai dan sangat menguntungkan pihak pelepas uang. Dengan demikian maka teranglah bahwa gadai itu menunjukkan praktik-praktik pemerasan, hal mana bertentangan dengan asas keadilan sosial. Oleh karena itu maka di dalam UUPA hak gadai dimasukkan dalam golongan hak-hak yang sifatnya sementara, yang harus diusahakan supaya pada waktunya dihapuskan. Sementara belum dapat dihapuskan maka hak gadai harus diatur agar dihilangkan unsur-unsurnya yang bersifat pemerasan (Pasal 53 UU PA). Hak

gadai itu baru dapat dihapuskan (artinya dilarang) jika sudah dapat disediakan kredit yang mencukupi keperluan para petani.

Apa yang diharuskan oleh Pasal 53 UUPA itu diatur sekaligus dalam peraturan ini (Pasal 7 UU PA), karena ada hubungannya langsung dengan pelaksanaan ketentuan mengenai penetapan maksimum tersebut di atas. Tanah-tanah yang selebihnya dari maksimum diambil oleh Pemerintah, yaitu jika tanah itu milik orang yang bersangkutan. Kalau tanah yang selebihnya itu tanah-tanah gadai maka harus dikembalikan kepada yang empunya. Di dalam pengembalian tanah-tanah gadai tersebut tentu akan timbul persoalan tentang pembayaran kembali uang gadainya. Peraturan ini memecahkan persoalan tersebut dengan berpedoman pada kenyataan sebagai yang telah diuraikan di atas yaitu, bahwa dalam praktiknya hasil tanah yang diterima oleh pemegang gadai adalah jauh melebihi bunga yang layak daripada uang yang dipinjamkan. Menurut perhitungan maka uang gadai rata-rata sudah diterima kembali oleh pemegang gadai dari hasil tanahnya dalam waktu 5 sampai 10 tahun, dengan ditambah bunga yang layak (10%). Berhubung dengan itu maka ditetapkan bahwa tanah-tanah yang sudah digadai selama 7 tahun (angka tengah-tengah diantara 5 dan 10 tahun) atau lebih harus dikembalikan kepada yang empunya, tanpa kewajiban untuk membayar uang tebusan. Mengenai gadai yang berlangsung belum sampai 7 tahun, pula mengenai gadai-gadai baru diadakan ketentuan dalam Pasal 7 Ayat (2) dan Ayat (3), sesuai dengan asas-asas tersebut di atas.

Agar ketentuan-ketentuan Undang-undang No. 56/Prp/1960 dapat berjalan dan dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka dalam Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-undang tersebut diadakan sanksi-sanksi pidana seperlunya. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang No. 56/Prp/2006 mereka yang:

- a. memindahkan hak atas tanah yang melebihi batas maksimum tanpa izin (Pasal 4);
- b. mempunyai tanah yang luasnya melebihi batas maksimum tetapi tidak melapor kepada yang berwenang (Pasal 3);
- c. setelah berlakunya Undang-undang No. 56/Prp/1960 karena satu dan lain hal memiliki tanah pertanian yang luasnya melebihi ketentuan, namun

dalam jangka waktu 1 tahun tidak berusaha untuk melepaskan haknya itu atau tidak berusaha agar tidak melanggar ketentuan kepemilikan tanah pertanian. (Pasal 6).

- d. menguasai tanah pertanian dengan hak gadai tapi tidak mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai di panen (Pasal 7 (1)).
- e. memindahkan hak atas tanah yang mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektar (Pasal 9 ayat (1)), atau;
- f. bersama-sama memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari dua hektar, dan dalam jangka waktu 1 tahun tidak menunjuk salah seorang dari mereka atau memindahkan haknya kepada orang lain (Pasal 9 ayat (2)); dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-;

Pada dasarnya tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan ganti rugi (Pasal 17 ayat (3) UUPA). Namun bagi mereka yang memiliki tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum, kemudian mengalihkan haknya tersebut kepada pihak lain tanpa izin dari kepala agraria, dan atas perbuatannya tersebut ada putusan pengadilan yang menghukum mereka berdasarkan Pasal 10 ayat (1), maka sanksi turutannya adalah:

- a. peralihan hak itu batal karena hukum, dan;
- b. tanah kelebihan tersebut diambil oleh pemerintah tanpa memberikan ganti kerugian kepada bekas pemiliknya.

Jadi terhadap mereka yang memiliki tanah pertanian melebihi batas maksimum, ganti rugi hanya dapat diberikan kalau tanah yang disita negara tersebut diserahkan dengan sukarela, kalau tidak, maka tidak ada ganti rugi; pembatalan peralihan hak dan pengambilan tanah tanpa memberikan ganti kerugian kepada bekas pemiliknya berdasarkan apa yang diuraikan diatas tidak memerlukan keputusan pengadilan tetapi berlaku karena hukum setelah ada ketentuan hakim yang mempunyai ketetapan hukum untuk dijalankan

yang menyatakan bahwa benar terjadi tindak pidana yang dimaksud dalam ayat (1).⁴¹

Yang diuraikan di atas adalah penetapan batas maksimum tanah pertanian, sedangkan maksimum luas dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya akan diatur sendiri dengan suatu peraturan pemerintah (Pasal 12 Undang-undang No. 56/Prp/1960). Namun sampai saat ini belum ada peraturan yang membatasi penguasaan tanah tersebut. Tetapi sebagai langkah kearah pembatasan itu, Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 1998 tentang pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal mengatur mengenai pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang berasal dari tanah negara sebagai berikut:

- a. untuk bidang tanah yang dimohon luasnya tidak boleh lebih dari 2000-M²
- b. setiap pemohon dibatasi pemilikan hak milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang dengan luas keseluruhannya tidak lebih dari 5.000 m².

2.2.2 Redistribusi tanah

Redistribusi tanah pada dasarnya dilatarbelakangi oleh keadaan dimana terdapat sebagian besar tanah pertanian dipunyai oleh beberapa orang saja. Di lain pihak adanya bagian-bagian tanah yang sangat kecil yang dipunyai oleh sebagian besar rakyat. Ini terjadi terutama pada negara-negara berkembang yang tekanan penduduk pada umumnya tinggi dan kapasitas industri untuk menampung kelebihan penduduk pedesaan terbatas. Konsentrasi dan fregmentasi sawah adalah gejala yang tidak dapat dipisahkan dengan akibat-akibat negatif yang dapat kita lihat antara lain di Indonesia dan Meksiko. Keadaan ini di ubah dengan cara meredistribusikan tanah kepunyaan pemilik tanah yang tidak menggarap tanahnya sendiri kepada para petani penggarap.⁴²

Ketentuan redistribusi tanah ini merupakan perintah dari Pasal 17 ayat (3) UUPA, yang menyebutkan: tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari

⁴¹ Penjelasan Pasal 10 dan 11 UU No. 56/Prp/1960

⁴² Hung Chao Tai, *Land reform & Politics*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1974, disadur dari Arie Sukanti Hutagalung, opcit, hal. 58.

Disamping harus memenuhi syarat seperti yang diuraikan diatas, bagi mereka yang:

- a. tergolong dalam prioritas a,b,e, f dan g, harus telah mengerjakan tanah yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 tahun berturut-turut ;
- b. tergolong dalam priorite d, harus telah mengerjakan tanahnya 2 musim berturut-turut;
- c. bagi para pekerja tetap yang tergolong dalam prioritas c, harus telah bekerja pada bekas pemilik selama 3 tahun berturut-turut

Dalam menetapkan luas tanah yang akan didistribusikan, peraturan ini membedakan antara daerah yang padat dan tidak padat sebagaimana diatur dalam Undang-undang 56/Prp/1960. jumlah tanah yang telah dimiliki oleh para petani dipakai juga sebagai bahan pertimbangan peraturan ini.

2.2.2.3 Tata cara Redistribusi

Apabila telah ada tanah yang siap didistribusikan, dan telah ditetapkan calon-penerima distribusi tanah, sebelum dilaksanakan pemberian hak milik secara definitif, calon penerima distribusi tanah terlebih dahulu diberi izin untuk mengerjakan tanah yang bersangkutan untuk paling lama dua tahun, dengan kewajiban membayar sewa kepada pemerintah sebesar 1/3 (sepertiga) dari hasil panen atau uang yang senilai dengan hasil panen tersebut. Setelah surat keputusan pemberian hak milik dari Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk oleh menteri agraria selesai dibuat, petani penerima distribusi tanah mempunyai kewajiban:

- a. untuk membayar harga tanah yang harganya tersebut akan dicantumkan di dalam surat keputusan pemberian hak milik tersebut. Harga tanah tersebut ditentukan sebesar jumlah ganti kerugian yang diberikan kepada bekas pemilik tanah ditambah 10% untuk administrasi. Pembayaranannya bisa dengan tunai, bisa juga dengan angsuran selama 15 tahun dengan bunga 3% setahun, sejak hak miliknya diberikan.
- b. mengerjakan sendiri tanah tersebut secara aktif;

batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Dalam Undang-undang yang mengatur batas maksimal pemilikan tanah yaitu Undang-undang No. 56/Prp/1960, dalam Pasal 5-nya dinyatakan: penyelesaian mengenai tanah yang merupakan kelebihan dari luas maksimum diatur dengan peraturan pemerintah. Berdasarkan ketentuan kedua Pasal ini, pemerintah kemudian menindaklanjutinya dengan membuat Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Peraturan pemerintah ini kemudian diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964.

2.2.2.1. Objek Redistribusi

Menurut Pasal I Peraturan Pemerintah Nomor 224/1961, yang akan di redistribusikan adalah sebagai berikut:

- a. tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum sebagaimana dalam Undang-undang No. 56/Prp/1960;
- b. Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah (tanah Absentee);
- c. tanah swapraja dan tanah negara bekas swapraja;
- d. tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh menteri agraria;

Dari ketentuan diatas terlihat bahwa tanah-tanah yang akan redistribusikan tidak hanya tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum, namun termasuk juga tanah-tanah yang lainnya.

2.2.2.2 Subjek Redistribusi

Tanah yang tersedia untuk didistribusikan, hanya dapat diberikan kepada warga negara Indonesia, orang tersebut bertempat tinggal dimana tanah yang akan didistribusikan tersebut terletak dan mereka masih kuat untuk bekerja dalam bidang pertanian.

Oleh karena luas tanah yang tersedia untuk dibagi-bagikan tidak seimbang dengan banyaknya rakyat yang membutuhkan, maka di dalam

pembagian tersebut dilakukan dengan skala prioritas, yaitu urutan-urutan petani yang paling membutuhkan dan paling perlu untuk didahulukan. Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1981 menentukan, tanah-tanah landreform akan dibagikan dengan hak milik pada para petani yang bersangkutan menurut prioritas sebagai berikut:

- a. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- b. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- c. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
- d. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- e. Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik;
- f. Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat 2 dan 3 ;
- g. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar;
- h. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar;
- i. Petani atau buruh tani lainnya.

Maksud dari prioritas tersebut adalah yang didahulukan adalah golongan prioritas a. apabila tanah yang akan didistribusikan masih ada sedangkan mereka yang memenuhi klasifikasi golongan a sudah tidak ada, baru tanah tersebut akan diberikan kepada mereka yang diklasifikasikan sebagai golongan b. Namun apabila tanah yang akan didistribusikan sedikit, sedangkan mereka yang ada pada golongan klasifikasi a banyak, maka yang didahulukan adalah:

- a. Petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan bekas pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya 5 orang;
- b. Petani yang terdaftar sebagai veteran;
- c. Petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur;
- d. Petani yang menjadi korban kekacauan;

Begitu selanjutnya untuk tiap klasifikasi golongan. Yang diutamakan dalam tiap golongan klasifikasi adalah mereka yang tersebut diatas.

- c. setelah 2 tahun sejak tanah tersebut diterima, setiap tahunnya harus dicapai kenaikan hasil tanaman sebanyak yang ditetapkan oleh dinas pertanian rakyat daerah;
- d. harus menjadi anggota koperasi pertanian.

Selama harga tanah yang disebut di atas belum dibayar lunas, maka hak milik tersebut dilarang dipindahkan kepada orang lain, kecuali dengan izin menteri agraria atau pejabat yang ditunjuk. Kelalaian di dalam memenuhi kewajiban sebagaimana diuraikan di atas serta penerima redistribusi tanah yang belum melunasi harga sewanya, namun telah memindahkan hak yang diterima dari hasil redistribusi, menyebabkan izin mengerjakan dan hak miliknya dapat dicabut .

Pelaksanaan redistribusi tanah yang dilakukan dalam rangka landreform, dilaksanakan oleh suatu badan eksekutif yaitu panitia land reform. Pada mulanya panitia ini dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 131 tahun 1961 dan Keputusan Presiden No. 262 Tahun 1964, yang terdiri dari:

- a. Panitia pusat yang diketuai oleh presiden;
- b. Panitia di tingkat propinsi yang diketuai oleh gubernur/kepala daerah tingkat I setempat;
- c. Panitia di tingkat kabupaten yang diketuai oleh bupati/kepala daerah tingkat II setempat;
- d. panitia di tingkat kecamatan yang diketuai oleh camat setempat;
- e. panitia di tingkat kelurahan yang diketuai oleh lurah setempat;

Kegiatan panitia landreform baru dimulai 24 september 1962, pada ulang tahun ke 2 UUPA. Setelah terjadi peristiwa gerakan 30 September 1965, panitia landreform menghentikan untuk sementara semua kegiatan anggota-anggota panitia landreform pusat dan daerah yang mewakili Buruh Tani Indonesia. Kemudian dengan instruksi panitia dari oknum-oknum yang terlibat dalam Gerakan 30 September 1965 dan panitia mengambil tindakan tegas terhadap bekas tuan tanah dan oknum-oknum yang secara sendiri-sendiri maupun dengan menunggangi pengayangan G 30 S mengadakan aksi penyerobotan tanah yang telah didistribusikan kepada kaum tani, atau

menghalang-halangi penyelenggaraan redistribusi dengan mengadakan intimidasi-intimidasi dan lain-lain.⁴³

Kemudian pada tahun 1980, dengan pertimbangan bahwa panitia landreform yang ada tidak memadai dengan perkembangan dewasa ini, ditetapkan organisasi dan tata penyelenggaraan landreform yang disesuaikan dengan pertimbangan dewasa ini dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1980 yang juga mencabut Keputusan Presiden No. 263 Tahun 1964 yang mengatur mengenai panitia landreform.

2.2.4 Ganti rugi untuk bekas pemilik

Pasal 17 ayat 3 UUPA menyebutkan bahwa Tanah-tanah yang selebihnya dari maksimum diambil oleh pemerintah untuk kemudian dibagi-bagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Kepada bekas pemiliknya diberikan ganti kerugian. Selanjutnya Pasal 5 Undang-undang No. 56/Prp/1960 menyatakan, bahwa soal-soal tersebut dan hal-hal yang bersangkutan dengan itu akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah, sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat 3 UUPA. Peraturan pemerintah yang dimaksudkan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dikeluarkan pada tanggal 19 September 1961 dan mulai berlaku tanggal 24 September 1961. Peraturan Pemerintah tersebut kemudian ditambah dan diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964. Pemberian ganti kerugian kepada para bekas pemilik tanah yang diambil oleh pemerintah, baik karena melebihi luas maksimum ataupun karena absentee, merupakan ciri pokok landreform Indonesia.

Para tuan tanah yang tanahnya diambil oleh negara dalam rangka landreform berhak untuk mendapatkan ganti rugi atas tanah mereka menurut Peraturan Pemerintah No. 224/1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1960. Ini merupakan ciri utama pelaksanaan landreform di Indonesia

⁴³ Arie Sukanti Hutagalung, SH, op. citn. hal. 36.

yang menunjukkan bahwa tidak ada penyitaan dalam politik pertanahan Indonesia.

Peraturan tersebut menunjukkan bahwa ganti rugi akan diperhitungkan dari hasil bersih tanahnya setiap tahun, yaitu 50% dari hasil kotor untuk tanaman padi dan 33 % dari hasil penanaman palawija. Hasil bersih rata-rata selama 15 tahun terakhir kemudian dikali dengan harga rata-rata selama 5 tahun. Hal ini diatur menurut klasifikais tanah dengan mempergunakan prinsip degreevitas di bawah ini:

- a. untuk 5 ha pertama, tiap hektarnya 10 kali hasil bersih setahun;
- b. untuk 5 ha yang kedua, ketiga dan keempat; tiap hektarnya 9 kali hasil bersih setahun;
- c. untuk selebihnya tiap hekar 7 kali hasil bersih setahun dengan ketentuan bahwa jika harga menurut perhitungan umum, maka harga umumlah yang dipakai.

Sejumlah 10% dari ganti kerugian tersebut ditentukan dalam bentuk uang simpanan dalam bank koperasi tani dan nelayan dan mulai dapat diambil oleh bekas pemilik tanah satu tahun sesudah pelaksanaan redistribusi tanah ditentukan seharga 90% dengan surat hutang landreform (SHL) dengan hanya 3% setahun.

Hal-hal mengenai SHL itu diatur lebih lanjut di dalam Perpu Nomor 5 Tahun 1963 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang dengan Undang-undang No. 6 Tahun 1964.

Dalam Undang-undang tersebut dinyatakan, bahwa karena tanah-tanah yang terkena peraturan landreform sudah mulai dikuasai oleh pemeimtah sejak tanggal 24 September 1961 (Surat Keputusan Menteri Agraria No. Sk 509/Ka/1961 dan sebagian bahkan sudah dibagi-bagikan kepada para petani yang berhak menerimanya maka ganti kerugian kepada para bekas pemiliknya dimulai pada tanggal 24 September 1963 (penjelasan umum alinea 3). Pelunasan SHL akan dilakukan dalam waktu 12 tahun terhitung 2 tahun sesudah diterimakan kepada bekas pemilik tanah yang bersangkutan, yaitu untuk pertama kali pada tanggal 24 September 1965. Jangka waktu pelunasan itu menurut Pasal 3 dapat dipercepat. SHL yang dikeluarkan atas unjuk (*aan*

toonder) dapat dialihkan kepada pihak lain. Sementara belum dilunasi pemegang SHL berhak atas bunga 5% setahun. Bagi mereka yang menerima SHL pada tanggal 24 September 1963 bunga itu untuk pertama kali akan diberikan pada tanggal 24 September 1964. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 bunga tersebut ditetapkan 3%, tetapi mengingat besarnya bunga yang umumnya diminta atau diberikan pada waktu itu maka jumlah itu diubah menjadi 5%. Pada dasarnya SHL akan dilunasi dalam bentuk barang-barang modal untuk dialihkan dari bidang pertanian ke bidang industri jika persediaan barang modal tidak mencukupi, pelunasannya akan dilakukan dengan pemberian uang tunai sebesar nilai pari. Uang tunai itu dapat diberikan juga untuk menyelesaikan usaha-usaha industri yang sedang dibangun. Berhubung dengan terjadinya peristiwa gerakan 30 September (G 30S PKI) pada tahun 1965 dan perubahan-perubahan dalam bidang moneter kemudian, pengeluaran SHL yang sudah selesai disiapkan terpaksa ditangguhkan, kemudian bahkan ditiadakan.

Jika jumlah ganti kerugian yang akan diberikan kepada seorang bekas pemilik tidak melebihi Rp. 25.000, Menteri Agraria dapat menetapkan pembayarannya dengan menyimpang dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas. Misalnya dapat seluruhnya dibayarkan sekaligus dalam bentuk uang

Instansi yang berwenang untuk menetapkan besarnya ganti kerugian ialah panitia landreform daerah tingkat II, dengan kemungkinan meminta banding kepada panitia landreform daerah tingkat I. Dalam penjelasan Pasal 16 diberikan contoh bagaimanakah caranya menetapkan ganti kerugian tersebut.

Pada dasarnya pembiayaan pelaksanaan landreform, khususnya pembayaran ganti kerugian kepada para bekas pemilik tanah harus ditanggung oleh para petani yang menerima redistribusi. Cara pemungutan uang dalam rangka pelaksanaan landreform itu diatur di dalam Peraturan Menteri Agraria No. 3 Tahun 1964. tetapi menurut kenyataannya terutama sebagai akibat inflasi dan tentang PKI dengan BTI-nya semasa pra G30S, yang memang tidak menyetujui diberikannya ganti kerugian kepada para bekas pemilik, hal itu sukar dilaksanakan, hingga terpaksa pemerintahlah yang menanggungnya.

Sehubungan dengan itu dikeluarkanlah Peraturan Direktur Jenderal Agraria No. 4 Tahun 1967, yang kemudian diubah dengan peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 1984 dan keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1992, yang menetapkan besarnya maksimum ganti kerugian yang dapat diberikan kepada para bekas pemilik tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee. Semula besarnya maksimum Rp. 50.000, menjadi Rp 3.500.000,- tiap hektar, yang dibayarkan sekaligus.

Untuk memudahkan pembiayaan, landreform menyederhanakan pemberian fasilitas kredit kepada para petani. Menteri agraria membentuk yayasan dana landreform yang mempunyai status otonomi. Menurut Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, sumber-sumber pembiayaan lainnya meliputi dana anggaran pemerintah, pengumpulan biaya administrasi dari harga tanah yang harus di bayar oleh para petani (biaya ini telah diturunkan dari 10% menjadi 6% berdasarkan peraturan dirjen agraria tahun 1967) dan penghasilan dari uang sewa serta penjualan dalam pelaksanaan landreform. Pada 1967, karena dana yang terbatas, pembiayaan juga didapatkan dari APBN.

2.2.5 Aparatur penyelenggara Landreform

Selain departemen agraria aparatur landreform yang pernah ada dalam penyelenggaraan landreform adalah:

- a. panitia landreform
- b. yayasan dana landreform, dan
- c. pengadilan landreform

a. Panitia Lanreform

Penyelenggaraan landreform dianggap bukan hanya tugas departemen agraria saja, melainkan menyangkut pula bidang berbagai instansi lain. Pelaksanaannya pun memerlukan ikut sertanya masyarakat, khususnya dari kalangan tani. Oleh karena itu perlu adanya koordinasi, yang diwujudkan dalam bentuk panitia-panitia landreform mulaidari tingkat pusat sampai desa.

Dengan Keputusan Presiden No. 131 tahun 1961 dibentuklah panitia Landreform Pusat, Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, Kecamatan dan Desa.

Susunan, tugas dan cara bekerja panitia-panitia tersebut kemudian disempurnakan dengan keputusan Presiden Nomor 263 Tahun 1964.

Panitia-panitia pusat, tingkat I dan Tingkat II terdiri atas Panitia Paripurna dan badan pekerja, yang diperlengkapi dengan suatu badan pertimbangan dan pengawasan pelaksanaan landreform. Menurut tingkatannya panitia paripurna diketuai oleh Presiden, Gubernur, Bupati, Camat dan Kepala Desa. Badan pekerja diketuai oleh Menteri Agraria, Kepala Inspeksi Agraria dan Kepala Agraria Daerah. Badan Pertimbangan diketuai oleh pejabat-pejabat dari angkatan kepolisian. Panitia Pusat bertugas memegang pimpinan tertinggi, menetapkan kebijaksanaan umum serta menyelenggarakan pengawasan umum dalam melaksanakan landreform. Panitia Tingkat I bertugas dalam bidang perencanaan pelaksanaan, koordinasi, pengawasan dan bimbingan. Yang bertugas dalam bidang pelaksanaan landreform adalah Panitia Tingkat II, dibantu oleh Panitia Kecamatan dan Desa.

Dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980 Panitia-panitia landreform dibubarkan. Tugas dan wewenangnya beralih kepada Menteri Dalam Negeri, Gubernur, Bupati/Walikota, Camat dan Kepala Desa, selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Pada tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kotamadya dibentuk panitia-panitia pertimbangan landreform, yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada menteri dalam negeri, gubernur dan Bupati/Walikota.

Dengan telah dibentuknya badan pertanahan nasional dengan Keppres 26/1988 penanganan program landreform pada tingkat pusat termasuk bidang tugas deputy BPN bidang pengaturan penguasaan dan penatagunaan tanah dengan direktorat pengaturan penguasaan tanah. Di tingkat daerah ditugaskan pada Kantor BPN Wilayah Propinsi (bidang pengaturan Penguasaan tanah) dan kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.

b. Yayasan Dana Landreform

Untuk memperlancar pembiayaan landreform dan mempermudah pemberian fasilitas-fasilitas kredit kepada para petani, peraturan pemerintah No. 224/1961 (Pasal 16) mewajibkan dibentuknya suatu yayasan yang

berkedudukan sebagai badan hukum yang otonom, dengan nama Yayasan Dana Landreform. Yayasan Dana Landreform wajib mentaati petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh Panitia Landreform dan Menteri.

Berdasarkan ketentuan peraturan Pemerintah tersebut di atas pada tanggal 25 Agustus 1961 dibentuklah oleh Menteri Agraria Yayasan Dana Landreform dengan akta notaris R Kadiman, Jakarta No. 110. Yayasan Dana Landreform diurus oleh suatu dewan pengurus dan diawasi oleh suatu dewan pengawas. Pekerjaan sehari-hari diselenggarakan oleh seorang administrator.

Kegiatan yayasan dana landreform telah dibekukan. Untuk selanjutnya pelaksanaan landreform dibiayai dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dengan peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1/1992 pembayaran uang pemasukan untuk tanah yang didistribusikan, yang semula merupakan uang yayasan dana landreform, dilakukan kepada bank rakyat Indonesia Unit desa atau cabang BRI di Kabupaten/kotamadya setempat.

c. Pengadilan Landreform

Perkara-perkara yang timbul dalam melaksanakan peraturan-peraturan landreform perlu mendapat penyelesaian yang cepat, agar pelaksanaan landreform tidak menjadi terhambat oleh karenanya. Perkara-perkara landreform mempunyai sifat-sifat khusus,. Maka dianggap perlu adanya badan pengadilan tersendiri, dengan susunan, kekuasaan dan acara yang khusus pula, yaitu pengadilan yang disebut pengadilan landreform. Pembentukannya diatur di dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 1964.

Pengadilan landreform berwenang mengadili perkara-perkara landreform yaitu perkara-perkara perdata, pidana maupun administratif yang timbul dalam melaksanakan peraturan-peraturan landreform (Pasal 2 ayat 1). Dalam Pasal 2 ayat 2 disebutkan secara rinci peraturan-peraturan mana yang dimaksudkan dengan peraturan landreform.

Untuk menegaskan wewenang pengadilan landreform dalam hubungannya dengan wewenang panitia 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 Juni 1967 No. 6 KM/845/MA.III/67 yang telah dibicarakan di atas.

Pengadilan landreform terdiri atas pengadilan landreform pusat dan pengadilan-pengadilan landreform daerah, yang tempat kedudukan dan daerah hukumnya ditetapkan oleh Menteri Kehakiman atas usul Menteri Agraria. Dengan Surat Keputusan Menteri Kehakiman tertanggal 16 Nopember 1964 No. YB 1/2/9 telah dibentuk 18 Pengadilan Landreform Daerah yang daerah hukumnya meliputi seluruh wilayah Indonesia (kecuali Irian Jaya). 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, kecuali kasasi untuk kepentingan hukum yang diajukan oleh jaksa Agung.

Yang berwenang mengadili suatu perkara landreform adalah pengadilan landreform daerah dari daerah tempat letak tanah yang tersangkut dalam perkara itu. Pengadilan itu pada dasarnya bersidang di tempat kedudukannya. Tetapi jika dipandang perlu dapat pula memeriksa dan memutus perkara di tempat terjadinya perkara yang bersangkutan. Keistimewaan lain yang menonjol dari pengadilan landreform terletak pada susunannya, yang merupakan unicum dalam sejarah peradilan Indonesia, yaitu ikut sertanya wakil-wakil organisasi tani sebagai hakim anggota. Tiap pengadilan landreform (pusat dan daerah) terdiri dari satu kesatuan majelis atau lebih; tiap-tiap kesatuan majelis itu terdiri atas seorang hakim dari pengadilan umum sebagai ketua, seorang pejabat dari departemen agraria sebagai anggota dan 3 orang wakil organisasi organisasi masa tani sebagai anggota. Dalam penjelasan undnag-undang tersebut di atas ketiga organisasi massa tani itu harus mencerminkan poros Nasakom.

Dalam praktek peradilan landreform belum berjalan lancar, antara lain disebabkan karena wilayah hukum tiap pengadilan landreform daerah terlalu luas. Berhubung dengan itu diusahakan untuk memperbanyak jumlah pengadilan menjadi kurang lebih 150 sesuai dengan banyaknya pengadilan

negeri (Keputusan Presidium Kabinet tanggal 15 Maret 1967 No. 58/U/Rep/3/1967).

Dengan Undang-undang No. 6 Tahun 1969 Undang-undang No. 21 Tahun 1964 tersebut disebut sebagai Undang-undang yang dinyatakan tidak berlaku lagi, atas dasar pertimbangan bahwa materi yang diaturnya bertentangan dengan UUD 1945 (ketetapan MPRS No. XXXIX/MPRS/1968). Tetapi pernyataan tidak berlakunya Undang-undang No. 21 tersebut ditetapkan pada saat Undang-undang yang menggantikannya mulai berlaku. Demikianlah maka dikeluarkan Undang-undang No. 7 Tahun 1970 yang seperti telah disinggung di atas, mencabut Undang-undang No. 21/1964 dan menghapuskan pengadilan-pengadilan landreform mulai tanggal 31 Juli 1970. sejak itu perkara-perkara landreform diperiksa dan diputus oleh pengadilan-pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.

2.3 Larangan Pemilikan Tanah Absentee/Guntai

Tanah absentee adalah tanah pertanian yang dimiliki oleh mereka yang bertempat tinggal di luar kecamatan dimana tanah itu terletak (Pasal 3 PP No. 224/1961). Hal ini bisa terjadi karena orang yang bertempat tinggal di kecamatan A, membeli tanah di kecamatan B, atau pemilik tanah yang pada mulanya tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak tetapi kemudian pindah dan meninggalkan tempatnya terus menerus selama 2 tahun.

Larangan pemilikan tanah absentee dibuat karena para prinsipnya UUPA menganut asas bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.⁴⁴

Larangan ini dibuat berdasarkan pertimbangan bahwa pemilikan yang demikian menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya. Hal ini juga dapat menimbulkan sistem sistem penghisapan, misalnya orang-orang yang tinggal dikota memiliki tanah di desa-desa, yang digarapkan kepada para

⁴⁴ Pasal 10 UUPA

petani yang ada di desa-desa itu dengan sistem sewa atau bagi hasil. Ini berarti bahwa para petani yang memeras keringat dan mengeluarkan tenaga hanya mendapat sebagian saja dari hasil tanah yang dikerjakan, sedangkan pemilik tanah yang tinggal di kota-kota, yang kebanyakan juga sudah mempunyai mata pencaharian lain, dengan tidak perlu mengerjakan tanahnya mendapat bagian dari hasil tanahnya pula⁴⁵.

Ketentuan mengenai larangan pemilikan tanah secara absentee ini lebih lanjut diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 224/1961 jo Peraturan Pemerintah No. 41/1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian dan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian secara Guntai (absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 3 PP No. 224/1961 memberi pilihan kepada mereka yang memiliki tanah absentee dalam jangka waktu 6 bulan sejak Undang-undang tersebut berlaku (sampai tanggal 24 Februari 1962) yaitu:

- a. mengalihkan hak atas tanahnya kepada penduduk di kecamatan dimana tanah tersebut terletak atau,
- b. pindah ke kecamatan dimana tanah tersebut terletak.

Pengecualian terhadap larangan pemilikan tanah secara absentee diberikan kepada:

- a. para pemilik yang tinggal di dalam kecamatan yang bersebelahan dengan kecamatan dimana tanah itu terletak dengan ketentuan jarak antara tempat tinggal dengan tanahnya harus sedemikian rupa sehingga ia dapat mengerjakan tanahnya secara efisien.
- b. mereka yang melakukan tugas-tugas negara, agama atau pihak-pihak lain yang mempunyai alasan yang dapat diterima oleh menteri agraria.
- c. pegawai negeri dan ABRI yang sedang melaksanakan tugas negara, (pengecualan ini terbatas pada pemilikan 2/5 pemilikan tanah pertanian yang tidak melebihi 2/5 dari batas maksimum yang telah ditentukan dalam peraturan).

⁴⁵ Penjelasan Pasal 3 PP No. 224/1961.

- d. para pensiunan pegawai negeri dan janda pegawai negeri selama janda tersebut tidak menikah lagi dengan orang yang bukan pegawai negeri.

Untuk mencegah usaha-usaha yang bertujuan menghindarkan diri dari ketentuan tersebut di atas, dalam Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria No. III Tahun 1963 dijelaskan bahwa pindah ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan haruslah diartikan, bahwa mereka benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah miliknya secara efisien. Dengan demikian belumlah cukup jika seseorang telah mempunyai kartu penduduk di tempat yang baru, padahal menurut kenyataannya sehari-hari ia masih tetap berada di tempat tinggalnya yang lama.

Dalam melaksanakan ketentuan tersebut di atas timbul pertanyaan, apakah tanah-tanah absentee itu boleh dialihkan (dihibahkan) kepada pegawai-pegawai negeri yang tidak bertempat tinggal di kecamatan tempat tanah yang bersangkutan?⁴⁶

Dalam Surat Edaran Menteri Agraria tanggal 12 Desember 1961 No. Sekra 9/4/17 dikemukakan, bahwa hal yang demikian itu tidak diperbolehkan, karena kemungkinan bagi seorang pegawai negeri (termasuk isteri dan anaknya) untuk memiliki tanah pertanian secara absentee pada asanya hanya terbatas pada pemilikan tanah yang sudah ada pada tanggal 24 September 1961. Dalam Pasal 3d Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 bahkan ditegaskan, bahwa semua bentuk pemindahan hak atas tanah pertanian yang mengakibatkan penerimaan hak memiliki tanah secara absentee dilarang. Tetapi biarpun demikian, mengingat ketentuan UUPA, bahwa para pegawai negeri boleh memperoleh dan mempunyai tanah pertanian guna persediaan hari tuanya. Menteri tidak berkeberatan untuk mengikuti tafsiran, bahwa sebagai perkecualian dan dalam batas-batas tertentu pula, pemberian hibah kepada pegawai-pegawai negeri yang absentee dapat juga dimungkinkan, tetapi (jumlah) tanah pertanian yang dimilikinya secara absentee tetap tidak boleh melebihi 2/5 luas maksimum untuk daerah yang bersangkutan

⁴⁶ Boedi harsono, *op.cit.* hal. 387.

Untuk hibah itu diperlukan izin menteri, yang contoh permohonannya disertakan pada surat edaran tersebut di atas sebagai lampiran. Izin tersebut hanya akan diberikan, jika hibah yang bersangkutan dilakukan kepada orang-orang yang menurut hukum tergolong waris dari yang empunya (yang menghibahkan). Mengenai waris digaris samping kemungkinan itu terbatas sampai pada 2 derajat (tingkat saudara). Dengan demikian hibah tersebut dapat pula dipandang sebagai pemberian waris kepada seorang ahli waris sewaktu pewarisnya masih hidup, suatu perbuatan hukum yang tidak asing dalam lingkungan hukum adat kita. Jika yang tergolong waris itu isteri atau anak pegawai negeri, hibah dilakukan kepada isteri atau anak tersebut, asal anak tadi masih menjadi tanggungan pegawai negeri yang bersangkutan.

Larangan pemilikan tanah secara absentee ini mempunyai kelemahan. Menurut Maria SW Sumardjono⁴⁷, kriteria absentee tersebut tidak dapat disamaratakan untuk seluruh wilayah. Apa yang ditetapkan dalam hukum hanya sesuai dan menurut kondisi yang ada di pulau Jawa tetapi kriteria ini tidak efektif di pulau-pulau di luar Jawa dan beberapa daerah di Jawa Tengah, dimana terdapat tipe pemilikan desa (*vilage settlement*). Masyarakat berkumpul di satu pusat tetapi mempunyai tanah pertanian di luar desa. Eksistensi hukum adatpun menimbulkan kesulitan dalam menentukan pemilikan tanah absentee di daerah-daerah dimana masih dipergunakan sistem ladang berpindah.

Ketentuan tentang larangan pemilikan tanah secara absentee pun sering dilanggar dengan adanya kemudahan memperoleh KTP di lokasi tanah pertanian yang bersangkutan. Disamping itu, mengingat kemajuan komunikasi dan transportasi, alasan jarak antara tempat tinggal dan letak tanah sebagai dasar larangan pemilikan tanah secara absentee sudah ketinggalan zaman. Karena itu, perlu dipikirkan apakah ketentuan tentang pemilikan tanah absentee akan dihapuskan atau masih dipertahankan. Kalau masih dipertahankan, kriteria terletak dalam satu kecamatan dapat diganti dengan

⁴⁷ Maria S.W. Sumardjono, op.cit. hal. 16.

misalnya, yang bersangkutan untuk sebagian besar waktunya tinggal di lokasi tanah pertaniannya, penghasilan terbesarnya diperoleh dari hasil tanah tersebut dan tanah itu tidak boleh dilerantarkan⁴⁸.

Mengingat banyaknya kelemahan dari pengaturan tanah absentee tersebut, timbul pertanyaan yang mendasar, Apakah pengaturan mengenai tanah absentee masih perlu dipertahankan? Hal ini tentu memerlukan pengkajian yang lebih mendalam. Namun Maria SW Sumardjono⁴⁹ memberi catatan, bila masih diperlukan, ada dua hal yang harus dipikirkan:

Pertama, apakah ketentuan yang berkenaan dengan tanah absentee masih relevan atau perlu ditinjau kembali. Dalam perjalanan waktu, kiranya perlu dipertimbangkan kembali hal-hal yang berkaitan dengan jarak antara domisili dan letak tanah, mengingat kemajuan di bidang komunikasi dan transportasi. Demikian pula perlu dipikirkan kembali tentang pengecualian yang diberikan kepada PNS/ABRI dan sebagainya agar lebih mencapai tujuannya. Dalam jangka panjang perlu dipikirkan, bahwa pemilikan tanah secara absentee seyogyanya diatur dalam tiga kriteria, yakni: (1) penghasilan terbesar berasal dari tanah pertanian tersebut, (2) sebagian besar waktunya yang bersangkutan tinggal di tanah tersebut, dan (3) tanah tersebut tidak boleh dilerantarkan

Kedua, penanganan secara operasional. Dalam hal ini perlu dibedakan antara masalah teknis administratif dan masalah yuridis. Apabila penyebab pemilikan tanah absentee karena penggunaan KTP ganda, maka harus dicari upaya mengatasi hal ini yang lebih bersifat teknis administratif.

Penanganan dari segi yuridis berkaitan dengan status tanah absentee tersebut, yakni sudah bersertipikat atau belum. Apabila tanah yang bersangkutan sudah bersertipikat (atas nama pemilik asli) maka pemindahan hak secara terselubung hanya dapat diatasi dengan jalan mewujudkan peraturan perundang-undangan berkenaan dengan pemberian dan penggunaan kuasa di bidang pertanahan. Dengan adanya peraturan termaksud, maka kepada setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah absentee yang

⁴⁸ Maria S.W. Sumardjono, op.cit. hal. 16.

⁴⁹ Maria S.W. Sumardjono, op.cit. hal. hal. 23.

diperoleh melalui kuasa mutlak diharuskan melalui pemindahan dan pendaftaran haknya dalam jangka waktu tertentu, dengan ketentuan apabila hal ini dilanggar akan berakibat dibatalkannya surat kuasa tersebut dan tanahnya ditetapkan menjadi tanah negara.

Di samping upaya tersebut, terhadap tanah absentee yang belum bersertipikat, dengan adanya upaya pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah secara sistematis akan tercapai dua hal sekaligus, yakni terciptanya kepastian hukum terhadap hak atas tanah di samping terungkapnya penguasaan tanah absentee tersebut.

Disamping ketentuan-ketentuan diatas terdapat beberapa ketentuan yang mengatur pengendalian, penguasaan dan pemanfaatan tanah, antara lain:

- a. Undang-undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-peraturan dan Tindakan-tindakan mengenai Tanah-tanah Perkebunan.
- b. Undang-undang Nomor 51/Prp/1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Yang Berhak atau Kuasanya.
- c. Undang-undang Nomor 2 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya.
- d. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1982 tentang Pengertian Tanah di daerah Perkotaan yang dikuasai oleh badan hukum/perseorangan yang tidak dimanfaatkan/diterlantarkan.
- e. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 268 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Kebijakan Pemerintah/Pemanfaatan Tanah yang Dicadangkan bagi dan atau Dikuasai oleh Perusahaan-perusahaan.
- f. Keputusan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah.
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- h. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong.
- i. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi.

BAB 3

RELEVANSI UNDANG-UNDANG NO. 56/PRP/1960 TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN

Memasuki abad 21, falsafah UU Pokok Agraria (UUPA) yang diwujudkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mendukungnya, dipertanyakan kembali. Setidaknya terdapat dua kelompok yang mewakili kecenderungan pemikiran yang berbeda terhadap orientasi kebijakan saat ini dan kebijakan yang akan datang. penggunaan berbagai istilah, misalnya, reformasi, amandemen, ataupun revisi UUPA sesuai dengan definisi masing-masing, menyiratkan adanya keinginan untuk melihat kembali apakah falsafah UUPA masih relevan atau sudah saatnya ditinggalkan.⁵⁰

Pada saat ini banyak pihak yang menginginkan adanya pembaharuan dalam peraturan-peraturan dibidang pertanahan, termasuk memperbaharui UUPA. Pendapat-pendapat tersebut anatara lain yang dikemukakan oleh Rahayu Nurwidari⁵¹ yang mengatakan: Reformasi di bidang pengelolaan dan penguasaan tanah pertanian telah dilaksanakan sejak 40 tahun yang lalu dengan dimulainya program landreform yang merombak pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah. Program yang dicanangkan 40 tahun yang lalu tersebut tentunya dalam pengaturannya perlu diadakan penyesuaian menurut kondisi yang terjadi pada saat ini.

Pendapat lainnya seperti yang dikemukakan oleh pemohon dalam perkara Nomor 11/PUU-V/2007:

Jadi alasannya sudah jelas disamping untuk pemerataan kehidupan hal mana bertentangan dengan pula dengan prinsip sosialisme Indonesia sekarang sudah tidak ada gaungnya, dan Negara Republik Indonesia tidak memakai prinsip sosialisme Indonesia dan ini dengan tegas seharusnya dengan tidak ada Warga Negara Indonesia yang mengajukan untuk

⁵⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Kompas), hal 39.

⁵¹ Rahayu Nurwidari, Kajian Yuridis terhdap UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya mengenai pengaturan penguasaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia, *Jurnal Penelitian Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 2000, hal 57.

pengujian undang-undang *a quo*. Pemerintah Republik Indonesia sendirinya yang seharusnya merevisi undang-undang *a quo* karena sudah lama (47 tahun), sudah ketinggalan dengan kemajuan perkembangan jaman.

Menurut Maria SW Sumardjono⁵², untuk menentukan apakah UUPA perlu ditinjau kembali atau tidak paling tidak diperlukan tiga tolok ukur untuk mengujinya, yakni:

a. Falsafah UUPA

Sebagai landasan kebijakan pertanahan, falsafat UUPA yang dilandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah.

Perbedaan pendapat tentang relevansi falsafah UUPA yang didasarkan pada kenyataan empiris tampak semakin tajam seiring dengan kebijakan deregulasi menyongsong era industrialisasi yang antara lain ditujukan untuk semakin menarik investasi modal asing. Kelompok populis melihat bahwa dalam perkembangannya, UUPA melalui berbagai kebijakan yang ada telah semakin kurang mampu mengayomi hak-hak masyarakat sementara di sisi lain, UUPA itu makin memberi peluang atau kemudahan kepada mereka yang mempunyai akses terhadap modal dan akses politik dengan segala dampaknya.

Gejala ketidakadilan berupa berkurangnya tanah pertanian disertai dengan penggusuran, hilangnya mata pencaharian petani, terancamnya pulau jawa sebagai gudang beras, bertambahnya para land refugee, unsur spekulasi dalam penguasaan tanah yang dilakukan oleh pengembang perumahan dan pengusaha kawasan industri, hanyalah beberapa contoh yang menjadikan keprihatinan utama kelompok populis.

Kenyataan empiris tersebut mendorong kelompok ini untuk mengupayakan peninjauan kembali berbagai kebijakan pertanahan yang berdampak terhadap ketidakadilan dan kesenjangan sosial. Sebaliknya kelompok yang cenderung berpikir kapitalistis justru berpendapat bahwa

⁵² Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Kompas), hal 39.

pengujian undang-undang *a quo*. Pemerintah Republik Indonesia sendirinya yang seharusnya merevisi undang-undang *a quo* karena sudah lama (47 tahun), sudah ketinggalan dengan kemajuan perkembangan jaman.

Menurut Maria SW Sumardjono⁵², untuk menentukan apakah UUPA perlu ditinjau kembali atau tidak paling tidak diperlukan tiga tolok ukur untuk mengujinya, yakni:

a. Falsafah UUPA

Sebagai landasan kebijakan pertanahan, falsafat UUPA yang dilandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah.

Perbedaan pendapat tentang relevansi falsafah UUPA yang didasarkan pada kenyataan empiris tampak semakin tajam seiring dengan kebijakan deregulasi menyongsong era industrialisasi yang antara lain ditujukan untuk semakin menarik investasi modal asing. Kelompok populis melihat bahwa dalam perkembangannya, UUPA melalui berbagai kebijakan yang ada telah semakin kurang mampu mengayomi hak-hak masyarakat sementara di sisi lain, UUPA itu makin memberi peluang atau kemudahan kepada mereka yang mempunyai akses terhadap modal dan akses politik dengan segala dampaknya.

Gejala ketidakadilan berupa berkurangnya tanah pertanain disertai dengan penggusuran, hilangnya mata pencaharian petani, terancamnya pulau jawa sebagai gudang beras, bertambahnya para land refugee, unsur spekulasi dalam penguasaan tanah yang dilakukan oleh pengembang perumahan dan pengusaha kawasan industri, hanyalah beberapa contoh yang menjadikan keprihatinan utama kelompok populis.

Kenyataan empiris tersebut mendorong kelompok ini untuk mengupayakan peninjauan kembali berbagai kebijakan pertanahan yang berdampak terhadap ketidakadilan dan kesenjangan sosial. Sebaliknya kelompok yang cenderung berpikir kapitalistis justru berpendapat bahwa

⁵² Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Kompas), hal 39.

UUPA kurang tanggap mengantisipasi arus penanaman modal asing, kurang mendorong daya saing, kurang terbuka dan ketinggalan zaman, serta kurang memberi kelonggaran terhadap penanaman modal asing dan oleh karena itu UUPA perlu direvisi.

Gagasan untuk memberikan HGU dan HGB 100 tahun atau memberikan hak milik kepada WNA dan badan hukum asing merupakan resonansi pemikiran kelompok kapitalis. bagi kelompok ini, ekses-ekses berupa penggusuran hak-hak rakyat dan semakin berkurangnya akses rakyat terhadap tanah dipandang sebagai efek samping yang tidak perlu dibesar-besarkan. Isu itu kurang penting dibandingkan dengan keuntungan ekonomis yang dapat diraih (oleh sebagian kecil kelompok masyarakat).

b. Persepsi dan konsepsi terhadap tanah

Kecenderungan untuk memandang tanah lebih pada nilai ekonomisnya semata, yakni tanah sebagai barang dagangan yang tentunya lebih mudah dikuasai oleh mereka yang mempunyai kelebihan modal dan mengakibatkan ketimpangan distribusi penguasaan tanah karena perbedaan akses, jelas tidak sesuai dengan jiwa UUPA. Tanah itu merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 UUPA). Dengan demikian selain memiliki nilai fisik, tanah juga mempunyai nilai kerohanian. sebagai titipan tuhan, perolehan dan pemanfaatannya harus sedemikian rupa sehingga dirasakan adil bagi semua pihak.

Persepsi dan konsepsi pembuat kebijakan terhadap tanah akan berpengaruh terhadap pilihan kebijakan yang ditempuh, apakah berorientasi kepada pengharagaan hak seseorang terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai hak asasi setiap orang yang dijamin dapat diperoleh secara adil, atau cenderung menyerahkan perolehan dan pemanfaatan tanah kepada mekanisme pasar dengan segala dampaknya.

c. Kebijakan Peranahan

Perwujudan keadilan sosial di bidang pertanahan dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA. Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam

berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya. di dalam praktek dapat dijumpai berbagai peraturan yang bias terhadap kepentingan sekelompok kecil masyarakat dan belum memberikan perhatian serupa kepada kelompok masyarakat yang lebih besar.

Untuk menguji apakah UU No. 56/Prp/1960 tentang penetapan luas tanah pertanian, masih efektif, penulis akan mengkajinya dari tiga hal yaitu: Institusi yang berkaitan dengan pengaturan luas tanah pertanian, aturan hukum yang mengatur penetapan luas tanah pertanian, dan budaya hukum masyarakat mengenai tanah pertanian. Hal ini sesuai dengan paradigma system hukum yang diperkenalkan oleh Lawrence M Friedman berdasarkan pada konsep bahwa system hukum terdiri dari tiga komponen, yakni komponen structural, komponen substansi, dan komponen Kultur Hukum.⁵³

3.1 Struktur Hukum yang terkait dengan Penetapan Luas Tanah Pertanian

Komponen structural adalah bagian-bagian dari system hukum yang bergerak dalam suatu mekanisme. Termasuk dalam komponen ini antara lain lembaga-lembaga pembuat undang-undang, pengadilan, dan lembaga-lembaga yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum serta lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan penindakan terhadap pihak yang melanggar ketentuan hukum.⁵⁴

Dalam UU No. 56/Prp/1960 hanya ada satu lembaga yang diberi kewenangan untuk menerapkan UU No. 56/Prp/1960. Lembaga tersebut adalah Menteri Agraria dan atau Kepala Agraria Daerah kabupaten/Kota. Namun berdasarkan peraturan pelaksana dari Undang-undang tersebut ada beberapa lembaga lain yang diberi kewenangan untuk menerapkan dan melakukan penindakan terhadap pihak yang melanggar ketentuan tersebut. Lembaga-lembaga tersebut adalah:

- a. panitia landreform
- b. yayasan dana landreform, dan
- c. pengadilan landreform

⁵³ Lawrence M Friedman: American Law. W.W. Norton & Company, New York, 1948, h.6.

⁵⁴ Agus Broto Susilo, op.cit., hal. 45

Sebagaimana telah diuraikan pada bab II, lembaga-lembaga yang disebut dalam UU No. 56/Prp/1960 dan peraturan pelaksanaannya, telah berubah. Panitia landreform sebagai lembaga yang khusus dibentuk untuk menangani permasalahan kelebihan tanah telah digantikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota. Yayasan dana Landreform sebagai yayasan yang akan membiayai pelaksanaan landreform, telah dibubarkan dan pembiayaannya dimasukkan dalam APBN. Sedangkan Pengadilan landreform juga telah dibubarkan. Perkara-perakara yang menyangkut pelaksanaan dari UU No. 56/Prp/1960 beserta peraturan pelaksanaannya telah dilimpahkan kepada Peradilan Umum.

Dari uraian diatas kita melihat, tidak satupun lembaga-lembaga khusus yang disebut dalam UU No. 56/Prp/1960 beserta peraturan pelaksanaannya yang saat sekarang masih diakui keberadaannya. Lembaga-lembaga baru yang diberi wewenang untuk melaksanakan UU tersebut pun, bukan lembaga yang khusus dibentuk untuk menangani perkara pertanahan. Lembaga-lembaga tersebut juga mempunyai tugas dan wewenang lainnya, yang jauh lebih banyak bahkan mungkin dianggap lebih penting dari melaksanakan ketentuan UU No. 56/Prp/1960.

Dengan diserahkannya pelaksanaan undang-undang No. 56/Prp/1960 kepada lembaga-lembaga baru yang juga mempunyai tugas dan kewenangan yang lain, tidak bisa diharapkan undang-undang tersebut dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal ini disadari diakui oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam pendapatnya yang disampaikan pada sidang Mahkamah Konstitusi⁵⁵, yang menyatakan bahwa sampai saat ini, masih terdapat tanah-tanah kelebihan maksimum yang belum dilaporkan oleh pemiliknya. Oleh karena itu tindak pidana yang diancam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 merupakan tindak pidana tertentu maka untuk terlaksananya penegakan hukum diperlukan lembaga PPNS BPN-RI yang pada masa lalu dilakukan oleh Peradilan *Landreform* yang telah dihapuskan pada Tahun 1970 tanpa adanya lembaga tersebut penegakan aturan UU No. 56/Prp/1960 akan berjalan tidak sebagaimana mestinya.

⁵⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi, loc. cit.

Sebagaimana telah diuraikan pada bab II, lembaga-lembaga yang disebut dalam UU No. 56/Prp/1960 dan peraturan pelaksanaannya, telah berubah. Panitia landreform sebagai lembaga yang khusus dibentuk untuk menangani permasalahan kelebihan tanah telah digantikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota. Yayasan dana Landreform sebagai yayasan yang akan membiayai pelaksanaan landreform, telah dibubarkan dan pembiayaannya dimasukkan dalam APBN. Sedangkan Pengadilan landreform juga telah dibubarkan. Perkara-perakra yang menyangkut pelaksanaan dari UU No. 56/Prp/1960 beserta peraturan pelaksanaannya telah dilimpahkan kepada Peradilan Umum.

Dari uraian diatas kita melihat, tidak satupun lembaga-lembaga khusus yang disebut dalam UU No. 56/Prp/1960 beserta peraturan pelaksanaannya yang saat sekarang masih diakui keberadaannya. Lembaga-lembaga baru yang diberi wewenang untuk melaksanakan UU tersebut pun, bukan lembaga yang khusus dibentuk untuk menangani perkara pertanahan. Lembaga-lembaga tersebut juga mempunyai tugas dan wewenang lainnya, yang jauh lebih banyak bahkan mungkin dianggap lebih penting dari melaksanakan ketentuan UU No. 56/Prp/1960.

Dengan diserahkannya pelaksanaan undang-undang No. 56/Prp/1960 kepada lembaga-lembaga baru yang juga mempunyai tugas dan kewenangan yang lain, tidak bisa diharapkan undang-undang tersebut dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal ini disadari diakui oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam pendapatnya yang disampaikan pada sidang Mahkamah Konstitusi⁵⁵, yang menyatakan bahwa sampai saat ini, masih terdapat tanah-tanah kelebihan maksimum yang belum dilaporkan oleh pemiliknya. Oleh karena itu tindak pidana yang diancam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 merupakan tindak pidana tertentu maka untuk terlaksananya penegakan hukum diperlukan lembaga PPNS BPN-RI yang pada masa lalu dilakukan oleh Peradilan *Landreform* yang telah dihapuskan pada Tahun 1970 tanpa adanya lembaga tersebut penegakan aturan UU No. 56/Prp/1960 akan berjalan tidak sebagaimana mestinya.

⁵⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi, loc. cit.

Dari fakta tersebut kita dapat melihat bahwa kemauan pemerintah untuk melaksanakan UU No. 56/Prp/1960, dapat dikatakan setengah hati. Disatu sisi pemerintah enggan untuk menyatakan UU tersebut tidak berlaku lagi, sedangkan disisi lain tidak ada upaya yang selayaknya dilakukan agar UU tersebut dapat berjalan sebagaimana mestinya. Undang-undang ini dibiarkan sebagai perangkat bagi pihak-pihak yang ingin memiliki tanah. Pemilikan tanah dibiarkan ada kontrol yang memadai atau aturan yang dapat mencegah seseorang tidak memiliki tanah melebihi batas.

Berdasarkan penelusuran penulis, tidak banyak upaya yang dilakukan pemerintah untuk mencegah masyarakat memiliki tanah pertanian melebihi ketentuan. Hanya ada dua upaya dari pemerintah untuk mencegah masyarakat memiliki tanah pertanian yaitu:

- a. melarang berlakunya kuasa mutlak (Instruksi Mendagri No. 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah).
- b. mewajibkan setiap orang yang akan memiliki tanah pertanian untuk membuat pernyataan bahwa dengan pemilikan tanah pertanian tersebut pembeli tidak memiliki tanah secara absentee dan tidak memiliki tanah melebihi ketentuan.

Kedua upaya tersebut ternyata tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. dalam prakteknya kuasa mutlak ternyata masih diterima untuk sebagai produk hukum yang legal untuk melakukan peralihan hak. Sanksi yang diberikan bagi mereka yang menggunakan kuasa mutlak-pun tidak berjalan sebagaimana mestinya. walaupun berjalan, di beberapa Kantor Badan Pertanahan, sanksinya hanya berupa kuasa tersebut tidak dapat digunakan untuk melakukan peralihan hak, sementara tanahnya masih bisa dikuasai.

Surat pernyataan sebagaimana disebutkan di atas pun, terlihat hanya sebagai syarat administrasi saja, tanpa ada tindak lanjut dari apa yang tercantum dalam surat pernyataan tersebut. Surat pernyataan hanya akan dibuat apabila tanah tersebut telah terdaftar di kantor Badan Pertanahan Nasional.

Sejarah memperlihatkan bahwa, jangankan lembaga yang tugas dan kewenangannya bermacam-macam, lembaga yang khusus dibentuk untuk

Dari fakta tersebut kita dapat melihat bahwa kemauan pemerintah untuk melaksanakan UU No. 56/Prp/1960, dapat dikatakan setengah hati. Disatu sisi pemerintah enggan untuk menyatakan UU tersebut tidak berlaku lagi, sedangkan disisi lain tidak ada upaya yang selayaknya dilakukan agar UU tersebut dapat berjalan sebagaimana mestinya. Undang-undang ini dibiarkan sebagai perangkat bagi pihak-pihak yang ingin memiliki tanah. Pemilikan tanah dibiarkan ada kontrol yang memadai atau aturan yang dapat mencegah seseorang tidak memiliki tanah melebihi batas.

Berdasarkan penelusuran penulis, tidak banyak upaya yang dilakukan pemerintah untuk mencegah masyarakat memiliki tanah pertanian melebihi ketentuan. Hanya ada dua upaya dari pemerintah untuk mencegah masyarakat memiliki tanah pertanian yaitu:

- a. melarang berlakunya kuasa mutlak (Instruksi Mendagri No. 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah).
- b. mewajibkan setiap orang yang akan memiliki tanah pertanian untuk membuat pernyataan bahwa dengan pemilikan tanah pertanian tersebut pembeli tidak memiliki tanah secara absentee dan tidak memiliki tanah melebihi ketentuan.

Kedua upaya tersebut ternyata tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. dalam prakteknya kuasa mutlak ternyata masih diterima untuk sebagai produk hukum yang legal untuk melakukan peralihan hak. Sanksi yang diberikan bagi mereka yang menggunakan kuasa mutlak-pun tidak berjalan sebagaimana mestinya. walaupun berjalan, di beberapa Kantor Badan Pertanahan, sanksinya hanya berupa kuasa tersebut tidak dapat digunakan untuk melakukan peralihan hak, sementara tanahnya masih bisa dikuasai.

Surat pernyataan sebagaimana disebutkan di atas pun, terlihat hanya sebagai syarat administrasi saja, tanpa ada tindak lanjut dari apa yang tercantum dalam surat pernyataan tersebut. Surat pernyataan hanya akan dibuat apabila tanah tersebut telah terdaftar di kantor Badan Pertanahan Nasional.

Sejarah memperlihatkan bahwa, jangankan lembaga yang tugas dan kewenangannya bermacam-macam, lembaga yang khusus dibentuk untuk

melaksanakan UU tersebut yaitu Panitia Landreform pun tidak berjalan efektif karena kurang adanya kerja sama yang baik di antara anggota panitia yang antara lain disebabkan adanya tugas lain, tetapi juga banyak anggota itu sendiri mempunyai kepentingan bagi dirinya dalam kegagalan program landreform tersebut.

Ketidakpedulian pemerintah dalam sektor pertanian ini merupakan siklus yang sulit ditemukan ujung pangkalnya, perhatian yang kurang di sektor pertanian mengakibatkan sektor pertanian menjadi anak buangan, karena menjadi anak buangan, sektor pertanian menjadi tidak berkembang dan hasilnya tidak dapat menghasilkan pajak atau kontribusi yang besar bagi negara, dan karena bukan penghasil kontribusi yang besar bagi negara, maka sektor ini tidak terlalu diperhatikan⁵⁶.

3.2 Subsansi Hukum tentang Penetapan luas tanah Pertanian

Komponen substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam Kitab Undang-undang atau *Law Books*.⁵⁷

Menyadari bahwa walaupun Undang-undang Landreform telah berlaku sejak tanggal 1 Januari 1961, namun belum dapat berjalan sebagaimana mestinya, terutama UU No. 56/Prp/1960 belum ditaati sepenuhnya, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform. Dengan Keluarnya Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menyiratkan bahwa undang-undang tersebut tidak dapat dilaksanakan sebagaimana tertuang dalam undang-undang dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Pemerintah sekali lagi menyandarkan pelaksanaan Undang-undang No. 56/Prp/1960 kepada kepatuhan masyarakat sekaligus kembali memberi

⁵⁶ Dian Puspita HS, loc. cit.

⁵⁷ Lawrence M Friedman, *The legal system; a social science perspective*. New York: Russell Sage Foundation 1975;14, disadur dari Achmad Ali, *Keerpurikan Hukum Di Indonesia, Penyebab dan Solusinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 8.

melaksanakan UU tersebut yaitu Panitia Landreform pun tidak berjalan efektif karena kurang adanya kerja sama yang baik di antara anggota panitia yang antara lain disebabkan adanya tugas lain, tetapi juga banyak anggota itu sendiri mempunyai kepentingan bagi dirinya dalam kegagalan program landreform tersebut.

Ketidakpedulian pemerintah dalam sektor pertanian ini merupakan siklus yang sulit ditemukan ujung pangkalnya, perhatian yang kurang di sektor pertanian mengakibatkan sektor pertanian menjadi anak buangan, karena menjadi anak buangan, sektor pertanian menjadi tidak berkembang dan hasilnya tidak dapat menghasilkan pajak atau kontribusi yang besar bagi negara, dan karena bukan penghasil kontribusi yang besar bagi negara, maka sektor ini tidak terlalu diperhatikan⁵⁶.

3.2 Subsansi Hukum tentang Penetapan luas tanah Pertanian

Komponen substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam Kitab Undang-undang atau *Law Books*.⁵⁷

Menyadari bahwa walaupun Undang-undang Landreform telah berlaku sejak tanggal 1 Januari 1961, namun belum dapat berjalan sebagaimana mestinya, terutama UU No. 56/Prp/1960 belum ditaati sepenuhnya, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform. Dengan Keluarnya Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menyiratkan bahwa undang-undang tersebut tidak dapat dilaksanakan sebagaimana tertuang dalam undang-undang dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Pemerintah sekali lagi menyandarkan pelaksanaan Undang-undang No. 56/Prp/1960 kepada kepatuhan masyarakat sekaligus kembali memberi

⁵⁶ Dian Puspita HS, loc. cit.

⁵⁷ Lawrence M Friedman, *The Legal System; A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation 1975;14, disadur dari Achmad Ali, *Keperpurikan Hukum Di Indonesia, Penyebab dan Solusinya*, (Jakarta: Ghaliu Indonesia, 8.

ancaman akan melaksanakan ketentuan dalam Undang-Undang No. 56/Prp/1960, walaupun disadari bahwa tanpa adanya peraturan menteri tersebut undang-undang tersebut masih tetap berlaku.

Hal-hal yang mendapat penegasan dan kelonggaran dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 tersebut adalah:

- a. perpanjangan jangka waktu pelaporan bagi mereka yang memiliki tanah pertanian yang melebihi ketentuan yang seharusnya berdasarkan pasal 3 UU No. 56/Prp/1960 telah berakhir pada tanggal 31 Maret 1961, diperpanjang sampai 8 April 1975 (enam bulan sejak Peraturan Menteri tersebut berlaku)
- b. keringanan sanksi terhadap mereka yang mempunyai kelebihan tanah pertanian, yang semula kelebihan tanahnya diambil oleh negara, dan akan diberikan ganti kerugian, menjadi diperkenankan untuk :
 - b.1. mengalihkan tanah tersebut kepada pihak lain, atau
 - b.1. mengajukan permohonan suatu hak baru yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya. Berdasarkan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973, hak yang dimungkinkan untuk dimohon adalah Hak Guna Usaha. Pemberian hak guna usaha ini hanya dapat diberikan untuk satu kali saja dan tidak dapat diperpanjang lagi.

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 seakan menegaskan kegagalan dari pelaksanaan UU No. 56/Prp/1960.

Untuk meneliti efektifitas UU No. 56/Prp/1960, ada beberapa substansi dari Undang-undang tersebut yang layak di bahas. Substansi tersebut antara lain adalah:

- a. Pasal 1 ayat (2) UU No. 56/Prp/1960

Untuk menentukan batas maksimum luas tanah pertanian yang boleh dikuasai oleh seorang atau keluarga, Pasal 1 ayat (2) UU No. 56/Prp/1960 membedakannya berdasarkan kepadatan daerah:

ancaman akan melaksanakan ketentuan dalam Undang-Undang No. 56/Prp/1960, walaupun disadari bahwa tanpa adanya peraturan menteri tersebut undang-undang tersebut masih tetap berlaku.

Hal-hal yang mendapat penegasan dan kelonggaran dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 tersebut adalah:

- a. perpanjangan jangka waktu pelaporan bagi mereka yang memiliki tanah pertanian yang melebihi ketentuan yang seharusnya berdasarkan pasal 3 UU No. 56/Prp/1960 telah berakhir pada tanggal 31 Maret 1961, diperpanjang sampai 8 April 1975 (enam bulan sejak Peraturan Menteri tersebut berlaku)
- b. keringanan sanksi terhadap mereka yang mempunyai kelebihan tanah pertanian, yang semula kelebihan tanahnya diambil oleh negara, dan akan diberikan ganti kerugian, menjadi diperkenankan untuk :
 - b.1. mengalihkan tanah tersebut kepada pihak lain, atau
 - b.1. mengajukan permohonan suatu hak baru yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya. Berdasarkan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973, hak yang dimungkinkan untuk dimohon adalah Hak Guna Usaha. Pemberian hak guna usaha ini hanya dapat diberikan untuk satu kali saja dan tidak dapat diperpanjang lagi.

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 seakan menegaskan kegagalan dari pelaksanaan UU No. 56/Prp/1960.

Untuk meneliti efektifitas UU No. 56/Prp/1960, ada beberapa substansi dari Undang-undang tersebut yang layak di bahas. Substansi tersebut antara lain adalah:

- a. Pasal 1 ayat (2) UU No. 56/Prp/1960

Untuk menentukan batas maksimum luas tanah pertanian yang boleh dikuasai oleh seorang atau keluarga, Pasal 1 ayat (2) UU No. 56/Prp/1960 membedakannya berdasarkan kepadatan daerah:

ancaman akan melaksanakan ketentuan dalam Undang-Undang No. 56/Prp/1960, walaupun disadari bahwa tanpa adanya peraturan menteri tersebut undang-undang tersebut masih tetap berlaku.

Hal-hal yang mendapat penegasan dan kelonggaran dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 tersebut adalah:

- a. perpanjangan jangka waktu pelaporan bagi mereka yang memiliki tanah pertanian yang melebihi ketentuan yang seharusnya berdasarkan paal 3 UU No. 56/Prp/1960 telah berakhir pada tanggal 31 Maret 1961, diperpanjang sampai 8 April 1975 (enam bulan sejak Peraturan Menteri tersebut berlaku)
- b. keringanan sanksi terhadap mereka yang mempunyai kelebihan tanah pertanian, yang semula kelebihan tanahnya diambil oleh negara, dan akan diberikan ganti kerugian, menjadi diperkenankan untuk :
 - b.1. mengalihkan tanah tersebut kepada pihak lain, atau
 - b.1. mengajukan permohonan suatu hak baru yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya. Berdasarkan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973, hak yang dimungkinkan untuk dimohon adalah Hak Guna Usaha. Pemberian hak guna usaha ini hanya dapat diberikan untuk satu kali saja dan tidak dapat diperpanjang lagi.

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 seakan menegaskan kegagalan dari pelaksanaan UU No. 56/Prp/1960.

Untuk meneliti efektifitas UU No. 56/Prp/1960, ada beberapa substansi dari Undang-undang tersebut yang layak di bahas. Substansi tersebut antara lain adalah:

- a. Pasal 1 ayat (2) UU No. 56/Prp/1960

Untuk menentukan batas maksimum luas tanah pertanian yang boleh dikuasai oleh seorang atau keluarga, Pasal 1 ayat (2) UU No. 56/Prp/1960 membedakannya berdasarkan kepadatan daerah:

Kepadatan penduduk per km ²	Batas maks yang dapat dikuasai ha	
	Sawah	Tanah kering
1. tidak padat 1 – 50/km ²	15	20
2. daerah padat		
a. kurang padat 51 – 250/km	10	12
b. cukup padat 251 – 400/km	7,5	9
c. sangat padat > 400/km ²	5	6

Berdasarkan ketentuan di atas, Menteri Agraria memberikan pedoman untuk menentukan daerah-daerah berdasarkan klasifikasi di atas. Keputusan tersebut tertuang dalam Surat Keputusan No. Sk 978/Ka/1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah pertanian.

Mengingat surat keputusan tersebut dikeluarkan pada tahun 1960, sedangkan pada saat ini kondisinya sudah banyak berubah, perubahan tersebut di samping pertambahan penduduk yang sangat besar, juga terdapat perubahan dan penambahan daerah propinsi dan kabupaten/kota. Kalau batas maksimum tanah yang boleh dikuasai dianggap masih relevan, setidaknya Surat Keputusan No. Sk 978/Ka/1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah pertanian perlu untuk di perbaharui, atau dicabut yang kemudian diatur tersendiri oleh Bupati/Walikota atau Kepala Kantor Badan Pertanahan Kota/kabupaten setempat yang dianggap lebih mengetahui kondisi di daerah dimana tanah tersebut terletak. Namun pengaturan tersebut tetap harus mengacu kepada Pasal 1 ayat (2) tersebut.

Dalam tatanan legal formal, perlu dikaji ulang beberapa ketentuan berkenaan dengan batas maksimum penguasaan tanah pertanian, pemilikan tanah secara guntai, perjanjian bagi hasil tanah pertanian, serta penetapan batas luas maksimum berdasarkan kepadatan penduduk dan jenis penggunaan tanahnya (sawah atau tanah kering) untuk daerah tingka II. Pertambahan penduduk selama hampir empat dasawarsa dan ketersediaan tanah saat ini, serta prakiraan kebutuhannya di masa datang, dapat dijadikan dasar untuk merevisi ketentuan tersebut.⁵⁸

b. Pasal 3 UU No. 56/Prp/1960

⁵⁸ Maria S.W. Sumardjono, *op. cit.* hal 50.

Kepadatan penduduk per km ²	Batas maks yang dapat dikuasai ha	
	Sawah	Tanah kering
1. tidak padat 1 – 50/km ²	15	20
2. daerah padat		
a. kurang padat 51 – 250/km	10	12
b. cukup padat 251 – 400/km	7,5	9
c. sangat padat > 400/km ²	5	6

Berdasarkan ketentuan di atas, Menteri Agraria memberikan pedoman untuk menentukan daerah-daerah berdasarkan klasifikasi di atas. Keputusan tersebut tertuang dalam Surat Keputusan No. Sk 978/Ka/1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah pertanian.

Mengingat surat keputusan tersebut dikeluarkan pada tahun 1960, sedangkan pada saat ini kondisinya sudah banyak berubah, perubahan tersebut di samping pertambahan penduduk yang sangat besar, juga terdapat perubahan dan penambahan daerah propinsi dan kabupaten/kota. Kalau batas maksimum tanah yang boleh dikuasai dianggap masih relevan, setidaknya Surat Keputusan No. Sk 978/Ka/1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah pertanian perlu untuk di perbaharui, atau dicabut yang kemudian diatur tersendiri oleh Bupati/Walikota atau Kepala Kantor Badan Pertanahan Kota/kabupaten setempat yang dianggap lebih mengetahui kondisi di daerah dimana tanah tersebut terletak. Namun pengaturan tersebut tetap harus mengacu kepada Pasal 1 ayat (2) tersebut.

Dalam tatanan legal formal, perlu dikaji ulang beberapa ketentuan berkenaan dengan batas maksimum penguasaan tanah pertanian, pemilikan tanah secara guntai, perjanjian bagi hasil tanah pertanian, serta penetapan batas luas maksimum berdasarkan kepadatan penduduk dan jenis penggunaan tanahnya (sawah atau tanah kering) untuk daerah tingka II. Pertambahan penduduk selama hampir empat dasawarsa dan ketersediaan tanah saat ini, serta prakiraan kebutuhannya di masa datang, dapat dijadikan dasar untuk merevisi ketentuan tersebut.⁵⁸

b. Pasal 3 UU No. 56/Prp/1960

⁵⁸ Maria S.W. Sumardjono, *op. cit.* hal 50.

Pasal 3 UU No. 56/Prp/1960 mewajibkan orang-orang dan kepala keluarga yang anggota-anggota keluarganya menguasai tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum untuk melaporkan hal itu kepada kepala agraria Daerah Kabupaten/kota yang bersangkutan di dalam waktu 3 bulan sejak mulai berlakunya peraturan ini. Jangka waktu 3 bulan tersebut telah diubah oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1974, dimana jangka waktunya diperpanjang sampai 8 April 1975.

Menurut Ari Sukanti⁵⁹ ketentuan mengenai pelaporan tersebut sangat tergantung pada pengetahuan masyarakat yang bersangkutan, tentang adanya ketentuan tersebut dan derajat kepatuhan hukum masyarakat itu. Tidak semua masyarakat yang mengetahui semua aturan hukum yang ada. Sosialisasi terhadap produk hukum terutama bidang pertanahan boleh dikatakan sangat kurang. Oleh karena itu menurut penulis ketentuan ini tidak mencerminkan rasa keadilan terhadap masyarakat.

c. Pasal 4 Undang-undang No. 56/Prp/1960

Pasal 4 UU No. 56/Prp/1960 melarang pemilik tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum untuk mengalihkannya kepada pihak lain. Berdasarkan Pasal 2 ayat 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974, kepada pemilik tanah justru di minta untuk memindahkan hak atas tanahnya kepada pihak lain. Kalau mereka masih ingin menguasainya masih diperkenankan untuk memohon hak baru yaitu hak guna usaha. Menurut Penulis hal ini akan menjadi perdebatan dalam bidang hukum karena melanggar asas hukum dimana peraturan yang hirarkinya lebih rendah hanyalah dapat mengatur atau menjabarkan ketentuan-ketentuan yang ada di atasnya, bukan membuat aturan baru yang malah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Permohonan hak baru berupa Hak guna usaha seolah sejalan dengan ayat (4) Pasal 1 UU No. 56/Prp/1960 yang mengatur pengecualian mengenai luas tanah maksimum yang boleh dimiliki, yaitu yang dikuasai dengan hak

⁵⁹ Arie Sukanti Hutagalung, op.cit. 64.

Pasal 3 UU No. 56/Prp/1960 mewajibkan orang-orang dan kepala keluarga yang anggota-anggota keluarganya menguasai tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum untuk melaporkan hal itu kepada kepala agraria Daerah Kabupaten/kota yang bersangkutan di dalam waktu 3 bulan sejak mulai berlakunya peraturan ini. Jangka waktu 3 bulan tersebut telah diubah oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1974, dimana jangka waktunya diperpanjang sampai 8 April 1975.

Menurut Ari Sukanti⁵⁹ ketentuan mengenai pelaporan tersebut sangat tergantung pada pengetahuan masyarakat yang bersangkutan, tentang adanya ketentuan tersebut dan derajat kepatuhan hukum masyarakat itu. Tidak semua masyarakat yang mengetahui semua aturan hukum yang ada. Sosialisasi terhadap produk hukum terutama bidang pertanahan boleh dikatakan sangat kurang. Oleh karena itu menurut penulis ketentuan ini tidak mencerminkan rasa keadilan terhadap masyarakat.

c. Pasal 4 Undang-undang No. 56/Prp/1960

Pasal 4 UU No. 56/Prp/1960 melarang pemilik tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum untuk mengalihkannya kepada pihak lain. Berdasarkan Pasal 2 ayat 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974, kepada pemilik tanah justru di minta untuk memindahkan hak atas tanahnya kepada pihak lain. Kalau mereka masih ingin menguasainya masih diperkenankan untuk memohon hak baru yaitu hak guna usaha. Menurut Penulis hal ini akan menjadi perdebatan dalam bidang hukum karena melanggar asas hukum dimana peraturan yang hirarkinya lebih rendah hanyalah dapat mengatur atau menjabarkan ketentuan-ketentuan yang ada di atasnya, bukan membuat aturan baru yang malah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Permohonan hak baru berupa Hak guna usaha seolah sejalan dengan ayat (4) Pasal 1 UU No. 56/Prp/1960 yang mengatur pengecualian mengenai luas tanah maksimum yang boleh dimiliki, yaitu yang dikuasai dengan hak

⁵⁹ Arie Sukanti Hutagalung, op.cit. 64.

guna usaha. Namun bila kita mengkaji dasar filosofis keluarnya UU No. 56/Prp/1960, yang menyebutkan pada dasarnya tanah pertanian harus dikelola sendiri oleh pemiliknya, pertanyaan yang mendasar disini adalah apakah dengan diberikannya hak guna usaha, pemegang haknya akan mengolah sendiri tanahnya? apakah cukup dana bagi pemilik perorangan untuk mengolah sendiri tanahnya yang sedemikian luas? besar kemungkinannya tanah tersebut akan diterlantarkan oleh yang memiliki, sehingga akan merugikan kepentingan umum.

Kalau pengecualian diberikan kepada Badan hukum, hal ini tidak menjadi masalah, karena pemberian kepada badan hukum adalah cara lain dari pemerintah untuk memanfaatkan tanah yang tidak dapat dikelola oleh perorangan. Dengan dikelola oleh badan hukum, yang pada umumnya mempunyai dana yang cukup, tanah yang diberikan dapat dikelola dengan baik, tidak diterlantarkan, sehingga tidak merugikan kepentingan umum. Namun ketentuan tersebut memerlukan kontrol yang kuat, agar tidak disalahgunakan.

Di samping menekankan tentang pembatasan pemilikan tanah pertanian, UU No. 56/Prp/1960 juga mengatur tentang kewajiban pemerintah untuk mengusahakan supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar. Namun sampai saat ini tidak tampak usaha yang dilakukan pemerintah untuk mengusahakan hal tersebut. Kalau suatu aturan hanya sekedar janji, yang jelas disadari sulit untuk diwujudkan, selayaknya tidak perlu dibuat.

d. Pasal 9 UU No. 56/Prp/1960

Pada dasarnya UU No. 56/Prp/1960 menganut asas larangan pemecahan tanah pertanian. Namun berdasarkan Pasal 9 ayat 1 menegaskan bahwa pembagian warisan dikecualikan dari larangan pemindahan hak, walaupun dengan pembagian waris tersebut mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektar (terjadinya pemecahan tanah pertanian). Dengan pemindahan hak melalui warisan, dimungkinkan tanah pertanian dimiliki oleh dua orang atau lebih.

guna usaha. Namun bila kita mengkaji dasar filosofis keluarnya UU No. 56/Prp/1960, yang menyebutkan pada dasarnya tanah pertanian harus dikelola sendiri oleh pemiliknya, pertanyaan yang mendasar disini adalah apakah dengan diberikannya hak guna usaha, pemegang haknya akan mengolah sendiri tanahnya? apakah cukup dana bagi pemilik perorangan untuk mengolah sendiri tanahnya yang sedemikian luas? besar kemungkinannya tanah tersebut akan diterlantarkan oleh yang memiliki, sehingga akan merugikan kepentingan umum.

Kalau pengecualian diberikan kepada Badan hukum, hal ini tidak menjadi masalah, karena pemberian kepada badan hukum adalah cara lain dari pemerintah untuk memanfaatkan tanah yang tidak dapat dikelola oleh perorangan. Dengan dikelola oleh badan hukum, yang pada umumnya mempunyai dana yang cukup, tanah yang diberikan dapat dikelola dengan baik, tidak diterlantarkan, sehingga tidak merugikan kepentingan umum. Namun ketentuan tersebut memerlukan kontrol yang kuat, agar tidak disalahgunakan.

Di samping menekankan tentang pembatasan pemilikan tanah pertanian, UU No. 56/Prp/1960 juga mengatur tentang kewajiban pemerintah untuk mengusahakan supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar. Namun sampai saat ini tidak tampak usaha yang dilakukan pemerintah untuk mengusahakan hal tersebut. Kalau suatu aturan hanya sekedar janji, yang jelas disadari sulit untuk diwujudkan, selayaknya tidak perlu dibuat.

d. Pasal 9 UU No. 56/Prp/1960

Pada dasarnya UU No. 56/Prp/1960 menganut asas larangan pemecahan tanah pertanian. Namun berdasarkan Pasal 9 ayat 1 menegaskan bahwa pembagian warisan dikecualikan dari larangan pemindahan hak, walaupun dengan pembagian waris tersebut mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektar (terjadinya pemecahan tanah pertanian). Dengan pemindahan hak melalui warisan, dimungkinkan tanah pertanian dimiliki oleh dua orang atau lebih.

Namun setelah tanah tersebut jatuh kepada ahli waris, Pasal 9 ayat 2 mengharuskan mereka untuk menunjuk salah seorang diantara mereka yang selanjutnya akan memiliki tanah itu, atau memindahkannya kepada pihak lain. Jika mereka tidak melaksanakan kewajiban tersebut, pemerintah akan menunjuk (bila perlu secara paksa) salah seorang dari antara mereka itu yang selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan atau memaksa mereka untuk menjual tanah tersebut.

Menurut penulis ketentuan ini mengandung pemaksaan. Seorang yang memiliki tanah pertanian secara bersama-sama, baik didapat melalui pembelian bersama maupun didapat dari warisan, dipaksa untuk menunjuk salah satu dari mereka untuk memiliki tanah tersebut, atau dipaksa untuk menjual tanah tersebut. Ketentuan ini, di samping bertentangan dengan asas-asas hukum umum, juga bertentangan dengan aturan dalam peralihan hak. Dalam peralihan hak, harus dilakukan secara tunai, terang dan tanpa paksaan. Pemaksaan dapat menjadi salah satu sebab pengalihan hak dapat dibatalkan oleh pengadilan. Di samping itu ketentuan ini akan sulit dipraktekkan, disebabkan sedikitnya karena 2 hal;

1. ada kemungkinan tanah yang diperoleh walaupun dari warisan, merupakan tanah sebagai sumber kehidupan bagi mereka.
2. pemaksaan yang dilakukan pemerintah akan menimbulkan polemik dalam masyarakat, terutama dalam menentukan siapa yang ditunjuk oleh pemerintah, kalau dipaksa untuk menjual, kepada siapa akan dijual, berapa harganya jual belinya?

Menurut Boedi Harsono⁶⁰, dalam praktek larangan yang ditetapkan dalam Pasal 9 ayat 1 tersebut pelaksanaannya seringkali menjumpai kesulitan, jika seorang petani memiliki tanah pertanian kurang dari 2 hektar dan yang akan dijualnya hanya sebagian, karena ia ingin tetap menjadi petani, sedangkan uang yang diperlukannya hanyalah sebesar harga sebagian tanah. Dalam pada itu seringkali juga diberikan dispensasi terhadap ketentuan Pasal 9 ayat 1, jika tanah-tanah yang bersangkutan diperlukan untuk proyek-proyek yang penting

⁶⁰ Boedi Harsono, op.cit. hal. 397.

Namun setelah tanah tersebut jatuh kepada ahli waris, Pasal 9 ayat 2 mengharuskan mereka untuk menunjuk salah seorang diantara mereka yang selanjutnya akan memiliki tanah itu, atau memindahkannya kepada pihak lain. jika mereka tidak melaksanakan kewajiban tersebut, pemerintah akan menunjuk (bila perlu secara paksa) salah seorang dari antara mereka itu yang selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan atau memaksa mereka untuk menjual tanah tersebut.

Menurut penulis ketentuan ini mengandung pemaksaan. Seorang yang memiliki tanah pertanian secara bersama-sama, baik didapat melalui pembelian besama maupun didapat dari warisan, dipaksa untuk menunjuk salah satu dari mereka untuk memiliki tanah tersebut, atau dipaksa untuk menjual tanah tersebut. Ketentuan ini, di samping bertentangan dengan asas-asas hukum umum, juga bertentangan dengan aturan dalam peralihan hak. Dalam peralihan hak, harus dilakukan secara tunai, terang dan tanpa paksaan. pemaksaan dapat menjadi salah satu sebab pengalihan hak dapat dibatalkan oleh pengadilan. Di samping itu ketentuan ini akan sulit dipraktekkan, disebabkan sedikitnya karena 2 hal;

1. ada kemungkinan tanah yang diperoleh walaupun dari warisan, merupakan tanah sebagai sumber kehidupan bagi mereka.
2. pemaksaan yang dilakukan pemerintah akan menimbulkan polemik dalam masyarakat, terutama dalam menentukan siapa yang ditunjuk oleh pemerintah, kalau dipaksa untuk menjual, kepada siapa akan dijual, berapa harganya jual belinya?

Menurut Boedi Harsono⁶⁰, dalam praktek larangan yang ditetapkan dalam Pasal 9 ayat 1 tersebut pelaksanaanya seringkali menjumpai kesulitan, jika seorang petani memiliki tanah pertanian kurang dari 2 hektar dan yang akan dijualnya hanya sebagian, karena ia ingin tetap menjadi petani, sedangkan uang yang diperlukannya hanyalah sebesar harga sebagian tanah. Dalam pada itu seringkali juga diberikan dispensasi terhadap ketentuan Pasal 9 ayat 1, jika tanah-tanah yang bersangkutan diperlukan untuk proyek-proyek yang penting

⁶⁰ Boedi Harsono, op.cit. hal. 397.

Namun setelah tanah tersebut jatuh kepada ahli waris, Pasal 9 ayat 2 mengharuskan mereka untuk menunjuk salah seorang diantara mereka yang selanjutnya akan memiliki tanah itu, atau memindahkannya kepada pihak lain. jika mereka tidak melaksanakan kewajiban tersebut, pemerintah akan menunjuk (bila perlu secara paksa) salah seorang dari antara mereka itu yang selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan atau memaksa mereka untuk menjual tanah tersebut.

Menurut penulis ketentuan ini mengandung pemaksaan. Seorang yang memiliki tanah pertanian secara bersama-sama, baik didapat melalui pembelian besama maupun didapat dari warisan, dipaksa untuk menunjuk salah satu dari mereka untuk memiliki tanah tersebut, atau dipaksa untuk menjual tanah tersebut. Ketentuan ini, di samping bertentangan dengan asas-asas hukum umum, juga bertentangan dengan aturan dalam peralihan hak. Dalam peralihan hak, harus dilakukan secara tunai, terang dan tanpa paksaan. pemaksaan dapat menjadi salah satu sebab pengalihan hak dapat dibatalkan oleh pengadilan. Di samping itu ketentuan ini akan sulit dipraktekkan, disebabkan sedikitnya karena 2 hal;

1. ada kemungkinan tanah yang diperoleh walaupun dari warisan, merupakan tanah sebagai sumber kehidupan bagi mereka.
2. pemaksaan yang dilakukan pemerintah akan menimbulkan polemik dalam masyarakat, terutama dalam menentukan siapa yang ditunjuk oleh pemerintah, kalau dipaksa untuk menjual, kepada siapa akan dijual, berapa harganya jual belinya?

Menurut Boedi Harsono⁶⁰, dalam praktek larangan yang ditetapkan dalam Pasal 9 ayat 1 tersebut pelaksanaanya seringkali menjumpai kesulitan, jika seorang petani memiliki tanah pertanian kurang dari 2 hektar dan yang akan dijualnya hanya sebagian, karena ia ingin tetap menjadi petani, sedangkan uang yang diperlukannya hanyalah sebesar harga sebagian tanah. Dalam pada itu seringkali juga diberikan dispensasi terhadap ketentuan Pasal 9 ayat 1, jika tanah-tanah yang bersangkutan diperlukan untuk proyek-proyek yang penting

⁶⁰ Boedi Harsono, op.cit. hal. 397.

e. Pasal 10 UU No. 56/prp/1960

Pada dasarnya setiap tanah kelebihan dari batas maksimum, akan diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian kepada bekas pemiliknya (Pasal 17 Ayat (3) UUPA jo Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 224/1961). Namun ketentuan yang terdapat dalam Pasal 17 ayat (3) UUPA tersebut dibatasi oleh ketentuan yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 56/Prp/1960, dimana ganti kerugian hanya akan diberikan kepada mereka yang mematuhi UU tersebut. Bagi mereka yang tidak patuh, antara lain tidak melaporkan kelebihan tanahnya dan mengalihkan haknya kepada pihak lain tanpa izin, tidak akan diberikan ganti kerugian.

Sehubungan dengan ketentuan tersebut diatas, hakim mahkamah konstitusi yang dalam putusannya mempunyai pendapat yang berbeda (*disenting opinion*) dengan hakim yang lainnya menguraikan:⁶¹

Sistem hukum pidana secara umum, memang dapat memuat hukuman tambahan berupa perampasan barang atau benda yang digunakan untuk melakukan kejahatan atau sebagai hasil kejahatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 Ayat (1) KUHP. Kata dapat dalam Pasal 39 KUHP merujuk pada kewenangan diskresioner Hakim untuk menjatuhkan hukuman tambahan tersebut, yang harus mempertimbangkan keadaan-keadaan tertentu, terutama jikalau barang atau benda tersebut milik pihak ketiga. Ayat (2) Pasal 39 KUHP menentukan pula bahwa dalam tindak pidana pelanggaranpun, hal itu dapat dilakukan asalkan hal demikian ditentukan dengan undang-undang. Namun kategori demikian jarang ditemukan dan jarang dipraktikkan, karena alasan dan pertimbangan keadilan atau kewajaran. Tindak pidana "pelanggaran" merupakan tindak pidana yang ringan yang harus dipertimbangkan proporsionalitas antara tindak pidana yang dilakukan dengan barang milik terdakwa sebagai hasil kejahatan atau alat untuk melakukan kejahatan. Contoh yang dapat ditemukan tentang tindak pidana pelanggaran yang memuat ketentuan sebagaimana disebut dalam Pasal 39 Ayat (2) KUHP adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal, yang menggantikan *Ijksordonantie* 1949, Stb 1949-175. Pasal 33 Ayat (2)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1981 tersebut menetapkan sebagai tindak pidana pelanggaran perbuatan menaruh, memamerkan, memakai, menawarkan untuk dijual, menjual atau menawarkan untuk disewa alat

⁶¹ Putusan Mahkamah Konstitusi, loc. cit.

e. Pasal 10 UU No. 56/prp/1960

Pada dasarnya setiap tanah kelebihan dari batas maksimum, akan diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian kepada bekas pemiliknya (Pasal 17 Ayat (3) UUPA jo Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 224/1961). Namun ketentuan yang terdapat dalam Pasal 17 ayat (3) UUPA tersebut dibatasi oleh ketentuan yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 56/Prp/1960, dimana ganti kerugian hanya akan diberikan kepada mereka yang mematuhi UU tersebut. Bagi mereka yang tidak patuh, antara lain tidak melaporkan kelebihan tanahnya dan mengalihkan haknya kepada pihak lain tanpa izin, tidak akan diberikan ganti kerugian.

Sehubungan dengan ketentuan tersebut diatas, hakim mahkamah konsitusi yang dalam putusannya mempunyai pendapat yang berbeda (*disenting opinion*) dengan hakim yang lainnya menguraikan:⁶¹

Sistem hukum pidana secara umum, memang dapat memuat hukuman tambahan berupa perampasan barang atau benda yang digunakan untuk melakukan kejahatan atau sebagai hasil kejahatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 Ayat (1) KUHP. Kata dapat dalam Pasal 39 KUHP merujuk pada kewenangan diskresioner Hakim untuk menjatuhkan hukuman tambahan tersebut, yang harus mempertimbangkan keadaan-keadaan tertentu, terutama jikalau barang atau benda tersebut milik pihak ketiga. Ayat (2) Pasal 39 KUHP menentukan pula bahwa dalam tindak pidana pelanggaranpun, hal itu dapat dilakukan asalkan hal demikian ditentukan dengan undang-undang. Namun kategori demikian jarang ditemukan dan jarang dipraktikkan, karena alasan dan pertimbangan keadilan atau kewajaran. Tindak pidana "pelanggaran" merupakan tindak pidana yang ringan yang harus dipertimbangkan proporsionalitas antara tindak pidana yang dilakukan dengan barang milik terdakwa sebagai hasil kejahatan atau alat untuk melakukan kejahatan. Contoh yang dapat ditemukan tentang tindak pidana pelanggaran yang memuat ketentuan sebagaimana disebut dalam Pasal 39 Ayat (2) KUHP adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal, yang menggantikan *Ijksordonantie* 1949, Stb 1949-175. Pasal 33 Ayat (2)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1981 tersebut menetapkan sebagai tindak pidana pelanggaran perbuatan menaruh, memamerkan, memakai, menawarkan untuk dijual, menjual atau menawarkan untuk disewa alat

⁶¹ Putusan Mahkamah Konstitusi, loc. cit.

ukur, takar dan timbangan yang tidak ditera/ditera ulang secara sah oleh pegawai yang berhak, dan Pasal 33

Ayat (3) menentukan bahwa barang bukti pelanggaran tersebut dapat disita, akan tetapi jika barang bukti yang disita tidak dirampas, maka barang bukti tersebut tidak dikembalikan sebelum alat tersebut ditera atau ditera ulang secara sah

Pengambilalihan milik tanpa ganti rugi, melalui hukuman tambahan dalam putusan Pengadilan, yang menyangkut tanah hanya diperbolehkan dengan alasan barang yang dirampas tersebut telah digunakan sebagai alat untuk melakukan kejahatan atau diperoleh sebagai hasil dari kejahatan. Jika hukum yang mengandung kebijakan negara merupakan satu proses sosial untuk mengadakan kompromi antara kepentingan-kepentingan warga negara yang berbeda dan bahkan saling bertentangan diinginkan efektif, maka asas keseimbangan, rasionalitas, dan proporsionalitas harus dipertimbangkan secara cukup. Tanpa dipenuhinya syarat-syarat tersebut, maka norma yang demikian dipandang *sewenang-wenang*, dan karenanya bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945.

Mengenai sanksi ini Ari Sukanti dalam keterangannya di hadapan Mahkamah Konstitusi mengungkapkan hal senada. Menurut Ari Sukanti, bahwa tidak adanya pemberian ganti rugi kepada pihak yang melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) tersebut adalah bertentangan dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional dan Asas-asas Perolehan Tanah yang menjadi dasar pembangunan Hukum Tanah Nasional.

Pertimbangan lain, karena sesungguhnya Indonesia tidak pernah menganut paham bahwa pemilik tanah lebih yang bukan hasil kejahatan merupakan musuh, sebagaimana ditempatkan dalam ideologi pertentangan kelas di masa lalu, dan pemilikan tanah melebihi batas maksimum yang ditentukan bukan sebagai *mala-in se* dalam sejarah kemanusiaan sebagaimana telah diutarakan di atas. Jika kemudian melalui perubahan sistem sosial, politik, dan hukum ditetapkan kebijakan bahwa pemilikan tanah yang melebihi batas maksimum tanpa laporan menjadi tindak pidana pelanggaran (*mala prohibita*), maka kebijakan demikian telah menempatkan hukum sebagai satu sarana untuk mencapai tujuan keadilan sosial yang ditetapkan (*law as a tool of social engineering*). Akan tetapi fungsi hukum dalam teori yang diadopsi demikian harus mempertimbangkan aspek keadilan dan menjauhkan sikap *sewenang-wenang*.

Universitas Indonesia

Untuk adil dan tidak sewenang-wenang maka seharusnya baik pemilik tanah lebih dari maksimum yang ditetapkan, maupun anggota masyarakat yang tidak memiliki tanah yang memperoleh manfaat dari program *landreform* dan *agrarian reform* demikian, harus secara seimbang keadaannya menjadi sama-sama lebih baik (*better-off*), dan tidak membiarkan satu pihak menjadi lebih buruk dari keadaan semula (*worse-off*)⁶².

Menurut penulis, walaupun hukuman tersebut diberlakukan, selayaknya tidak disamakan untuk semua perbuatan yang memenuhi klasifikasi tersebut. Bisa saja seseorang tidak melaporkan kelebihan tanahnya atau mengalihkan hak atas tanahnya karena ketidak tahuan terhadap adanya ketentuan seperti itu. memang ada asas yang menyebutkan bahwa setiap orang tidak boleh menyangkal terhadap suatu aturan dengan alasan dia tidak mengetahui adanya aturan tersebut. Dalam asas tersebut seharusnya juga tercantum kewajiban pemerintah untuk mensosialisasikan tentang adanya suatu aturan. Alangkah lebih baik apabila sebelum di ajukan ke pengadilan, pihak yang diduga memiliki luas tanah pertanian melebihi batas, diberikan pengarahannya bahwa ada ketentuan tentang batas maksimum pemilikan tanah. Mengenai sanksi yang mengakibatkan peralihan hak tersebut batal, terasa sangat memberatkan. Tidak adil apabila pihak yang punya itikat baik untuk memperoleh hak atas tanah dirugikan akibat kesalahan orang lain.

Ketentuan batasan pemilikan tanah pertanian yang melebihi batas akan sangat tergantung pada adanya pendaftaran tanah yang baik. masalah pendaftaran tanah yang belum sempurna, yang biasanya terjadi di kebanyakan negara-negara Amerika Latin, juga terjadi di Indonesia. Hal mana menimbulkan kesulitan dalam mengetahui data mengenai hak-hak tanah, luas tanah dan jenis usahanya. Walaupun Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 telah mulai diperlakukan sejak tahun 1961, tetapi sampai 1963 daftar pertama tanah yang di sediakan untuk distribusi baru dapat diselesaikan. Masalah lain yang bersifat khusus adalah tanah yang dikuasi berdasarkan bermacam-macam peraturan penyewaan tanah⁶³.

⁶² Putusan Mahkamah Konstitusi, loc. cit.

⁶³ Arie Sukanti Hutagalung, loc. cit.

Kurangnya peta yang baik, termasuk peta tanah milik dan peta tanah hak lain, juga mempengaruhi proses pengambilalihan dan redistribusi. pendaftaran tanah dan peta tanah milik yang terdapat di Jawa, Madura dan Bali dan beberapa daerah yang sangat terbatas dikepulauan lainnya, benar-benar sangat usang dan dalam beberapa hal tidak menggambarkan kenyataan yang ada⁶⁴.

3.3 Budaya hukum masyarakat mengenai Penetapan Luas Tanah Pertanian

Kultur hukum diartikan sebagai keseluruhan sistem nilai, serta sikap-sikap yang mempengaruhi hukum.⁶⁵ Dengan kata lain, kultur hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan.⁶⁶

Friedman⁶⁷ mengatakan bahwa tegaknya peraturan-peraturan hukum tergantung kepada budaya hukum masyarakatnya. Budaya hukum masyarakat tergantung kepada budaya hukum anggota-anggotanya yang dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, lingkungan budaya, posisi atau kedudukan, bahkan kepentingan-kepentingan.

Dari sisi Pendidikan dan lingkungan budaya, sebagian besar penduduk Indonesia adalah mereka yang tidak mengenyam pendidikan. Bagi yang mendapat pendidikan pun, sebagian besar adalah tamatan sekolah dasar. Bagi masyarakat yang pendidikannya kurang, kehidupannya sebagian besar adalah rutinitas. Mereka melaksanakan suatu aturan berdasarkan apa yang dilihat disekitarnya, bukan dari apa yang semestinya sebagaimana diatur dalam suatu aturan tertulis.

Berdasarkan pengalaman penulis sewaktu menjadi pegawai PPAT di Kabupaten Bekasi, seseorang yang ingin membeli tanah pertanian diwajibkan untuk menandatangani surat pernyataan yang menyebutkan bahwa dengan pemilihan tanah yang akan dibelinya tersebut pembeli menyatakan tidak menjadi pemilik tanah secara absentee dan tidak mempunyai tanah melebihi ketentuan yang ditetapkan.

⁶⁴ Arie Sukanti Hutagalung, loc. cit..

⁶⁵ Lawrence M Friedman: loc.cit.

⁶⁶ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia*, Penyebab dan Solusinya, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2006) hal. 9.

⁶⁷ Wolfgang G. Friedman. "Peranan Hukum dan Fungsi Ahli Hukum di Negara Berkembang" di dalam T. Mulya Lubis, ed., *Peranan Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986), hlm. 1.

Kurangnya peta yang baik, termasuk peta tanah milik dan peta tanah hak lain, juga mempengaruhi proses pengambilalihan dan redistribusi pendaftaran tanah dan peta tanah milik yang terdapat di Jawa, Madura dan Bali dan beberapa daerah yang sangat terbatas dikepulauannya lainnya, benar-benar sangat usang dan dalam beberapa hal tidak menggambarkan kenyataan yang ada⁶⁴.

3.3 Budaya hukum masyarakat mengenai Penetapan Luas Tanah Pertanian

Kultur hukum diartikan sebagai keseluruhan sistem nilai, serta sikap-sikap yang mempengaruhi hukum.⁶⁵ Dengan kata lain, kultur hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan.⁶⁶

Friedman⁶⁷ mengatakan bahwa tegaknya peraturan-peraturan hukum tergantung kepada budaya hukum masyarakatnya. Budaya hukum masyarakat tergantung kepada budaya hukum anggota-anggotanya yang dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, lingkungan budaya, posisi atau kedudukan, bahkan kepentingan-kepentingan.

Dari sisi Pendidikan dan lingkungan budaya, sebagian besar penduduk Indonesia adalah mereka yang tidak mengenyam pendidikan. Bagi yang mendapat pendidikan pun, sebagian besar adalah tamatan sekolah dasar. Bagi masyarakat yang pendidikannya kurang, kehidupannya sebagian besar adalah rutinitas. Mereka melaksanakan suatu aturan berdasarkan apa yang dilihat disekitarnya, bukan dari apa yang semestinya sebagaimana diatur dalam suatu aturan tertulis.

Berdasarkan pengalaman penulis sewaktu menjadi pegawai PPAT di Kabupaten Bekasi, seseorang yang ingin membeli tanah pertanian diwajibkan untuk menandatangani surat pernyataan yang menyebutkan bahwa dengan pemilihan tanah yang akan dibelinya tersebut pembeli menyatakan tidak menjadi pemilik tanah secara absentee dan tidak mempunyai tanah melebihi ketentuan yang ditetapkan.

⁶⁴ Arie Sukanti Hutagalung, loc. cit..

⁶⁵ Lawrence M Friedman: loc.cit.

⁶⁶ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia, Penyebab dan Solusinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2006) hal. 9.

⁶⁷ Wolfgang G. Friedman. "Peranan Hukum dan Fungsi Ahli Hukum di Negara Berkembang" di dalam T. Mulya Lubis, ed., *Peranan Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986), hlm. 1.

Sewaktu maksud dari pernyataan tersebut ditanyakan oleh calon pembeli, pegawai PPAT menjawab, hal ini adalah ketentuan dari Badan Pertanahan, hanya sebagai syarat saja. Calon pembelipun kemudian tidak mempermasalahkan pernyataan tersebut karena dia mengetahui banyak orang lain yang mempunyai tanah yang luas, dibiarkan begitu saja tanpa dikenakan sanksi oleh yang berwajib.

Dilihat dari sisi posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat, banyak tuan tanah yang terkena oleh program ini mempunyai kekuatan ekonomi dan kedudukan yang tinggi dalam masyarakat di negaranya. Ini menyebabkan adanya jurang yang lebar antara hukum dan pelaksanaannya. Tuan-tuan tanah ini berusaha untuk menghindarkan diri dari ketentuan-ketentuan tanah mereka dalam lingkungan keluarga atau mengalihkannya kepada pihak yang mempunyai hubungan yang menentukan dengan pemilik sebelumnya. Dari semula sudah diduga bahwa masalah-masalah serius akan ditimbulkan oleh para tuan tanah dan bahwa mereka akan mengambil manfaat dari titik lemah hukum dan pejabat-pejabat pelaksanaannya. Di samping itu kurangnya pengetahuan, kesadaran hukum dan pengetahuan tentang keorganisasian di antara para petani membuat keadaan di atas menjadi lebih buruk. Petani tetap berada di bawah tekanan, baik dari segi mental maupun ekonomi, dari para tuan tanah yang menekan mereka untuk menghalangi usaha pelaksanaan Undang-undang No. 56/Prp/1960 dan redistribusi tanah secara efisien. Kenyataannya bahwa panitia landreform anggotanya kebanyakan merupakan wakil dari kaum elit setempat dan dapat diduga memihak kepada tuan tanah, maka besar kemungkinan mereka tersangkut korupsi⁶⁸. Kedua faktor tersebut mempengaruhi efektivitas program land reform yang salah satunya adalah pembatasan pemilikan tanah pertanian..

Tidak hanya kurangnya kesadaran mengenai nilai dan pentingnya redistribusi tanah dari sebagian kelompok masyarakat, tetapi pemerintah sendiri memberikan kesan di antara tuan tanah bahwa redistribusi tanah dapat disamakan dengan penyitaan tanah secara nyata yang dilakukan oleh pemerintah. Nampaknya penentuan besar ganti rugi yang harus dibayarkan untuk setiap tanah yang diambil

⁶⁸ Dialog mengenai "Masalah Agraria antara Hukum dan Pelaksanaannya", dalam Prisma VIII, September 1979, h. 57-62, disadur dari Arie Sukanti Hutagalung, SH, Mli. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia* (suatu sarana ke arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah, (Jakarta: Rajawali, 1985), h. 91.

Sewaktu maksud dari pernyataan tersebut ditanyakan oleh calon pembeli, pengawai PPAT menjawab, hal ini adalah ketentuan dari Badan Pertanahan, hanya sebagai syarat saja. Calon pembelipun kemudian tidak mempermasalahkan pernyataan tersebut karena dia mengetahui banyak orang lain yang mempunyai tanah yang luas, dibiarkan begitu saja tanpa dikenakan sanksi oleh yang berwajib.

Dilihat dari sisi posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat, banyak tuan tanah yang terkena oleh program ini mempunyai kekuatan ekonomi dan kedudukan yang tinggi dalam masyarakat di negaranya. Ini menyebabkan adanya jurang yang lebar antara hukum dan pelaksanaannya. Tuan-tuan tanah ini berusaha untuk menghindarkan diri dari ketentuan-ketentuan tanah mereka dalam lingkungan keluarga atau mengalihkannya kepada pihak yang mempunyai hubungan yang menentukan dengan pemilik sebelumnya. Dari semula sudah diduga bahwa masalah-masalah serius akan ditimbulkan oleh para tuan tanah dan bahwa mereka akan mengambil manfaat dari titik lemah hukum dan pejabat-pejabat pelaksanaannya. Di samping itu kurangnya pengetahuan, kesadaran hukum dan pengetahuan tentang keorganisasian di antara para petani membuat keadaan di atas menjadi lebih buruk. Petani tetap berada di bawah tekanan, baik dari segi mental maupun ekonomi, dari para tuan tanah yang menekan mereka untuk menghalangi usaha pelaksanaan Undang-undang No. 56/Prp/1960 dan redistribusi tanah secara efisien. Kenyataannya bahwa panitia landreform anggotanya kebanyakan merupakan wakil dari kaum elit setempat dan dapat diduga memihak kepada tuan tanah, maka besar kemungkinan mereka tersangkut korupsi⁶⁸. Kedua faktor tersebut mempengaruhi efektivitas program land reform yang salah satunya adalah pembatasan pemilikan tanah pertanian..

Tidak hanya kurangnya kesadaran mengenai nilai dan pentingnya redistribusi tanah dari sebagian kelompok masyarakat, tetapi pemerintah sendiri memberikan kesan di antara tuan tanah bahwa redistribusi tanah dapat disamakan dengan penyitaan tanah secara nyata yang dilakukan oleh pemerintah. Nampaknya penentuan besar ganti rugi yang harus dibayarkan untuk setiap tanah yang diambil

⁶⁸ Dialog mengenai "Masalah Agraria antara Hukum dan Pelaksanaannya", dalam Prisma VIII, September 1979, h. 57-62, disadur dari Arie Sukanti Hutagalung, SH, Mli. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia* (suatu sarana ke arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah, (Jakarta: Rajawali, 1985), h. 91.

merupakan faktor yang paling banyak menimbulkan masalah program redistribusi tanah. Di negara-negara Amerika Latin, masalah ini langsung berkaitan dengan keadaan keuangan ekonomi negara tersebut. di Indonesia masalah ini lebih diperburuk dengan adanya dana pemerintah yang terbatas, terutama dibandingkan dengan permintaan para tuan tanah. Selanjutnya inflasi pun mempengaruhi nilai ganti rugi.⁶⁹

Redistribusi dipercayakan kepada panitia setempat. aparat-aparatnya banyak yang birokratis, bekerja sangat lambat, terutama dalam pemberian hak milik kepada para penerima redistribusi, walaupun beberapa dari mereka melaksanakan tugasnya dengan baik. Di samping itu, kesulitan dalam pendaftaran tanah memberi jalan adanya penyalahgunaan dibidang apapun. Ditambah lagi tingkat pertumbuhan penduduk Indonesia yang berkembang pesat dan mungkin terus meningkat. Sebagian besar dari penduduk ini akan ditampung dalam sektor pertanian. Di kepulauan yang padat penduduknya seperti di Jawa dan Madura masalah yang lebih nyata bukan redistribusi tanah, tetapi distribusi dari penduduk. Apapun hasil program redistribusi di Jawa dan Madura ini membutuhkan pelaksanaan secepatnya bagi pembukaan daerah di kepulauan lainnya untuk program transmigrasi penyerapan pertumbuhan penduduk yang sangat pesat.⁷⁰

UUPA yang sarat dengan watak kerakyatan, sebagai produk zamannya, memang merupakan karya besar Indonesia dibidang perundang-undangan yang merupakan salah satu sendi penting dalam pelaksanaan cita-cita kemerdekaan. Tetapi UUPA yang hanya memuat konsep dan asas, dalam pelaksanaan atau konkretisasinya masih digantungkan pada banyak undang-undang-sebagai produk politik-yang harus dibentuk kemudian, yang juga akan sangat diwarnai sistem politik yang berkembang, dan dengan perubahan kondisi dan sistem politik meskipun di bawah UUD 1945 yang sama, sebagaimana telah diutarakan, memerlukan penyesuaian, dan dengan sendirinya juga pengujian terhadap hukum dasarnya. Terlebih-lebih praktik pelaksanaan UUPA dan Undang-undang No. 56/Prp/1960 yang berkaitan dalam suasana politik yang berkembang pada masa

⁶⁹ Arie Sukanti Hutagalung, *op. cit.* hal. 92.

⁷⁰ *Ibid*

setelah lahirnya karya besar tersebut, secara sosiologis empirik sangat diwarnai suasana dan dinamika sosial politik yang terjadi masa itu. Akibatnya persepsi masyarakat juga terbentuk oleh suasana dan dinamika sosial politik demikian dalam melihat undang-undang pokok agraria dan undang-undang yang berkaitan dengannya⁷¹.

Bukti dari kegagalan UU No. 56/prp/1960 dapat juga diukur dilihat dari apa yang dipaparkan oleh Dianto Bachriadi dalam makalah yang disampaikan dalam seminar pembaruan agraria di Jakarta, tanggal 23 September 1999, bahwa berdasarkan sensus pertanian tahun 1993, maka gambaran penguasaan tanah di pedesaan adalah 25 % penduduk pedesaan menguasai tanah seluas 74,2%, sementara 75% penduduk pedesaan hanya menguasai 25,9% dari seluruh luas tanah pertanian. Apabila kita telaah kembali masalah tersebut di atas hal ini merupakan suatu tanda tanya yang besar bagi kita karena land reform telah diundangkan sejak 1961 (UU No. 56/Prp/1960), sebagai peraturan pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Data lain disampaikan oleh Maria SW Sumardjono⁷² yaitu, Data sampai Juni 1998 menunjukkan, dari 1.397.167 hektar tanah obyek landreform baru didistribusi 787.931 hektar (54,4 persen), dengan jumlah penerima sebanyak 1.267.961 keluarga petani. Setelah hampir 40 tahun, ternyata baru separuh dari tanah obyek landreform itu yang bisa dibagikan. Dan, melihat perbandingan antara luas tanah usaha tani dan tanah obyek landreform, persentase keluarga petani menerima redistribusi di Indonesia tentu sangat kecil.

Walaupun jumlah penerima redistribusi terbatas, toh perlu dipertanyakan seberapa jauh program tersebut bermanfaat bagi penerima. Sebab program redistribusi tidak selesai dengan telah diterimanya pembagian tanah. Tidak lanjut berupa pelayanan kemudahan memperoleh kredit, bantuan pemasaran hasil produksi, dan dorongan untuk ikut serta dalam koperasi merupakan dukungan yang sngat diperlukan. Tanpa dukungan nyata, petani yang mengalami kesulitan hidup akan dengan mudah menjual tanahnya kepada pihak lain⁷³.

⁷¹ Putusan Mahkamah Konstitusi, loc. cit.

⁷² Maria S.W. Sumardjono, loc. cit. hal 50.

⁷³ Maria S.W. Sumardjono, loc. cit. hal 50.

Mengingat tanah yang tersedia semakin terbatas dan hambatan lain (data pertanahan akurat untuk mendeteksi tanah-tanah potensial sebagai obyek landreform belum tersedia, keterbatasan dana pemerintah, dan tidak berfungsinya program landreform swadaya karena krisis ekonomi), perlu dipikirkan kembali kelanjutan program redistribusi itu, di samping pengembangan potensi program konsolidasi tanah pertanian.⁷⁴

Meski Pemerintah dimasa lalu dan masa sekarang telah berusaha keras untuk menghilangkan kesan bahwa UUPA bukan merupakan produk yang dipengaruhi Partai Komunis Indonesia (PKI), akan tetapi kesan sebaliknya terjadi secara umum pada sebagian warga masyarakat. Kesan atau persepsi demikian merupakan fakta yang hidup di masyarakat sesudah peralihan pemerintahan ke pemerintahan Orde Baru pada bulan Oktober 1965. Indikator yang tampak dari pertimbangan, pendapat dan dasar UUPA yang merujuk pada ciri, suasana dan dinamika politik zamannya seperti jargon-jargon Revolusi Nasional, Manifesto Politik dan Jalannya Revolusi Kita (Jarek) yang masih melekat dalam UUPA ikut berperan membentuk persepsi demikian. Pernyataan Mensesneg pada masa Pemerintahan Soeharto pada tanggal 21 November 1988 yang mengemukakan bahwa untuk, *"memurnikan posisi ideologis dari Undang-Undang Pokok Agraria...perlu kiranya pada suatu saat dalam waktu dekat ini, kita menghapuskan kesan keterkaitannya dengan faham komunisme"* memberi bukti bahwa kesan dan persepsi demikian merupakan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Hal itu mengharuskan perlunya diberi pencitraan yang kuat. Meskipun kesan demikian saat ini sudah hilang, jika hanya dilihat dari melekatnya jargon politik masa itu yang tidak lagi dipandang relevan, sepanjang menyangkut UUPA, akan tetapi pandangan tersebut belum seluruhnya hapus. Sehingga oleh karenanya, dipandang merupakan kebutuhan untuk menguji konsepsi yang termuat dalam undang-undang yang berkaitan dengan UU PA tersebut sebagai karya besar bangsa Indonesia, yang kemudian dijabarkan dalam undang-undang pelaksanaanya seperti UU 56/1960⁷⁵.

⁷⁴ Maria S.W. Sumardjono, loc. cit. hal 50.

⁷⁵ Boedi Harsono, Op. cit, hal. 236.

Mengingat tanah yang tersedia semakin terbatas dan hambatan lain (data pertanahan akurat untuk mendeteksi tanah-tanah potensial sebagai obyek landreform belum tersedia, keterbatasan dana pemerintah, dan tidak berfungsinya program landreform swadaya karena krisis ekonomi), perlu dipikirkan kembali kelanjutan program redistribusi itu, di samping pengembangan potensi program konsolidasi tanah pertanian.⁷⁴

Meski Pemerintah dimasa lalu dan masa sekarang telah berusaha keras untuk menghilangkan kesan bahwa UUPA bukan merupakan produk yang dipengaruhi Partai Komunis Indonesia (PKI), akan tetapi kesan sebaliknya terjadi secara umum pada sebagian warga masyarakat. Kesan atau persepsi demikian merupakan fakta yang hidup di masyarakat sesudah peralihan pemerintahan ke pemerintahan Orde Baru pada bulan Oktober 1965. Indikator yang tampak dari pertimbangan, pendapat dan dasar UUPA yang merujuk pada ciri, suasana dan dinamika politik zamannya seperti jargon-jargon Revolusi Nasional, Manifesto Politik dan Jalannya Revolusi Kita (Jarek) yang masih melekat dalam UUPA ikut berperan membentuk persepsi demikian. Pernyataan Mensesneg pada masa Pemerintahan Soeharto pada tanggal 21 November 1988 yang mengemukakan bahwa untuk, *"memurnikan posisi ideologis dari Undang-Undang Pokok Agraria...perlu kiranya pada suatu saat dalam waktu dekat ini, kita menghapuskan kesan keterkaitannya dengan faham komunisme"* memberi bukti bahwa kesan dan persepsi demikian merupakan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Hal itu mengharuskan perlunya diberi pencitraan yang kuat. Meskipun kesan demikian saat ini sudah hilang, jika hanya dilihat dari melekatnya jargon politik masa itu yang tidak lagi dipandang relevan, sepanjang menyangkut UUPA, akan tetapi pandangan tersebut belum seluruhnya hapus. Sehingga oleh karenanya, dipandang merupakan kebutuhan untuk menguji konsepsi yang termuat dalam undang-undang yang berkaitan dengan UU PA tersebut sebagai karya besar bangsa Indonesia, yang kemudian dijabarkan dalam undang-undang pelaksanaanya seperti UU 56/1960⁷⁵.

⁷⁴ Maria S.W. Sumardjono, loc. cit. hal 50.

⁷⁵ Boedi Harsono, Op. cit, hal. 236.

Tanah, yang dipandang mempunyai hubungan magis dengan pemiliknya, akan sangat berarti bagi siapapun, dan merupakan sumber daya ekonomi yang sangat fundamental dalam kehidupan manusia. Oleh karenanya pengaturannya juga harus mempertimbangkan faktor hubungan *psikologis-magis* penting demikian dalam pengambilan keputusan dan pembentukan norma yang mengatur hubungan manusia dengan tanah. Pemilikan tanah yang luas, pada hakikatnya jikalau bukan diperoleh karena kejahatan dan bukan hasil kejahatan, tidak pernah dipandang sebagai sesuatu yang jahat (*mala in se*) dalam masyarakat, kecuali dalam masyarakat yang menganut faham *Marxisme-Leninisme* atau komunisme, yang mempertentangkan kelas pemilik lahan luas pertanian dan modal yang disebut sebagai kaum borjuis dan kapitalis, dengan buruh tani sebagai kaum proletar. Penguasaan alat-alat produksi dipandang menjadi kejahatan karena dianggap digunakan sebagai alat pemerasan yang menjadi sumber kesenjangan dan sumber kemelaratan kelas pekerja dan buruh tani, sehingga kemudian dijadikan dasar untuk mengambil alih dalam penguasaan kolektif negara. Akan tetapi paham negara kesejahteraan yang tidak memandang adanya kejahatan yang dilakukan pemilik tanah lebih sebagai penyebab kemiskinan dan kesenjangan, mencoba membangun satu sistem ekonomi dan sosial berdasar restrukturisasi penguasaan dan pemilikan tanah pertanian secara luas, yang kemudian diwujudkan dalam program *landreform dan agrarian reform* untuk mengatasi kesenjangan dan kemiskinan. Tetapi konsep *landreform* sebagai kebijakan yang dirumuskan dalam UU PA sebagai peraturan dasar pokok-pokok agraria, tidak mengadopsi metode pengambilalihan tersebut tanpa ganti rugi. Yang digariskan adalah *allocation and reallocation of economic resources*, yang merupakan kebijakan untuk mengatasi kesenjangan dan untuk mencapai kesejahteraan bersama, yang menjadi kepentingan umum⁷⁶.

Aturan yang menetapkan sebagai tindak pidana pemilikan tanah yang melampaui batas maksimum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 *juncto* Pasal 10 ayat (3) dan (4) UU 56/1960, dengan kualifikasi "*pelanggaran*" dan bukan kejahatan, maka karena sifat hakikatnya dalam sejarah kemanusiaan bukan *mala in se*, perbuatan itu menjadi tindak pidana bukan karena kualitas perbuatannya,

⁷⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi . loc. cit.

melainkan hanya akibat dibentuk dan diterapkannya peraturan perundangundangan oleh penguasa. Perbuatan itu sendiri bukan sesuatu perbuatan yang dalam kesadaran hukum masyarakat dipandang sebagai sesuatu yang jahat. Oleh karenanya, penataan kembali struktur penguasaan dan kepemilikan tanah melalui hukum dan perundang-undangan demikian, yang digunakan sebagai *a tool of social engineering* harus konsisten berpedoman pada asas dalam UUD dan UU PA, yang menggariskan kelebihan tanah dari maksimum luas yang diperkenankan dimiliki, tidak boleh dilakukan sewenang-wenang dan harus dengan ganti rugi. Aturan perampasan kelebihan tanah tanpa ganti rugi sebagai akibat kelalaian melaporkan kelebihan, yang oleh Pemerintah dipandang adil menjadi alat pemaksa sebagai konsekuensi pelanggaran yang dilakukan untuk mengefektifkan pelaksanaan *landreform dan agrarian reform*, menurut hemat kami tidak rasional dan proporsional. Asas proporsionalitas merupakan wujud dari keadilan yang telah menjadi salah satu asas-asas hukum umum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dengan mana pengambil kebijakan dapat mengukur sebelum mengambil keputusan untuk mengadopsi aturan *in casu*, apakah perampasan tanpa ganti rugi akan diperlakukan (i) jika tujuan *landreform/agrarian reform* dapat dicapai dengan tindakan lain, (ii) jika tujuan itu dapat dicapai lebih baik atau lebih efektif melalui tindakan itu atas dasar kriteria efisiensi yang lebih baik, dan (iii) jika persoalan yang dihadapi dapat diselesaikan dengan lebih efektif melalui kewenangan demikian⁷⁷.

Nilai-nilai moral dan etika dalam Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan dalam Pancasila, sebagai dasar negara merupakan pandangan hidup bangsa dan menjadi pedoman dalam memahami ketentuan-ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945, yang kemudian dirumuskan dalam substansi perundang-undangan di bawahnya. Dengan itu dapat dipahami bahwa nilai dasar keadilan merupakan nilai moral dan etika yang juga mengatur hubungan individu dengan masyarakat dengan mana eksistensi atau keberadaan kelompok maupun keberadaan individu harus terjamin dalam keseimbangan. Dengan demikian juga dalam meletakkan hubungannya satu sama lain dalam hukum ketika terjadi perubahan sistem dan konstelasi sosial politik yang diinginkan, baik metode

⁷⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi . loc. cit.

maupun tujuannya harus tetap dalam jiwa dan suasana nilai moral serta etika yang dianut dalam hukum dasar sebagai sumber otoritas dan kewibawaan aturan hukum yang dibentuk.

Secara universal, pengambilalihan hak milik perorangan oleh negara untuk kepentingan umum diakui, asalkan dengan tiga syarat, (i) adanya undang-undang yang mensyahkan pengambilalihan tersebut, (ii) milik yang diambil alih harus digunakan untuk kepentingan umum, (iii) ganti rugi yang adil harus diberikan (V.N. Sukhla, 1997:238). Demikianpun telah diterima menjadi asas umum dalam hukum internasional publik dan hukum perdata internasional bahwa pengambilalihan milik atau penguasaan melalui nasionalisasi harus dengan ganti rugi yang bersifat "*prompt, adequate and effective*" maupun *appropriate compensation*⁷⁸.

Kiranya tidak memerlukan penjelasan bahwa untuk mempertinggi taraf hidup petani dan taraf hidup rakyat pada umumnya, tidaklah cukup dengan diadakannya penetapan luas maksimum dan minimum saja, yang diikuti dengan pembagian kembali tanah-tanah yang melebihi maksimum itu. Agar supaya dapat dicapai hasil sebagai yang diharapkan maka usaha itu perlu disertai dengan tindakan-tindakan lainnya, seperti upaya-upaya pengembangan masyarakat, antara lain penyediaan bibit, modal kerja, teknologi, dan sebagainya.

Menurut Maria S.W. Sumardjono⁷⁹, bila kita sepakat bahwa berbagai kebijakan pertanahan harus ditujukan bagi tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat, maka beberapa hal perlu diperhatikan.

Pertama, prinsip-prinsip dasar UUPA tidaklah bersifat statis. dinamika perkembangan selama 36 tahun menghendaki diadakannya interpretasi dan reinterpretasi terhadap prinsip-prinsip tersebut secara bertanggung jawab. Menghadapi perkembangan baru, kebijakan yang ditempuh haruslah dilaksanakan dengan tetap taat asas, yakni sesuai dengan konsepsi yang melandasinya, namun akomodatif terhadap perkembangan tersebut. prinsip negara menguasai harus ditafsirkan sebagai peran negara, dalam hal ini pemerintah, sebagai wasit yang

⁷⁸ Sudargo Gautama, Buku Keempat 1989:159,160 dan 215; Martin Dixon and Robert McCorquodale 1991 : 511, di kutip dari Putusan Mahkamah Konstitusi perkara Nomor 11/PUU-V/2007

⁷⁹ Maria S.W. Sumardjono, loc. cit. hal. 50

adil yang menentukan aturan main yang ditaati oleh semua pihak dan bahwa negara juga tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai aktor dalam aktivitas pemanfaatan tanah.

Di samping prinsip-prinsip tersebut di atas, pemerintah mempunyai komitmen untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dipunyai oleh orang perseorangan atau badan hukum berupa upaya pendaftaran tanah dengan tujuan untuk lebih memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah.

Kedua, tidak perlu ada kekhawatiran bahwa keberpihakan kepada kepentingan masyarakat banyak sesuai dengan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, secara langsung berakibat kurangnya perhatian kepada investasi modal asing. Kebijakan apapun yang dirancang seharusnya memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan. Pasal 14 UUPA sejak semula telah menggariskan perlunya dibuat rencana umum berkenaan dengan persediaan peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan, yakni untuk keperluan negara, keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya. Keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat dan sosial budaya, keperluan pengembangan produksi pertanian, dan sejenisnya. UUPA memang tidak hanya berorientasi pada pengembangan di bidang pertanian.

Ketiga, keinginan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap kebijaksanaan pertanahan seyogyanya dipahami sebagai keinginan untuk menilai secara arif apakah produk hukum yang telah ada dan sedang dirancang terutama dalam rangka menarik investasi tidak berat sebelah. sepanjang falsafah UUPA masih relevan, peninjauan kembali bukanlah ditujukan kepada UUPA melainkan terutama dimaksudkan untuk mengganti, menambah atau menyempurnakan peraturan pelaksanaan UUPA.

Efektifitas hukum adalah hal terpenting dalam rangka mencapai tujuan yang diatur dalam hukum itu sendiri, karena efektivitas hukum menganjurkan agar masyarakat mematuhi aturan yang dituju oleh hukum. Efektivitas pelaksanaan undang-undang landreform terutama ditentukan oleh sikap berbagai kelompok sosial terhadap pelaksanaan landreform itu sendiri.

Dalam pelaksanaan UU No. 56/Prp/1960 perlu juga diperhatikan pengarahannya yang disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri Amirmachmud yang

adil yang menentukan aturan main yang ditaati oleh semua pihak dan bahwa negara juga tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai aktor dalam aktivitas pemanfaatan tanah.

Di samping prinsip-prinsip tersebut di atas, pemerintah mempunyai komitmen untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dipunyai oleh orang perseorangan atau badan hukum berupa upaya pendaftaran tanah dengan tujuan untuk lebih memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah.

Kedua, tidak perlu ada kekhawatiran bahwa keberpihakan kepada kepentingan masyarakat banyak sesuai dengan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, secara langsung berakibat kurangnya perhatian kepada investasi modal asing. Kebijakan apapun yang dirancang seharusnya memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan. Pasal 14 UUPA sejak semula telah menggariskan perlunya dibuat rencana umum berkenaan dengan persediaan peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan, yakni untuk keperluan negara, keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya. Keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat dan sosial budaya, keperluan pengembangan produksi pertanian, dan sejenisnya. UUPA memang tidak hanya berorientasi pada pengembangan di bidang pertanian.

Ketiga, keinginan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap kebijaksanaan pertanahan seyogyanya dipahami sebagai keinginan untuk menilai secara arif apakah produk hukum yang telah ada dan sedang dirancang terutama dalam rangka menarik investasi tidak berat sebelah. sepanjang falsafah UUPA masih relevan, peninjauan kembali bukanlah ditujukan kepada UUPA melainkan terutama dimaksudkan untuk mengganti, menambah atau menyempurnakan peraturan pelaksanaan UUPA.

Efektifitas hukum adalah hal terpenting dalam rangka mencapai tujuan yang diatur dalam hukum itu sendiri, karena efektivitas hukum menganjurkan agar masyarakat mematuhi aturan yang dituju oleh hukum. Efektivitas pelaksanaan undang-undang landreform terutama ditentukan oleh sikap berbagai kelompok sosial terhadap pelaksanaan landreform itu sendiri.

Dalam pelaksanaan UU No. 56/Prp/1960 perlu juga diperhatikan pengarahan yang disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri Amirmachmud yang

Universitas Indonesia

disampaikan pada penutupan rapat kerja Gubernur/Kepala Daerah seluruh Indonesia di Jakarta dalam bulan Nopember 1973. Menteri Amirmachmud memberi pengarahannya pelaksanaan antara lain sebagai berikut⁸⁰:

”pada lain pihak harus dilanjutkan penertiban dan penyelesaian program landreform sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. baik yang mengenai redistribusi tanah, mencegah timbulnya penguasaan tanah yang melampaui batas, timbulnya pemilikan tanah-tanah dan perjanjian bagi hasil maupun tindakan-tindakan berupa pengamanan dari hasil yang telah dicapai dan tindak lanjutnya. hingga tujuan landreform untuk meningkatkan taraf hidup rakyat tani yang bersangkutan benar-benar tercapai. pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan landreform supaya ditertibkan dan diselesaikan menurut saluran peraturan perundangan agraria yang berlaku, sedemikian rupa hingga tujuan landreform tercapai. tetapi tidak menimbulkan ketegangan-ketegangan para pihak-pihak yang ditertibkan, yang sebagian memang tidak mengetahui, bahwa peraturan-peraturan landreform itu masih tetap berlaku.

Pada dasarnya semua menyetujui pernyataan tersebut, dan menerima UUPA masih relevan untuk dijadikan landasan hukum program *Reforma Agraria* dimaksud. Hal demikian disebabkan ketentuan-ketentuan dalam UU PA sendiri, yang hanya memuat konsepsi, asas dan ketentuan hukum tanah yang bersifat pokok saja, dengan landasan konstitusional yang masih *up-to-date* meskipun dengan empat kali perubahan UUD 1945, masih dipandang tetap merupakan kebijakan yang konsisten dengan cita-cita proklamasi dalam Pembukaan UUD 1945, tanpa menutup mata terhadap situasi ekonomi global yang membawa pengaruh dalam paradigma pembangunan hukum pertanahan dan pembangunan pada umumnya, yang juga menuntut penyesuaian paralel dengan perubahan kondisi sosial politik, ekonomi global dan perubahan UUD 1945.

Meskipun UUPA masih dipandang relevan dan *legitimate* dalam penyelenggaraan tujuan bernegara saat ini, akan tetapi perkembangan zaman yang berlangsung secara besar-besaran dan radikal, menyebabkan UU No. 56/Prp/1960 sudah selayaknya diperbaharui, karena di samping masalah konstitusionalitas Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4), paradigma penyelenggaraan negara dan

⁸⁰ Majalah Penyuluh Landreform dan Agraria No. 5/6 Tahun XIII 1973/1974 hal. 33 dan 40.

disampaikan pada penutupan rapat kerja Gubernur/Kepala Daerah seluruh Indonesia di Jakarta dalam bulan Nopember 1973. Menteri Amirmachmud memberi pengarahannya pelaksanaan antara lain sebagai berikut⁸⁰:

”pada lain pihak harus dilanjutkan penertiban dan penyelesaian program landreform sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. baik yang mengenai redistribusi tanah, mencegah timbulnya penguasaan tanah yang melampaui batas, timbulnya pemilikan tanah-tanah dan perjanjian bagi hasil maupun tindakan-tindakan berupa pengamanan dari hasil yang telah dicapai dan tindak lanjutnya. hingga tujuan landreform untuk meningkatkan taraf hidup rakyat tani yang bersangkutan benar-benar tercapai. pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan landreform supaya ditertibkan dan diselesaikan menurut saluran peraturan perundangan agraria yang berlaku, sedemikian rupa hingga tujuan landreform tercapai. tetapi tidak menimbulkan ketegangan-ketegangan para pihak-pihak yang ditertibkan, yang sebagian memang tidak mengetahui, bahwa peraturan-peraturan landreform itu masih tetap berlaku.

Pada dasarnya semua menyetujui pernyataan tersebut, dan menerima UUPA masih relevan untuk dijadikan landasan hukum program *Reforma Agraria* dimaksud. Hal demikian disebabkan ketentuan-ketentuan dalam UU PA sendiri, yang hanya memuat konsepsi, asas dan ketentuan hukum tanah yang bersifat pokok saja, dengan landasan konstitusional yang masih *up-to-date* meskipun dengan empat kali perubahan UUD 1945, masih dipandang tetap merupakan kebijakan yang konsisten dengan cita-cita proklamasi dalam Pembukaan UUD 1945, tanpa menutup mata terhadap situasi ekonomi global yang membawa pengaruh dalam paradigma pembangunan hukum pertanahan dan pembangunan pada umumnya, yang juga menuntut penyesuaian paralel dengan perubahan kondisi sosial politik, ekonomi global dan perubahan UUD 1945.

Meskipun UUPA masih dipandang relevan dan *legitimate* dalam penyelenggaraan tujuan bernegara saat ini, akan tetapi perkembangan zaman yang berlangsung secara besar-besaran dan radikal, menyebabkan UU No. 56/Prp/1960 sudah selayaknya diperbaharui, karena di samping masalah konstitusionalitas Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4), paradigma penyelenggaraan negara dan

⁸⁰ Majalah Penyuluh Landreform dan Agraria No. 5/6 Tahun XIII 1973/1974 hal. 33 dan 40.

pembangunan, pertumbuhan penduduk dan hubungan sosial ekonomi secara global telah menyebabkan penetapan batas maksimum dan pengembalian tanah gadai tanpa pengembalian uang gadai, dilihat dari *economic analysis* keputusan-keputusan pembentukan peraturan perundangundang dibidang ekonomi keuangan yang berlaku dan dianut, menyebabkan undang-undang tersebut memerlukan *legitimasi* baru, apalagi larangan-larangan dalam undang-undang *a quo* dapat dengan mudah disimpangi dengan menggunakan lembaga hukum lain yang berlaku secara sah. Mempertahankan undang-undang tersebut tanpa pembaharuan paradigma yang digunakan menunjukkan inkonsistensi dalam kebijakan ekonomi dan investasi yang diadopsi dalam perundang-undangan yang baru, yang dapat menimbulkan kesulitan tersendiri bagi Indonesia. Terlebih-lebih jika pemilikan tanah minimum bagi tiap keluarga Indonesia dipandang sebagai sesuatu yang konstitusional, hal demikian dapat diartikan menimbulkan kewajiban konstitusional baru bagi negara dan Pemerintah Republik Indonesia untuk menyediakan tanah bagi semua keluarga yang memiliki tanah di bawah minimum yang ditentukan, sehingga beban dan tugas negara menjadi tidak proporsional dan tidak sesuai dengan paradigma bernegara yang dipahami dan dianut sekarang ini, terutama setelah empat kali perubahan UUD 1945.

3.4 Tinjauan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-V/2007.

3.4.1 Tinjauan Kasus

Pada hari Kamis, tanggal 20 September 2007 Mahkamah Konstitusi telah menjatuhkan putusan dalam perkara Nomor 11/PUU-V/2007 mengenai Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431, terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perkara tersebut diajukan oleh Yusri Adrisoma, alamat Dusun Parapatan RT 05 RW 03 Desa Tegalurung Kecamatan Legonkulon Kabupaten Subang Provinsi Jawa Barat, yang bertindak selaku ahli waris dari orang tuanya Dukrim bin Suta alias Pak Kebon.

Dalam permohonannya Pemohon memohon agar Majelis Hakim Mahkamah Konstitusional memberikan keputusan antara lain:

1. Menyatakan Pasal 10 Ayat (3), Ayat (4), dan Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian bertentangan terhadap Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (4) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945.
2. Menyatakan materi muatan Pasal 10 Ayat (3), Ayat (4), dan Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.

Adapun alasan-alasan permohonannya adalah, yaitu:

- a. Bahwa Pasal 10 Ayat (3) UU 56/1960 menyebutkan jika terjadi tindak pidana yang dimaksud Ayat (1) huruf a pasal ini maka pemindahan hak itu batal karena hukum sedangkan tanah yang bersangkutan jatuh pada negara, tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian apapun.

Bahwa pengertian anak kalimat, "*jika terjadi tindak pidana*" adalah mengandung pengertian tidak ada kepastian hukum bagi orang-orang yang memiliki tanah melebihi batas maksimal dan ini hanya berlaku bagi orang yang terkena tindak pidana meskipun memiliki tanah melebihi batas maksimum dibiarkan sekalipun sudah melanggar UU 56/Prp/1960, sebagai contoh: masih banyak Dukrim-Dukrim lain di Republik Indonesia ini dalam artian memiliki tanah yang luasnya melebihi batas maksimum kepemilikan, akan tetapi tanahnya tidak dirampas oleh negara sehingga jelas ada tindakan diskriminatif dan tidak adil.

Bahwa pengertian anak kalimat, "*tanah yang bersangkutan jatuh pada negara tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian berupa apapun*" ini jelas merupakan sangsi yang sangat berat padahal tindak pidana ini hanya bersifat pelanggaran dan bukan kejahatan, yang

seharusnya kita setuju bersama dengan penetapan luas tanah pertanian maka batas maksimal diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian sesuai Pasal 17 Ayat (3) UU PA. Sehingga Pasal 10 Ayat (3) UU 56/1960 bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945.

- b. Bahwa Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 adalah sebagai berikut: Sudah dijelaskan dalam penjelasan umum angka 10 apa yang ditentukan dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) tidak memerlukan Keputusan Pengadilan tetapi berlaku karena hukum setelah ada ketentuan hakim yang mempunyai ketetapan hukum untuk dijalankan yang menyatakan bahwa benar terjadi tindak pidana yang dimaksud dalam Ayat (1), jika disini adalah penjelasan yang keliru dimana kalau tidak ada Keputusan Pengadilan pasti tidak ada ketentuan hukum yang mempunyai kekuatan untuk dijalankan, oleh karena penjelasan ini tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.
- c. Bahwa Pasal 10 Ayat (4) UU 56/1960 menyebutkan jika terjadi tindak pidana sebagai yang dimaksud dalam Ayat (1) huruf b pasal ini maka kecuali didalam hal termaksud dalam Pasal 7 Ayat (1), tanah yang selebihnya dari luas maksimum jatuh pada negara yaitu jika tanah tersebut semuanya milik terhukum dan/atau anggota keluarganya dengan ketentuan bahwa ia diberi kesempatan untuk mengemukakan keinginannya mengenai tanah yang jatuh kepada negara itu ia tidak berhak atas ganti kerugian berupa apapun. Bahwa pengertian anak kalimat "*jika terjadi tindak pidana*" adalah pengertian yang tidak adil dan *diskriminatif* karena hanya yang terkena tindak pidana saja sedangkan yang tidak kena tindak pidana lepas dari ketentuan ini, bahwa karena tidak adil ini bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Yang seharusnya dikatakan bila ada orang yang tidak taat kepada ketentuan peraturan

perundang-undangan dengan diberi sanksi pidana dan bukan terjadi tindak pidana baru dikasih sanksi.

Dalam permohonannya Pemohon menyatakan telah menandatangani Surat Tanda Penerimaan Penyerahan Hak dan Pemberian Ganti Rugi (STP3) atas tanah kelebihan dari batas maksimal pada tanggal 1 Juli 1986 Nomor A/VIII/53A/574/1986, namun sampai saat ia mengajukan permohonan tersebut belum mendapatkan ganti rugi sekalipun sudah diusulkan oleh Kepala Kantor Agraria Subang pada tanggal 16 Oktober 1986 Nomor 592/Kad.1125/1986, perihal permohonan ganti rugi atas tanah kelebihan maksimum bekas penguasaan/pemilikan saudara Dukrim bin Suta.

Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan Permohonan Pemohon ditolak. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 telah sejalan dengan apa yang diatur dalam UU PA, sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (4), dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945.

3.4.2 Analisa Kasus

Berdasarkan permohonan yang diajukan oleh Pemohon sebagaimana diuraikan di atas, menurut penulis pemohon telah keliru menafsirkan UU No. 56/Prp/1960. Pasal 10 UU No. 56/Prp/1960 menyiratkan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan yang tercantum dalam undang-undang tersebut akan dikenakan sanksi:

- a. bila telah terjadi peralihan hak, maka peralihan hak itu batal, dan
- b. tanah kelebihan dari ketentuan akan diambil oleh negara tanpa ganti kerugian.

Pengenaan sanksi tersebut tentu tidak dapat dilakukan sewenang-wenang, harus ada dasar hukumnya. Undang-undang ini mensyaratkan dasar hukum untuk mengenakan sanksi tersebut adalah penetapan pengadilan yang menyatakan bahwa seseorang melanggar ketentuan dalam Undang-undang Nomor 56/Prp/1960. Jadi sanksi pidana itu merupakan salah satu proses untuk menegakan hukum. Yang diskriminasi itu bukan soal tindak pidananya namun

yang seharusnya dipermasalahkan adalah diskriminasi tentang pelaksanaan undang-undang tersebut.

Dalam alasan permohonannya pemohon juga mempermasalahkan mengenai ketentuan yang menyebutkan "*tanah yang bersangkutan jatuh pada negara tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian berupa apapun*". Alasan ini juga tidak tepat karena dalam kasus ini pemohon menyatakan telah menandatangani Surat Tanda Penerimaan Penyerahan Hak dan Pemberian Ganti Rugi (STP3) atas tanah kelebihan dari batas maksimal pada tanggal 1 Juli 1986 Nomor A/VIII/53A/574/1986, dan telah diusulkan oleh Kepala Kantor Agraria Subang pada tanggal 16 Oktober 1986 Nomor 592/Kad.1125/1986. Dengan adanya STP3 tersebut menunjukkan pemerintah tidak sewenang-wenang karena pemerintah berniat untuk memberikan ganti kerugian kepada pemohon walaupun berdasarkan pasal 10 UU No. 56/Prp/1960 seharusnya pemohon tidak mendapatkan ganti kerugian. Alasan ini akan tepat apabila pemohon tidak mendapatkan ganti kerugian. Soal belum ada realisasi dari pemerintah mengenai ganti kerugian, penulis setuju dengan pendapat hakim yang menyatakan permasalahan ini seharusnya bukan diajukan ke Mahkamah Konstitusi, namun ke pengadilan negeri.

Dalam sidang Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 11/PUU-V/2007UU 56/1960 Kepala Badan Pertanahan Nasional menyatakan bahwa sejak diberlakukannya pada tanggal 1 Januari 1961 hingga saat ini UU No. 56/Prp/1960 masih efektif berlaku baik secara yuridis maupun secara sosiologis. Efektivitas dari ketentuan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) terbukti sejak Tahun 1961-2007, berdasarkan data yang ada pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, tanah kelebihan maksimum dan *absentee* yang dilaporkan oleh pemiliknya seluas 121.605,9412 hektar dengan besar ganti kerugian Rp. 58.520.949,063 yang diberikan kepada 31.593 bekas pemilik tanah yang memenuhi kewajibannya

Menurut penulis data tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk menyatakan bahwa UU No. 56/Prp/1960 masih efektif diterapkan. Undang-undang tersebut baru dapat dikatakan efektif, apabila ada data yang mengatakan bahwa dengan adanya Undang-undang tersebut tidak ada atau

bahkan sedikit pihak-pihak yang memiliki tanah pertanian yang melebihi batas, atau ada data yang menyatakan bahwa sejak dikeluarkannya Undang-undang tersebut, telah sekian banyak tanah masyarakat yang melebihi batas maksimum diambil oleh pemerintah, baik dengan ganti kerugian ataupun tanpa ganti kerugian. Di lain pihak data-data pengambil alihan tanah dengan proses pidana berdasarkan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 sebagaimana dilakukan terhadap orang tua Pemohon dalam perkara di hadapan Mahkamah Konstitusi, tidak dapat disajikan Pemerintah sama sekali, kecuali data anggota masyarakat yang dengan sukarela menyerahkan kelebihan tanah mereka dengan ganti rugi. Bahkan data yang dikemukakan diatas yang digunakan Pemerintah untuk mendukung dalil masih efektif berlakunya aturan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 tentang pemberian ganti rugi pada tanah kelebihan, menurut penulis justru membuktikan sebaliknya.

Penulis setuju dengan pertimbangan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan UU 56/1960 di atas jelas telah memberikan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) sehingga dalil Pemohon tidak dapat diterima. Kalau dalam praktik ada pemilik tanah pertanian tidak/belum melaporkan luasnya padahal dia mengetahui luasnya melebihi 20 hektar dan tidak/belum dikenakan sanksi pidana seperti orang tua Pemohon itu adalah masalah implementasi (penegakan hukum) undang-undang *a quo*, bukan masalah konstitusionalitas norma undang-undang, sehingga bukan kewenangan Mahkamah untuk menilainya; hal ini disebabkan karena bukan kewenangan mahkamah konstitusi untuk menilai apakah UU No. 56/1960 relevan atau tidak. Salah satu kewenangan Mahkamah konstitusi hanya menilai apakah suatu produk UU bertentangan dengan UUD, bukan apakah satu produk UU relevan diterapkan pada saat ini.

BAB 4 PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Penegakan terhadap suatu undang-undang dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu penegakan hukum dengan cara preventif dan dengan cara revresif. Berdasarkan penelusuran penulis, tidak banyak upaya preventif yang dilakukan pemerintah untuk mencegah masyarakat memiliki tanah pertanian melebihi ketentuan. Hanya ada dua upaya dari pemerintah agar Undang-undang No. 56/Prp/1960 tentang penetapan Luas Tanah Pertanian dapat berjalan sebagaimana mestinya, yaitu (1) melarang berlakunya kuasa mutlak dan (2) mewajibkan setiap orang yang akan memiliki tanah pertanian untuk membuat pernyataan bahwa dengan pemilikan tanah pertanian tersebut pembeli tidak memiliki tanah secara absentee dan tidak memiliki tanah melebihi ketentuan sebagaimana yang ditetapkan dalam undang-undang.

Kedua upaya tersebut ternyata tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. dalam prakteknya kuasa mutlak ternyata masih diterima untuk sebagai produk hukum yang legal untuk melakukan peralihan hak. Sanksi yang diberikan bagi mereka yang menggunakan kuasa mutlak-pun tidak berjalan sebagaimana mestinya. walaupun berjalan, di beberapa Kantor Badan Pertanahan, sanksinya hanya berupa kuasa tersebut tidak dapat digunakan untuk melakukan peralihan hak, sementara tanahnya masih bisa dikuasai. Surat pernyataan sebagaimana disebutkan di atas pun, terlihat hanya sebagai syarat administrasi saja, tanpa ada tindak lanjut dari apa yang tercantum dalam surat pernyataan tersebut. Surat pernyataan hanya akan dibuat apabila tanah tersebut telah terdaftar di kantor Badan Pertanahan Nasional.

Dari struktur hukum yang terkait dengan Penetapan Luas Tanah Pertanian, terlihat bahwa lembaga-lembaga yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum serta lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan penindakan terhadap pihak yang melanggar ketentuan UU No. 56/Prp/1960, yang dibentuk berdasarkan UU No. 56/Prp/1960, sudah dihapuskan. saat ini tidak ada lagi lembaga yang khusus dibentuk untuk melaksanakan UU ini. Dilihat dari substansi hukumnya, banyak aturan-aturan yang terdapat dalam UU No.

56/Prp/1960 yang sudah tidak relevan lagi diterapkan pada saat ini. Sanksi yang ada dalam UU tersebut sulit untuk dilaksanakan oleh pemerintah. Sanksi yang menyatakan tanah diambil tanpa ganti kerugianpun, banyak mendapat kritikan dari para ahli hukum pertanahan. Undang-undang ini seolah menjadi perangkap bagi mereka yang mempunyai dana berlebih dan ingin menginvestasikan dananya tersebut dalam bidang pertanahan. Dilihat dari Budaya Masyarakat, walaupun ada asas hukum bahwa masyarakat tidak dapat mengelelak dari aturan hukum dengan alasan bahwa mereka tidak tahu ada aturan hukum tersebut, ternyata juga tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dalam melaksanakan suatu ketentuan kebanyakan masyarakat hanya melihat dari contoh yang terdapat di sekelilingnya. Apabila ada pihak lain yang memiliki tanah melebihi ketentuan, dan tidak dikenakan sanksi sebagaimana tercantum dalam UU No. 56/Prp/1960, menurut mereka itulah hukum yang hidup dalam masyarakat.

Berdasarkan kajian tersebut, penulis menyimpulkan bahwa UU No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, perlu untuk direvisi kembali, disesuaikan dengan paradigma baru, namun revisi tersebut harus tetap mengindahkan asas-asas dan prinsip-prinsip dasar yang ada dalam UUPA.

Agar penerapan hukum pertanahan tentang penetapan luas tanah pertanian dapat menciptakan keadilan bagi rakyat Indonesia, pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan landreform supaya ditertibkan dan diselesaikan menurut saluran peraturan perundangan agraria yang berlaku, sedemikian rupa hingga tujuan landreform tercapai. Tetapi penerapan aturan hukum tersebut jangan menimbulkan ketegangan-ketegangan para pihak-pihak yang ditertibkan, yang sebagian memang tidak mengetahui, bahwa peraturan-peraturan landreform itu masih tetap berlaku. Untuk itu, perlu dibuat aturan yang merevisi UU No. 56/Prp/1960. Setelah aturan tersebut dikeluarkan, penerapan aturan hukumnya harus dijalankan sebagaimana mestinya.

4.2 Saran

Selayaknya dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan selain sanksi-sanksi yang tegas, diperlukan juga suatu sistem yang dapat mencegah agar seseorang tidak melanggar atau bahkan terperangkap kedalam larangan-larangan

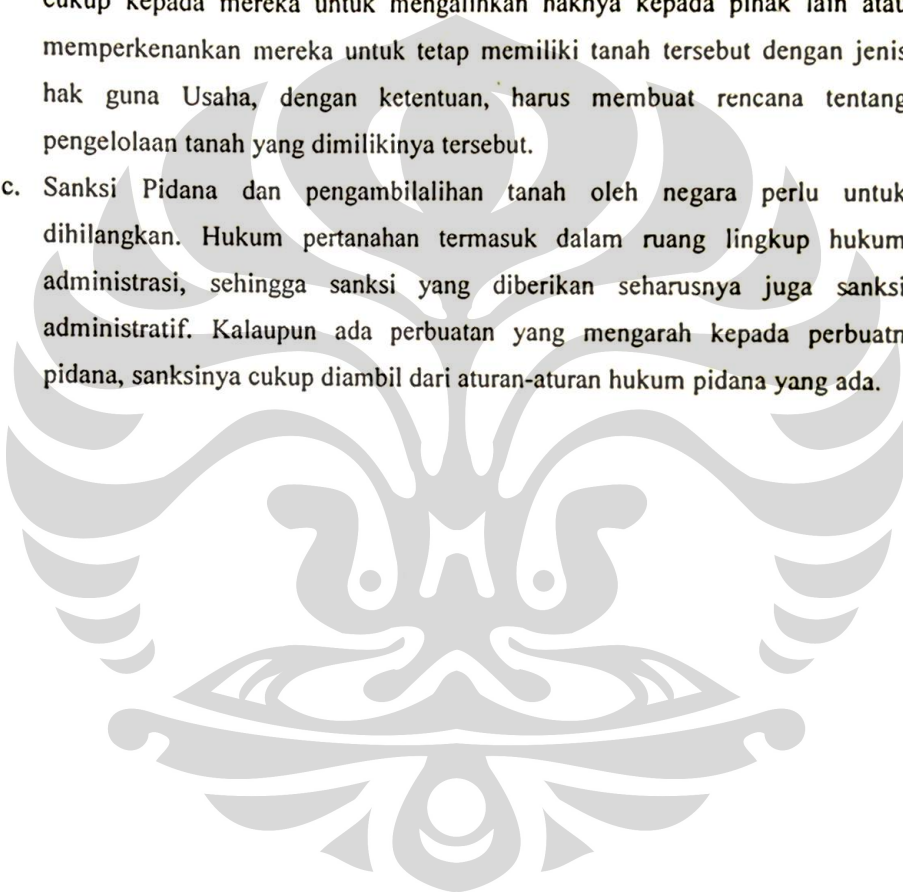
yagn diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam bidang pertanahan, khususnya untuk menerapkan aturan tentang pembatasan kepemilikan tanah pertanian, akan efektif apabila sistem pendaftaran tanah telah berjalan dengan baik. Dalam hal ini perlu juga diciptakan administrasi buku tanah yang memudahkan pihak-pihak yang berkepentingan (salah satunya adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang akan memproses pembuatan akta jual beli), untuk mengetahui jumlah tanah yang telah dimiliki oleh seseorang. Salah satu cara yang perlu dipertimbangkan adalah menyusun buku tanah berdasarkan abjad nama pemilik, bukan yang saat ini berlaku, yaitu berdasarkan nomor pendaftaran tanah. Kemudian dengan data tersebut di buat sistem dengan komputer (komputerisasi), yang memungkinkan pencarian pemilik berdasarkan nama. Apabila ada masyarakat yang ingin melakukan pendaftaran tanah, sebelum permohonannya diproses, terlebih dahulu bisa dicek apakah tanah yang akan dimilikinya tidak akan melebihi ketentuan unang-undang.

Untuk tanah yang belum terdaftar pada kantor badan pertanahan, perlu dibuat suatu ketentuan yang mewajibkan kepada pejabat yang membuat akta peralihan hak tersebut (Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Camat setempat) sebelum mereka membuat akta peralihan hak atas tanah tersebut, terlebih dahulu harus mendapatkan izin dari badan pertanahan nasional setempat. Pemberian izin ini digunakan untuk mendata kepemilikan tanah-tanah pertanian yang belum terdaftar. Jadi, badan pertanahan nasional, selain mempunyai data pemilikan tanah yang telah terdaftar (bersertipikat) juga mempunyai data tanah yang belum terdaftar.

Pengaturan mengenai Penetapan Luas Tanah Pertanian perlu dipertahankan, karena masih diperlukan untuk mewujudkan asas-asas dan prinsip-prinsip pertanahan Nasional. Yang diperlukan saat ini adalah pengaturannya yang disesuaikan dengan kondisi pada saat ini. Substansi yang perlu diatur adalah:

- a. Luas tanah pertanian yang diperbolehkan dikuasai oleh seseorang atau suatu keluarga. Agar lebih fleksibel, ketentuan ini sebaiknya diserahkan kepada Badan Pertanahan setempat. Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional cukup memberikan rambu-rambu bagi Kepala badan

- pertanahan Kabupaten/kota dalam menentukan maksimum luas tanah pertanian yang boleh dimiliki
- b. Ketentuan bagi mereka yang telah terlanjur memiliki tanah pertanian melebihi ketentuan. Berhubung karena mereka memiliki tanah pertanian bukan semata-mata karena kesalahan mereka, perlu diberikan jalan keluar yang lebih fleksibel. Jalan keluar tersebut antara lain, dengan memberi kesempatan yang cukup kepada mereka untuk mengalihkan haknya kepada pihak lain atau memperkenankan mereka untuk tetap memiliki tanah tersebut dengan jenis hak guna Usaha, dengan ketentuan, harus membuat rencana tentang pengelolaan tanah yang dimilikinya tersebut.
 - c. Sanksi Pidana dan pengambilalihan tanah oleh negara perlu untuk dihilangkan. Hukum pertanahan termasuk dalam ruang lingkup hukum administrasi, sehingga sanksi yang diberikan seharusnya juga sanksi administratif. Kalaupun ada perbuatan yang mengarah kepada perbuatan pidana, sanksinya cukup diambil dari aturan-aturan hukum pidana yang ada.



DAFTAR REFERENSI

- Achmad Ali. *Keterpurukan Hukum Di Indonesia. Penyebab dan Solusinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Akhmad Safik. *Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: FHUI, 2006.
- Agus Brotosusilo, *Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional : Studi Tentang Kesiapan Huum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang Undang Anti Dumping Dan Safeguard*, Ringkasan Desertasi, Program Doktor, FH-UI, 2006.
- Arie S. Hutagalung. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia. Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Jakarta: Rajawali, 1985.
- , *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: LPHI, 2005.
- , *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi*. Suatu Kumpulan Karangan. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2002
- Aslan Noor. *Konsep Hak Milik atas tanah Bagi Bangsa Indonesia*. Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia. Bandung: Mandar Maju, 2006.
- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia*. Himpunan Peraturan- peraturan Hukum Tanah. Jakarta: Djambatan, 1994.
- , *Hukum Agraria Indonesia*. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jakarta: Djanbatan, 2005.
- , *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2002.
- Darji Darmodiharjo, Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Cetakar. ke-5, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Dian Puspita HS, "Demokrasi Imajinasi dalam Pertanahan." *Jurnal Hukum& Pembangunan*. Tahun ke-37 No. 3, Juli – September 2007 2005.
- Erman Rajagukguk, dkk. "Perubahan Hukum Di Indonesia (1998-2004), Harapan 2005". Jakarta: FHUI, 2004.

- Herman Slaats, Dkk. *Masalah Tanah di Indonesia. Dari Masa ke Masa*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2007.
- Harian Kompas, tanggal 14 Juni 2008.
- Irene Eka Sihombing. *Segi-segi Hukum Tanah Nasional dalam Pengadaan Tanah Untuk pembangunan*. Jakarta: Universitas Trisaksi, 2005.
- Idham. *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni, 2004.
- Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja. *Seri Hukum Harta Kekayaan. Hak-Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan. Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Kompas, 2001.
- Panuti Sudjiman, Dendy Sugono. *Petunjuk Penulisan Karya Ilmiah*. Jakarta: Kelompok 24, 1998.
- Purnadi Purbacarakan dan Ridwan Halim. *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran Tinjauan Filsafat Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 11/PUU-V/2007.
- Rahayu Nurwidari, "Kajian Yuridis terhadap UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya mengenai Pengaturan Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah di Indonesia." *Jurnal Penelitian Fakultas Hukum Universitas Indonesia*,. Vol. 1, No. 3, Juli 2000.
- Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0503/19/opi02.html>
- <http://nasih.staff.ugm.ac.id/a/tan/20060925%20ref.htm>