

Pembatasan Kepemilikan Dan Penguasaan Serta  
Penegakan Hukum Atas Tanah Pertanian Menurut Undang-  
Undang Pokok-Pokok Agraria No 5 Tahun 1960

Oleh : H. Hartoyo

**Pendahuluan**

Negara Indonesia adalah negara agraris dimana penduduknya sebagian besar bermata pencaharian dibidang pertanian (agraris) baik sebagai petani pemilik tanah, petani penggarap tanah maupun sebagai buruh tani. Oleh karena itu tanah sebagai tempat berusaha merupakan faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup masyarakat. Setiap orang membutuhkan tanah karena tidak ada aktivitas atau kegiatan orang yang tidak membutuhkan tanah. Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia ialah karena kehidupan manusia itu sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah. Mereka hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah.

Arti penting tanah tersebut dapat dilihat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Jelas bahwa tanah sebagai tempat usaha, yang merupakan bagian dari permukaan bumi harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Setelah kemerdekaan, pada tahun 1945 Indonesia menghadapi masalah mendasar dibidang hukum pertanahan, yaitu terdapatnya masalah kepemilikan tanah yang tidak proporsional, kebutuhan tanah pertanian yang meningkat terus serta didorong oleh jumlah pertambahan penduduk. Dalam mengatasi masalah tersebut sebagai negara merdeka yang berdaulat penuh berusaha untuk mengatur kehidupan bernegara dengan mewujudkan hukum agraris nasional. Setelah melewati jalan panjang dan berliku, Bangsa Indonesia sepakat untuk melakukan pembaharuan dibidang keagrarian pada periode tahun 1960-an sebagai perwujudan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang selanjutnya disebut dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960. Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program landreform di Indonesia. Program dari landreform tersebut adalah "pembatasan luas maksimum penguasaan tanah. Pemilikan tanah secara absentee, bekas swapraja dan tanah-tanah Negara. pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian

yang digadaikan. Perjanjian bagi hasil tanah pertanian Yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah”.<sup>1</sup>

Yang banyak terjadi dalam praktek adalah adanya sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang yang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara diam-diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut. Hal ini dapat terjadi melalui dua cara, yaitu cara pertama dengan memiliki KTP ganda (sebelum berlakunya E-KTP) yang memungkinkan orang menyelundupi ketentuan tentang tanah absente dan cara kedua yaitu melalui upaya pemindahan hak yang terkenal dengan cara pemberian kuasa mutlak.

Melalui kuasa mutlak, maka yang pemberi kuasa (penjual) memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa (pembeli) yang diberi kewenangan untuk menguasai, menggunakan dan melakukan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang menjadi objek pemberian kuasa sehingga pada hakekatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah. Hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>1</sup>Supriadi, S.H., M.Hum., Hukum Agraria, Sinar Grafika, Jakarta. Cet, kelima. 2012, hlm. 203

Keputusan MA No. 271/K/Sip/1971:Jual beli dianggap telah terjadi dengan penulisan kontrak jual beli di muka Kepala Kampung serta penerimaan harga oleh penjual,meskipun tanah yang bersangkutan masih berada dalam penguasaan penjual.<sup>2</sup>

Dalam memiliki KTP ganda tidak mudah untuk diketahui karena secara yuridis kalau tanah sudah bersertipikat maka sertipikat atas nama pemilik semula dan surat kuasa hanya

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis tertarik menulis dengan judul "Pembatasan Kepemilikan Dan Penguasaan Serta Penegakan Hukum Atas Tanah Pertanian Menurut Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria No 5 Tahun 1960(Tinjauan Yuridis Normatif).

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Mengapa kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian di masyarakat masih melebihi batas maksimum?
- b. Bagaimana penegakan hukum terhadap pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum menurut UUPA ?

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono dan Andrian Sutedi, S.H., M.H. Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya, Sinar Grafika, Jakarta 2010, Hal 77

## **PEMBATASAN KEPEMILIKAN DAN PENGUASAAN TANAH PERTANIAN**

Dalam pengertian hak pemilikan dan penguasaan menurut UUPA dapat dirumuskan dalam pasal 20 yaitu:

1. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat pasal 6.
2. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.<sup>3</sup>

Hak milik disini hak yang beda dengan hak yang lainnya yaitu bersifat terkuat dan terpenuh terhadap orang atas tanah yang memiliki tersebut, "Ter" (artinya; Paling) namun bisa dialihkan kepada orang lain untuk di wariskan, di hibahkan, dan dijual belikan atau digadaikan, pemberian sifat terkuat dan terpenuh disini untuk membedakan atas hak-hak yang lainnya, seperti hak pakai, hak guna bangunan, hak guna usah dan lain-lainnya. Dengan demikian hak milik adalah merupakan hak turun-menurun terkuat dan terpenuh. Dalam artian hak disini tidak mudah dihapus namun mudah untuk dipertahankan terhadap gugatan oleh orang lain. oleh karna itu, hak tersebut wajib didaftarkan.

Diberlakukannya pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah adalah karena semakin terbatasnya tanah pertanian, terutama di daerah-daerah yang berpenduduk padat, seperti

---

<sup>3</sup> Andrian Sutedi, S.H., M.H. Op. Cit. 60

daerah-daerah kota, dampak dari padatnya penduduk kota mengakibatkan atau berimbas kepada masyarakat pinggran yaitu masyarakat pedesaan, dengan mengincar tanah yang ada didesa untuk sebagai usaha investasi. Hal ini kemudian menimbulkan kesulitan bagi para petani untuk memiliki tanah sendiri.

Sebagian dari mereka merupakan buruh tani dan sebagian lainnya adalah mengerjakan tanah orang lain sebagai penyewa atau penggarap dalam perjanjian bagi hasil. Jumlah petani yang tidak bertanah semakin lama akan semakin bertambah. Ini berarti bahwa syarat untuk mendapatkan tanah garapan akan semakin berat disebabkan bertambahnya petani yang memerlukan tanah garapan. Dan biasanya orang-orang yang mempunyai tanah banyak makin lama tanahnya akan semakin bertambah, baik yang dimiliki maupun yang dikuasainya dalam hubungan gadai atau jual tahunan. Dengan demikian maka pembagian hasil pertanian menjadi tidak merata.

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 7 UUPA tersebut secara substansi tidak berjalan sesuai dengan yang diinginkan. Masih ada tanah-tanah hak milik yang luas dikuasai oleh satu orang atas nama beberapa pemilik dengan status hak milik, padahal hal menurut Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

telah memberikan batasan atas tanah pertanian. Seperti juga yang disinyalir oleh sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak dibidang Pembaharuan Hukum Agraria bahwa: "Dilihat aturan pemerintah, penguasaan dalam jumlah besar, berkisaran 1980-an. Sebagian besar penguasaan tanah tidak hanya berada di tangan perusahaan HPH (Hak Pengelolaan Hutan), pertambangan atau kontrak kerja. dan berbisnis dibidang perkebunan, agrobisnis juga menguasai lahan yang tidak sedikit<sup>4</sup>.

Dasar hukum yang mengatur larangan penguasaan dan pemilikan tanah yang melebihi batas maksimum. Dalam Pasal 7 UUPA ditentukan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pemilikan dan penguasaan atas tanah oleh seseorang dibatasi. Perlu adanya pembatasan pemilikan atau penguasaan atas tanah ini agar tidak terjadi ketimpangan sosial dan agar tidak timbul tanah terlantar. Dengan demikian agar tidak timbul tanah terlantar maka pemilik tanah diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan tanah sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara kekerasan seperti yang telah diatur dalam pasal 10 UUPA yang menentukan bahwa setiap orang dan badan hukum yang

---

<sup>4</sup>. "Majalah Forum Keadilan" Nomor 27 tanggal 20 Oktober 2002, seperti yang dikutip dalam buku Supriadi, S.H., M.Hm Op. Cit hal 204

mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara kekerasan. Untuk melaksanakan ketentuan pasal 7 dan Pasal 10 perlu diadakan penetapan batas maksimum kepemilikan tanah oleh seseorang atau keluarganya. Ketentuan pokok mengenai penetapan batas maksimum kepemilikan tanah diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan (2) UUPA. Pasal 17 ayat (1) UUPA menentukan bahwa dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu atau badan hukum. Sedangkan pasal 17 ayat (2) UUPA menentukan bahwa penetapan batas maksimum pada ayat (1) pasal ini akan dilakukan dengan peraturan perundang-undangan di dalam waktu yang singkat.

Pengaturan pemilikan dan penguasaan tanah yang menjadi program landreform diatur dalam Pasal 7, Pasal 10, Pasal 17 UUPA. Pasal 7 UUPA berbunyi:

“Untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.<sup>5</sup>

Dalam larangan pemilikan tanah yang melampaui batas

---

<sup>5</sup>*Ibid*

atau disebut juga dengan istilah *Latifundia* “Landreform berasal dari dua kata yaitu “land” yang berarti tanah dan “reform” yang berarti perombakan, sehingga dalam hubungan dengan hukum agraria, maksud dan pengertian Landreform adalah perombakan secara mendasar terhadap sistem pemilikan tanah”.<sup>6</sup>

Larangan pemilikan tanah secara latifundia dimaksudkan untuk mengakhiri dan mencegah terjadinya penguasaan yang melebihi batas dari maksimum ditangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu saja. Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas merugikan kepentingan umum, menciptakan tuan-tuan tanah dan banyak hal-hal negatif yang mungkin terjadi seperti tidak naiknya produksi, petani penggarap selalu akan menyewa dan uang sewa akan selalu meningkat sehingga pendapatan mereka akan terus berkurang. Kesejahteraan sosial dari masyarakat akan terus merosot dan condong tuan-tuan tanah memaksa para penyewanya untuk memberikan suara pada pemilu bagi golongan yang akan mempertahankan posisinya. Rakyat yang memerlukan tanah akan terus bertambah dan kemiskinan sudah tidak terelakkan lagi. Hal ini akan menyebabkan semakin sempitnya atau hilangnya sama sekali kemungkinan bagi petani untuk memiliki tanah sendiri.

---

<sup>6</sup><http://myrizal-76.blogspot.co.id/2011/03/landreform.html>  
Diakses Rabu, 30 Maret 2011

## **Faktor penyebab terjadinya sebuah tanah yang melebihi maksimum**

Dalam kehidupan bermasyarakat kita harus mentaati dan mengikuti aturan yang selaras dari perbuatan kita, demi terwujudnya harapan kita semua, untuk menuju masyarakat yang tentram dan makmur. Namun masih banyak diluarsana masyarakat buta akan sebuah aturan atau mengabaikan sebuah aturan tersebut, kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat, kehidupan bermasyarakat dapat berjalan dengan tertib dan teratur tentunya didukung oleh masyarakat itu sendiri, dengan adanya suatu tuntunan aturan/hukum agar kehidupan menjadi tertib. Menurut Prof. Subekti, S.H. Yaitu : tujuan Negara "*Keadilan dan Kemakmuran*" syarat untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan, bahwa keadilan dapat digambarkan suatu keseimbangan membawa ketentraman didalam hati orang, jika diusik atau dilanggar akan menimbulkan kegelisahan dan kegoncangan.<sup>7</sup>

Dalam hal ini, walaupun pemerintah telah berusaha untuk mencegah terjadinya pemilikan dan penguasaan tanah

---

<sup>7</sup> Drs. C.S.T. Kansil, S.H. Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia. PN Balai Pustaka Jakarta 1984 cet keenam. Hal 41

secara melebihi maksimum yang diatur dalam pasal Pasal 7 UUPA,

“Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.<sup>8</sup>

Namun hal ini tidak lepas pula dari peran serta masyarakat untuk mematuhi peraturan-peraturan yang telah ada. Hal ini tidak lepas dari iktikad seseorang yang sudah mengetahui tentang peraturan adanya larangan pemilikan dan penguasaan tanah secara melebihi maksimum tersebut, mereka sengaja melanggar peraturan tersebut demi keuntungan ekonomi diri sendiri.

Penguasaan tanah pertanian secara melebihi maksimum yang terjadi karena jual beli di bawah tangan, pada umumnya oleh pemiliknya dihasilkan pada penduduk setempat sebagai petani penggarap. Hubungan hukum seperti ini sudah berlaku umum dan bagi penduduk setempat, khususnya para petani penggarap dirasakan cukup menguntungkan baik dari segi ekonomi maupun hubungan sosial/kekeluargaan.

---

<sup>8</sup>Supriadi, S.H., M.Hum. *Op.Cit*, hal 344

Petugas pertanahan seharusnya melakukan sosialisasi kepada masyarakat karena kebanyakan masyarakat masih kurang mengerti mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara Absente, apalagi di masyarakat sering melakukan jual-beli tanah tanpa memikirkan surat-surat tanah dan akibat jual beli tersebut. Dengan adanya sosialisasi yang dilakukan oleh petugas pertanahan masyarakat bias langsung menuangkan keluhan atau masalah yang dihadapi masyarakat dengan tujuan sekiranya bisa mengurangi kepemilikan tanah secara Absentee di masyarakat.

- a. Penertiban administrasi, yaitu dengan melakukan pengawasan yang ketat terhadap pemindahan hak atas tanah pertanian melalui kerja sama antara instansi yang terkait yaitu Kepala Desa, Kecamatan dan PPAT/Notaris.
- b. Penertiban hukum, yaitu melalui penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas terhadap masyarakat juga pejabat/aparat yang berkaitan dengan masalah pertanahan.

Dibutuhkan sebuah undang-undang yang dapat menampung kepentingan hukum yang tentu saja tetap

bejalan sesuai dengan filosofi, landasan dan tujuan awal dibentuknya sebuah undang-undang itu sendiri, berlandaskan Pancasila sila ke Lima yaitu “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, maka tujuan atau sasaran dari pembatasan kepemilikan tanah yang melebihi batas maksimum adalah untuk mewujudkan kesejahteraan yang adil dan makmur bagi masyarakat Indonesia.

Adapun hal-hal yang harus diperhatikan dalam rancangan peraturan tentang Pembatasan Maksimum Kepemilikan Tanah ke depan yang harus dibentuk menurut penulis adalah sebagai berikut:

a. Dasar Hukum

1. Pancasila, Sila ke Lima ;
2. Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 ayat 3;
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, khususnya Pasal 7 dan Pasal 17;
4. Undang-undang No. 56 tahun 1960 (Prp) Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

5. Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN RI No. 6 tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

b. Tujuan

Untuk mencegah terjadinya konsentrasi penguasaan dan kepemilikan tanah secara berlebihan ditangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu sehingga dapat mewujudkan rasa keadilan ditengah masyarakat serta dapat tercipta pemerataan nasional dalam pendayagunaan serta pemanfaatan tanah.

c. Rancangan secara garis besar:

1. Untuk bidang tanah tidak dapat diberikan hak milik namun akan diberikan hak atas tanah lainnya seperti Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dan sudah tentu harus dengan ijin serta pernyataan dari bersangkutan akan memanfaatkan tanahnya untuk keperluan tertentu dengan sebaik-baiknya yang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Perlu diterapkan pengenaan pajak progresif untuk bidang tanah atau hak atas tanah selain hak milik

dengan alasan sudah pasti tentu pemanfaatan tanah selain hak milik dipergunakan untuk kegiatan bisnis atau kegiatan usaha tertentu.

Selama ini Kantor Pertanahan diberbagai Kabupaten/kota tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan dan penguasaan tanah secara melebihi maksimum tersebut, yaitu tidak adanya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan/ penguasaan tanah dari aparat di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan. Kurangnya koordinasi dan kerja sama ini justru menimbulkan bentuk pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara pemilikan dan penguasaan tanah secara melebihi maksimum tau absentee tersebut. Faktor aparat atau penegak hukumnya, yaitu dengan adanya kemudahan yang diberikan oleh aparat di tingkat kelurahan dan kecamatan dalam pembuatan KTP yang mengakibatkan banyak terdapat KTP ganda yang digunakan dalam transaksi pemilikan tanah di pedesaan.

Sebagaimana diketahui bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena memiliki nilai ekonomis. Kota/kabupaten di Indonesia terdiri dari berbagai kecamatan

yang memiliki tanah pertanian yang cukup subur sehingga mengundang perhatian masyarakat kota-kota besar yang kondisi ekonominya cukup baik dan bermodal kuat untuk membeli dan menjadikan tanah tersebut sebagai investasi di hari tuanya nanti, karena mereka mempunyai harapan tanah tersebut harganya akan selalu meningkat.

Dengan demikian, ketidaktahuan seorang petani mengenai adanya larangan pemilikan tanah secara absentee/guntai tidak berpotensi untuk melahirkan tanah absentee/guntai. kecenderungan yang muncul dalam masyarakat petani adalah pemilikan tanah yang melebihi batas maksimum. Padahal sesuai yang dikemukakan bukunya oleh Supriadi absante masuk dalam tujuan *Landreform*. Larangan ini cenderung terjadi karena nilai budaya masyarakat tani itu sendiri. Misalnya, seorang keluarga petani yang telah berhasil merubah kehidupannya dan tinggal menetap di kota akan menyerahkan atau menjual tanahnya kepada orang yang memegang prioritas utama yaitu sanak keluarga yang masih tetap jadi petani. Namun demikian, kadangkala terjadi juga peristiwa yang sebaliknya, dimana keluarga petani yang telah berhasil hidup layak di kota dan mengetahui bahwa tanah merupakan investasi yang menjanjikan membeli tanah-tanah pertanian di kampung halamannya. Dalam hal ini telah terjadi imitasi terhadap perilaku orang-orang kota yang senang menanam investasinya dalam jual

beli tanah. Banyaknya orang kota yang membeli tanah hanya untuk investasi. Banyak orang dari kota yang memiliki tanah pertanian di desa hanya untuk sebagai investasi belaka, karena menurutnya jika kita membeli tanah di desa 5 tahun kedepan harganya akan sangat tinggi dan disaat tanah tinggi diapun akan menjual tanahnya, karena memang tujuan pembeliannya hanya untuk investasi bukan untuk dikelola seperti halnya dengan petani, dengan membujuk sang petani tersebut yang akan mengelola tanah tersebut dengan berbagi hasil yang disebut Simbiosis mutualisme, yaitu dengan saling menguntungkan antara pihak penjual maupun pembeli.

Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah melebihi maksimum termasuk ketentuan hukum yang bersifat memaksa, dengan kata lain ketentuan-ketentuan dalam Pasal 7-10 UUPA termasuk peraturan-peraturan yang tidak boleh dikesampingkan.

## Penegakan Hukum Terhadap Pemilikan dan Penguasaan Tanah Pertanian yang Melebihi Batas Maksimum menurut UUPA

Masalah pertanahan merupakan salah satu sektor pembangunan yang memerlukan penanganan yang amat serius dan ekstra hati-hati dari pemerintah. Diperlukannya ekstra kehati-hatian ini karena tanah merupakan kebutuhan yang sangat vital

bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang menggantungkan hidup pada tanah, yang mana tanah adalah sumber dari penghasilan ekonomi untuk menghidupi keluarganya. Sebab posisi pemerintah dalam menangani permasalahan pertanahan dihadapkan pada masalah yang serba sulit. Pada sisi sebagai pemerintah, mempunyai kewajiban untuk melindungi, mengatur ketertiban dan kesejahteraan masyarakat, dan pada sisi lain, tuntutan akselerasi pembangunan ekonomi yang harus dipacu yang pada akhirnya membutuhkan tanah sebagai tempat pijakan segala aktivitas ekonomi tersebut.

Memperhatikan beberapa ketentuan mengenai pemilikan dan penguasaan hak atas tanah, terdapat gambaran pembahasan diatas bahwa hak milik atas tanah merupakan persoalan yang perlu mendapatkan perlindungan penanganan yang cukup serius. Perlindungan penanganan serius dimaksudkan agar pemberian status hak kepada perorangan harus dilakukan dengan seleksi yang ketat, agar betul-betul terjadi pemerataan atas status hak tersebut dan mendapatkan keadilan yang sesuai tujuan hukum itu sendiri. Menurut Prof. Mr. Dr. L.J. Van Apeldoorn dalam bukunya *"Inleiding tot de studie van het nederlandse recht"* yaitu;

"Bahwa tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup manusia secara damai. Hukum menghendaki perdamaian.

Perdamaian di antara manusia di pertahankan oleh hukum

dengan melindungi kepentingan hukum manusia tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda terhadap pihak yang merugikan".<sup>9</sup>

Hal ini dimaksudkan agar jangan sampai terjadi jurang pemisah antara pemilik tanah yang luas dengan orang yang memiliki tanah yang sempit. Sebab hal ini berkaitan dengan eksistensi seseorang untuk mendapatkan status sebagai orang miskin dan tidak miskin. Konteks miskin dalam konteks hukum agraria, Konsep miskin lazim ditujukan bagi orang yang tidak mempunyai tanah atau orang yang mengerjakan tanah orang lain, atau yang paling populer disebut sebagai *petani gurem*. Sehingga adanya sebuah pembahasan diatas diperlukan adanya sebuah aturan yang mengikat, sebagai mana yang diatur dalam aturan yang dibuat oleh pemerintah sebagai berikut;

### **Penegakan Hukum Menurut UUPA**

Dalam aturan pidana yang berada dalam Undang-undang Pokok-pokok Agraria no 5 tahun 1960 ini tidak menegasi adanya sanksi terhadap pelanggaran seseorang yang memiliki dan menguasai tanah yang melebihi maksimum, seperti yang diterangkan sebagai berikut. Bab III ketentuan Pidana dalam Pasal 52 disini yaitu;

1. Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan

---

<sup>9</sup> Drs. C.S.T. Kasil, S.H. Op.Cit . Hal 42

dalam Pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp.10.000,-.

2. Peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam pasal 19, 22, 24, 26 ayat (1), 46, 47, 48, 49 ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp.10.000,-.
3. Tindak pidana dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.

Disebutkan dalam ayat 1-2 dan 3 diatas bila mana melaggar dalam pasal 15, 19, 22, 24, 26 ayat (1), 46, 47, 48, 49 ayat (3) dan 50 ayat (2). Di jelaskan dalam dalam pasal 15 yaitu pemeliharaan tanah, pasal 19 yaitu menjelaskan pendaftaran tanah.Sedangkan pasal 24, 26, menjelaskan tentang Hak Milik.Pasal 46 yaitu mengatur Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan.Pasal 47 menjelaskan tentang Hak Guna Air, Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan.Pasal 48 yaitu membahas tentang Hak Guna Ruang Angkasa.49 ayat (3) disini menjelaskan tentang Hak-hak Tanah untuk Keperluan Suci dan Sosial, seperti Perwakafan.

Dan yang pasal terakhir pasal 50 menyebutkan Ketentuan-ketentuan Lain, seperti Hak Usah, Hak Bangunan, Hak Pakai dan sewa..

Dalam penjelasan diatas sangatlah jelas tentang ketentuan pemilikan dan penguasaan tanah melebihi maksimum tidaklah dibahas dalam Sanksi Pidana. Namun dibahas dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 56 tahun 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian yang dijelaskan pada pasal 10 dan 11.

### **Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960**

#### **Pasal 10**

- 1) Dipidana dengan hukuman kurungan selama-lama 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp10.000,-:
  - a. Barangsiapa melanggar larangan yang tercantum dalam pasal 4;
  - b. Barangsiapa tidak melaksanakan kewajiban tersebut pada pasal 3, 6 dan 7 (1):
  - c. Barangsiapa melanggar larangan yang tercantum dalam pasal 9 ayat (1) atau tidak melaksanakan kewajiban tersebut pada pasal itu ayat (2).
- 2) Tindak pidana tersebut pada ayat (1) pasal ini adalah pelanggaran.

- 3) Jika terjadi tindak pidana sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) huruf a pasal ini maka pemindahan hak itu batal karena hukum, sedang tanah yang bersangkutan jatuh pada Negara, tanpa hak untuk menuntut ganti-kerugian berupa apapun.
- 4) Jika terjadi tindak pidana sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) huruf b pasal ini, maka kecuali di dalam 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-anggota keluarganya, dengan ketentuan bahwa ia diberi kesempatan untuk mengemukakan keinginannya mengenai bagian tanah yang mana yang akan dikenakan ketentuan ayat ini. Mengenai tanah yang jatuh pada Negara itu tidak berhak atas ganti-kerugian berupa apapun.

Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka (10). Apa yang ditentukan dalam pasal 10 ayat 3 dan 4 tidak memerlukan keputusan pengadilan. Tetapi berlaku karena hukum setelah ada keputusan hakim yang mempunyai kekuatan untuk dijalankan, yang menyatakan, bahwa benar terjadi tindak-pidana yang dimaksudkan dalam ayat 1.

## Pasal 11

- 1) Peraturan Pemerintah yang disebut dalam pasal 5 dan dalam pasal 12 dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp10.000,-.
- 2) Tindak pidana yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini adalah pelanggaran.

Dalam pasal 4 dijelaskan. Bila tanah yang sudah melebihi maksimum. Dilarang memindahkan tanah sebagian atau seluruhnya tanpa izin dari kepala agraria dari kabupaten/kota. Dalam pasal 3-6 dan 7 apabila seorang keluarga mempunyai tanah yang melebihi maksimum maka wajib bagi keluarga tersebut untuk melaporkan kepada agrarian di kabupaten/kota. Sedangkan menguasai tanah pertanian dengan hak-gadai yang pada mulai berlakunya Peraturan ini sudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran uang tebusan. Apa yang ditentukan dalam pasal 10 ayat 3 dan 4 tidak memerlukan keputusan pengadilan. Tetapi berlaku karena hukum setelah ada keputusan hakim yang

mempunyai kekuatan untuk dijalankan, yang menyatakan, bahwa benar terjadi tindak-pidana yang dimaksudkan dalam ayat 1.

### **PP No 224 Tahun 1961**

Peraturan disini untuk melengkapi dan memenuhi kekurangan dari beberapa peraturan, namun tetap ber-asaskan UUPA tahun 1960. Demi terwujudnya sebuah sistem tentang penguasaan tanah yang melibihi maksimum. Peraturan ini juga untuk lebih mengoptimalkan dari tujuan dari Landreform.

Pasal 1 yaitu; Tanah-tanah yang dalam rangka pelaksanaan Landreform akan dibagikan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan ini adalah:

- a. Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada Negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan Undang-Undang tersebut;
- b. Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah, sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 3 ayat (5);
- c. Tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara, sebagai yang dimaksudkan dalam Diktum Keempat huruf A Undang-undang Pokok Agraria;

- d. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Di jelaskan dalam pasal 1 ini yaitu aturan tentang tanah yang diambil oleh pemerintah dengan berdasarkan melanggar dari ketentuan batasan tanah lebih dari maksimum, yaitu akan diberikan ganti rugi seperti dijelaskan dalam Bab II. Pemberian Ganti Kerugian Kepada Bekas Pemilik. Seperti penjelasan pasal bawah ini:

#### Pasal 6.

- 1) Kepada bekas pemilik dari tanah-tanah yang berdasarkan pasal 1 Peraturan ini diambil oleh Pemerintah untuk dibagi-bagikan kepada yang berhak atau dipergunakan oleh Pemerintah sendiri, diberikan ganti-kerugian, yang besarnya ditetapkan oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II yang bersangkutan, atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir, yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanahnya, dengan menggunakan degresivitet sebagai tertera dibawah ini:
  - a. Untuk 5 hektar yang pertama: tiap hektarnya 10 kali hasil-bersih setahun;

- b. Untuk 5 hektar yang kedua, ketiga dan keempat: tiap hektarnya 9 kali hasil bersih setahun;
  - c. Untuk selebihnya: tiap hektarnya 7 kali hasil-bersih setahun; dengan ketentuan bahwa jika harga tanah menurut perhitungan tersebut diatas itu lebih tinggi dari pada harga-umum, maka harga-umumlah yang dipakai untuk penetapan ganti-kerugian tersebut.
- 2) Yang dimaksudkan dengan "hasil-bersih" adalah seperdua hasil kotor bagi tanaman padi atau sepertiga hasil kotor bagi tanaman palawidia.
  - 3) Jika bekas pemilik tanah tidak menyetujui besarnya ganti kerugian sebagai yang ditetapkan oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II, maka ia dapat minta banding kepada Panitia Landreform Daerah Tingkat I dalam tempo 3 bulan sejak tanggal penetapan ganti-kerugian tersebut.
  - 4) Keputusan Panitia Daerah Tingkat 1 tidak boleh bertentangan dengan dasar perhitungan termaktub dalam ayat (1) pasal ini. Keputusan Panitia tersebut mengikat.

Besarnya ganti kerugian kepada bekas pemilik ditetapkan atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir, yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelasnya.

Pasal 7.

- 1) Ganti-kerugian tersebut pada pasal 6 diberikan sejumlah 10% dalam bentuk uang simpanan di Bank Koperasi, Tani dan Nelayan, sedang sisanya berupa surat hutang landreform.
- 2) Uang simpanan tersebut dapat mulai diambil oleh yang berhak sewaktu-waktu sejak satu tahun setelah tanah yang bersangkutan dibagikan kepada rakyat menurut pasal 8.
- 3) Surat-surat hutang landreform, dalam jumlah nilai yang sesuai, memberi kesempatan bagi pemegangnya atau pemegang-pemegangnya setara bersama sama, untuk ditukarkan dengan barang-barang modal dari Pemerintah, guna pembangunan usaha industri sesuai dengan rencana pembangunan industri.
- 4) (s.d.u. dg. PP No. 41/1964 LN. 1964-112 mb. 23 Nop. 1964.) Surat-surat Landreform tersebut pada

ayat (1) pasal ini diberi bunga 5% setahun, selama pemilik belum dapat mengambil uangnya tersebut pada ayat (2) pasal ini, maka kepadanya diberikan juga bunga 5% setahun itu.

- 5) Tiap-tiap tahun, dimulai 2 tahun sesudah tahun surat hutang landreform dikeluarkan, dibuka kesempatan untuk menukar surat hutang landreform itu sebesar sebagian dari jumlah nilai surat hutang landreform tersebut, yang akan dilunasi dalam waktu 12 tahun.
- 6) Jika jumlah ganti kerugian termaksud dalam pasal 6 tidak melebihi Rp. 25.000,- maka Menteri Agraria dapat menetapkan pembayarannya dengan menyimpang dari ketentuan-ketentuan dalam ayat-ayat diatas.

Ganti kerugian diberikan sejumlah 10% dalam bentuk uang simpanan di BKTN dan sisanya dalam bentuk surat hutang landreform. Surat hutang landreform ini digunakan untuk keperluan pembangunan industri. Penukarannya dengan barang-barang modal dinilai dengan harga nominalnya, artinya harga yang tercantum dalam surat hutang landreform tersebut. Penukaran surat hutang

landreform dimulai 2 tahun setelah tahun surat hutang landreform itu dikeluarkan. Tiap tahunnya dikeluarkan sebagian jumlah nilai surat hutang landreform, demikian rupa hingga semuanya akan dilunasi dalam waktu 12 tahun.

#### Pasal 19.

- 1) Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh Pemerintah dan pembagiannya, sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat 2, dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- sedang tanahnya diambil oleh Pemerintah tanpa pemberian ganti kerugian.
- 2) Barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi terlaksananya Peraturan Pemerintah ini dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-.
- 3) Tindak pidana yang dimaksud dalam ayat 1 dan 2 pasal ini adalah pelanggaran.

Yang dimaksud dalam pasal 19 ayat (1) yang

dimaksud pasal 2 ayat (2) yaitu:

Dengan memperhatikan usul tersebut diatas Menteri Agraria menetapkan bagian atau bagian-bagian mana dari tanah itu yang tetap menjadi hak pemilik, (selanjutnya disebut tanah hak pemilik) dan yang mana langsung dikuasai oleh Pemerintah, untuk selanjutnya dibagi-bagikan menurut ketentuan dalam Pasal 8.<sup>10</sup>

Maka dari itu Landreform mempunyai arti yang sangat penting sebagai dasar dari Pembangunan semesta, maka dari itu barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi pelaksanaanya, perlu dijatuhi hukuman pidana. seseorang yang menguasai dan memiliki tanah harus memelihara tanah tersebut, dan juga bertanggung jawab serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomisnya lemah dan memperhatikan pemilik tanah bila tanah tersebut hanya hak pakai.

---

<sup>10</sup>.<http://www.hukumonline.com/pusatdata/downloadfile/lt5066a17957168/parent/lt50669fc94d794>

## Penutup

Kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di sebabkan beberapa faktor seperti adanya dari kesadaran masyarakat sendiri dari ketidak tahuan masyarakat dan dari jual beli dibawah tangan yang hanya beralaskan kepercayaan.

Tanah absentee adalah salah satu program dari tujuan Landreform yang mana arti absentee sendiri menurut kamus besar yaitu tidak hadir, jika diakaitkan dengan Agraria disini yaitu seseorang memiliki tanah yang berada diluar kecamatan. Sering terjadinya kasus tersebut dikarnakan dari budaya itu sendiri atau tanah warisan. Pemerintah sendiri kurang menjalankan adanya aturan yang telah ditetapkan, maka dari itu tidak sedikit masyarakat itu sendiri banyak yang mempermasalahkan tentang tanah itu sendiri. Dari beberapa sistempun kurang ditanggapi dengan serius seperti penggandaan KTP sendiri, tak sedikit masyarakat yang mempunyai KTP dengan menikah maupun kerja diluar daerah. Namun yang paling berpengaruh yaitu dari factor Ekonomi yang mana ke untungan yang paling diutamakan oleh masyarakat, Terutama tanah tersebut dibuat lahan investasi yang bisanya dilakukan oleh orang-orang kota.

Penegakan mengenai pembatasan maksimum penguasaan dan pemilikan tanah non pertanian khususnya hak milik yang ada saat

ini hanya sebatas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 224 Tahun 1961 dan juga Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 1964 tentang batas maksimum kepemilikan tanah, pemberian hak milik atas tanah seperti termaktub dalam pasal 6 dan 7 menjelaskan aturan ganti rugi dari pengambilan tanah tersebut dan pasal 9 menjelaskan tentang seseorang yang menentang dari aturan eksekusi tanah tersebut, namun pengaturan tersebut tidak dapat berjalan secara optimal dalam melakukan pengawasan dan penertiban tanah hak milik yang berlebihan dikarenakan tidak adanya sanksi terhadap objek tanah yang melebihi batas maksimum, hanya sanksi yang melebihi tanah dari maksimum akan diambil oleh pemerintah dan akan diberikan ganti rugi.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Boedi Harsono dan Andrian Sutedi, S.H., M.H. Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya, Sinar Grafika, Jakarta 2010.

Drs. C.S.T. Kansil, S.H. Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia. PN Balai Pustaka Jakarta 1984 cet keenam.

-UU 1960

-UU no 56 / prp tahun 1960

-PP 242