



**PELARANGAN KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN YANG
MELEBIHI BATAS MAKSIMUM DI WILAYAH KANTOR
PERTANAHAN KABUPATEN JEMBER**

*PROHOBITION OF OWNERSHIP OF AGRICULTURAL EXCEEDING THE
MAXIMUM LIMIT IN THE TERRITORY OF THE DISTRICT OFFICE OF
JEMBER*

SKRIPSI

Diajukan Guna Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Untuk Menyelesaikan
Pendidikan Program Sarjana (S1) Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jember

Oleh

NURIL HABIBI

NIM. 140710101535

**KEMENTRIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2018

SKRIPSI

**PELARANGAN KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN YANG MELEBIHI
BATAS MAKSIMUM DI WILAYAH KANTOR PERTANAHAN
KABUPATEN JEMBER**

*PROHOBITION OF OWNERSHIP OF AGRICULTURAL EXCEEDING THE
MAXIMUM LIMIT IN THE TERRITORY OF THE DISTRICT OFFICE OF
JEMBER*

Oleh

NURIL HABIBI

NIM. 140710101535

**KEMENTRIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2018

MOTTO

‘‘ Banyak Manusia Merasa Lemah Padahal Ia Kuat, Merasa Sengsara Padahal Ia Lebih Besar Dari Kesengsaraan Dan Merasa Bingung Padahal Ia Terlahir Dengan Kaki Yang Tegak’’¹

(Emha Ainun Nadjib)



¹ Ehma Ainun Nadjib. 2015. *Sedang Tuhanpun Cemburu*. Yogyakarta. Bentang Pustaka. hlm. 26

PERSEMBAHAN

Dengan mengucap puji syukur atas rahmat Allah serta kehadiran Rasulullah, penulis persembahkan skripsi ini untuk :

1. Kedua almarhum dan almarhumah ayah ibu tercinta di surga, ayahnda Ismail abdurahman dan Ibunda Luluk Ani farida, tidak banyak kalimat untuk beliau kecuali maaf dan terima kasih;
2. Bapak Ibu guru penulis, TK Nuris Balung Kulon, SD Mima Nuris II Balung Kulon, SMP Negeri 1 Balung, SMA Negeri 1 Balung, dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah mengucurkan mata air wawasan dan pengetahuan yang kasihnya tidak terbatas kepada penulis;
3. Almamater kebanggaan Universitas Jember;

PERSYARATAN GELAR

SKRIPSI

**PELARANGAN KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN YANG
MELEBIHI BATAS MAKSIMUM DI WILAYAH KANTOR
PERTANAHAN KABUPATEN JEMBER**

*PROHOBITION OF OWNERSHIP OF AGRICULTURAL EXCEEDING THE
MAXIMUM LIMIT IN THE TERRITORY OF THE DISTRICT OFFICE OF
JEMBER*

Oleh :

NURIL HABIBI

NIM. 140710101535

**KEMENTRIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2018

PERSETUJUAN

SKRIPSI TELAH DISETUJUI

Tanggal 13 Desember 2018

Oleh,

Dosen Pembimbing Utama,

IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H, M.H.

NIP : 197004101998021001

Dosen Pembimbing Anggota,

WARAH ATIKAH, S.H., M.HUM.

NIP : 197303252001122002

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul :

**PELARANGAN KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN YANG
MELEBIHI BATAS MAKSIMUM DI WILAYAH KANTOR
PERTANAHAN KABUPATEN JEMBER**

Oleh:

Nuril Habibi

NIM. 140710101535

Dosen Pembimbing Utama

Dosen Pembimbing Anggota

Iwan Rachmad Soetijono, S.H, M.H.

NIP. 197004101998021001

Warah Atikah, S.H., M.hum.

NIP. 197303252001122002

MENGESAHKAN

Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi

Universitas Jember

Fakultas Hukum

Dekan,

Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.

NIP. 197409221999031003

PENETAPAN TIM PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Tim Penguji pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 27

Bulan : Desember

Tahun : 2018

Di terima oleh Tim Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Tim Penguji :

Ketua,

Sekretaris,

R.A Rini Anggraini, S.H., M.H.

NIP. 195911151985122001

Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.

NIP. 196011221989021001

Anggota Penguji :

1. Iwan Rachmad Soetijono, S.H, M.H.

NIP.197004101998021001

.....

2. Warah Atikah, S.H., M.hum.

NIP. 197303252001122002

.....

PERNYATAAN

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nuril Habibi

NIM : 140710101535

Fakultas : Hukum

Progam studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul: **PELARANGAN KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN YANG MELEBIHI BATAS MAKSIMUM DI WILAYAH KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN JEMBER** adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika terdapat pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada instansi manapun, serta bukan karya plagiat. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, tanpa ada tekanan atau paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 27 Desember 2018

Yang menyatakan,

NURIL HABIBI
NIM. 140710101535

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kepada Allah yang pengasih dan penyayang serta kehadiran baginda Rasulullah telah memberikan rahmat serta kesempatan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah yang berjudul **“PELARANGAN KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN YANG MELEBIHI BATAS MAKSIMUM DI WILAYAH KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN JEMBER”** karya tulis tersebut adalah hasil karya jeripayah penulis serta doa dan dorongan semangat dari berbagai pihak secara materil maupun moril. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H, M.H. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu dan kesabaran untuk memberikan motivasi, bimbingan serta arahan dalam penulisan skripsi ini sehingga penulis dapat menyelesaikan dengan hasil yang maksimal;
2. Ibu Warah Atikah, S.H., M.hum. selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah meluangkan waktu dan kesabaran untuk memberikan motivasi, bimbingan serta arahan dalam penulisan skripsi ini sehingga penulis dapat menyelesaikan dengan hasil yang maksimal;
3. Ibu R.A Rini Anggraini, S.H., M.H. selaku Ketua Dosen Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan dan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis:
4. Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H. selaku Sekretaris Dosen Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan dan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis:
5. Bapak Dr. Nurul Ghufroon, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan persetujuan pada skripsi ini;
6. Ibu Dr. Dyah Ochtarina Susanti, S.H., M.hum. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Jember, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Jember, serta Bapak

Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember atas dukungan dan fasilitas yang diberikan;

7. Ibu Warah Atikah, S.H., M.hum. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan bimbingan, motivasi serta perhatian kepada penulis selama menempuh pendidikan sarjana di Fakultas Hukum Universitas Jember;
8. Para Dosen yang terhormat dan seluruh staf karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember;
9. Almarhum ayahnda Ismail Abdurahman dan Almarhumah Ibunda Luluk Ani Farida tercinta serta kepada kakak Lutfi Khoirul Anam S.H yang telah meneteskan jeripayahnya secara moril maupun materil sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikannya serta saudara tercinta Ivan soekarno dan Hanum Jessica Rahmania Putri;
10. Kepada teman hidup saya terkasih Siti Nurlaila yang telah banyak memberikan dukungan kepada saya;
11. Sahabat seperjuangan di Fakultas Hukum Mahfud, Agil Nafista, Lingga Yuargo dll, serta sahabat saya Anton Wibowo, Awan Darminto, Dani Pratama, Samsul Arifin, Haqqin Nazili, Amallurijal, Syahidi Alam, Dwi Febrian serta sahabat lain yang telah banyak meringankan beban saya;
12. Dan kepada seluruh sahabat kekhususan HTN Fakultas Hukum, Sahabat KKN UMD SDGs 37 Unej, serta seluruh sahabat di lingkungan Universitas Jember yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu;

Semoga Allah membalas kebaikan dengan melimpahkan rahmat serta hidayahnya, dan semoga dengan diselesaikannya pendidikan sarjana penulis dapat bermanfaat bagi Keluarga, Sahabat, serta Nusa dan Bangsa Indonesia.

Jember, 27 Desember 2018

Penulis

RINGKASAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang dikenal dengan sebutan negara agraris telah mengundangkan banyak undang-undang terkait dengan kedaulatan agraris nasional. Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menjamin penuh bahwa sumber daya alam khususnya tanah dikuasai oleh negara yang sebesar-besarnya diperuntukkan untuk kemakmuran rakyat. Mengingat ketentuan tersebut maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA. Kebijakan yang berkenaan dengan agraria tiap daerah khususnya di bidang pertanian, saat ini perlu untuk di pahami mengingat pelaksanaan pembatasan penguasaan tanah pertanian yang dinilai kurang diperhatikan sehingga dalam skripsi ini penulis tertarik untuk membahas bagaimana pelaksanaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Jember dan bagaimana pelaksanaan redistribusinya

Tipe penelitian yang digunakan oleh penulis adalah yuridis normatif yakni mengkorelasikan antara data-data dan permasalahan yang dibahas dengan undang-undang terkait yang berlaku. Pelaksanaan pelarangan kepemilikan tanah pertanian yang melebihi batas serta pelaksanaan redistribusinya di wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Jember dibahas oleh penulis dengan menggunakan pendekatan normatif sehingga diharapkan mampu mengetahui pelaksanaan tersebut dengan pendekatan undang-undang yang berlaku. Kabupaten Jember dengan mayoritas wilayah berisikan lahan pertanian dinilai rentan terhadap penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas sehingga dirasa perlu adanya pemahaman untuk mengetahui pelaksanaan-pelaksanaan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Jember terkait dengan pelarangan kepemilikan tanah pertanian yang melebihi batas beserta redistribusinya. Beberapa peraturan undang-undang yang digunakan untuk pendekatan masalah dalam skripsi ini diantaranya adalah UUPA, UU No 56/Prp Tahun 1960, PP No 224 Tahun 1961 dan peraturan terakait lainnya.

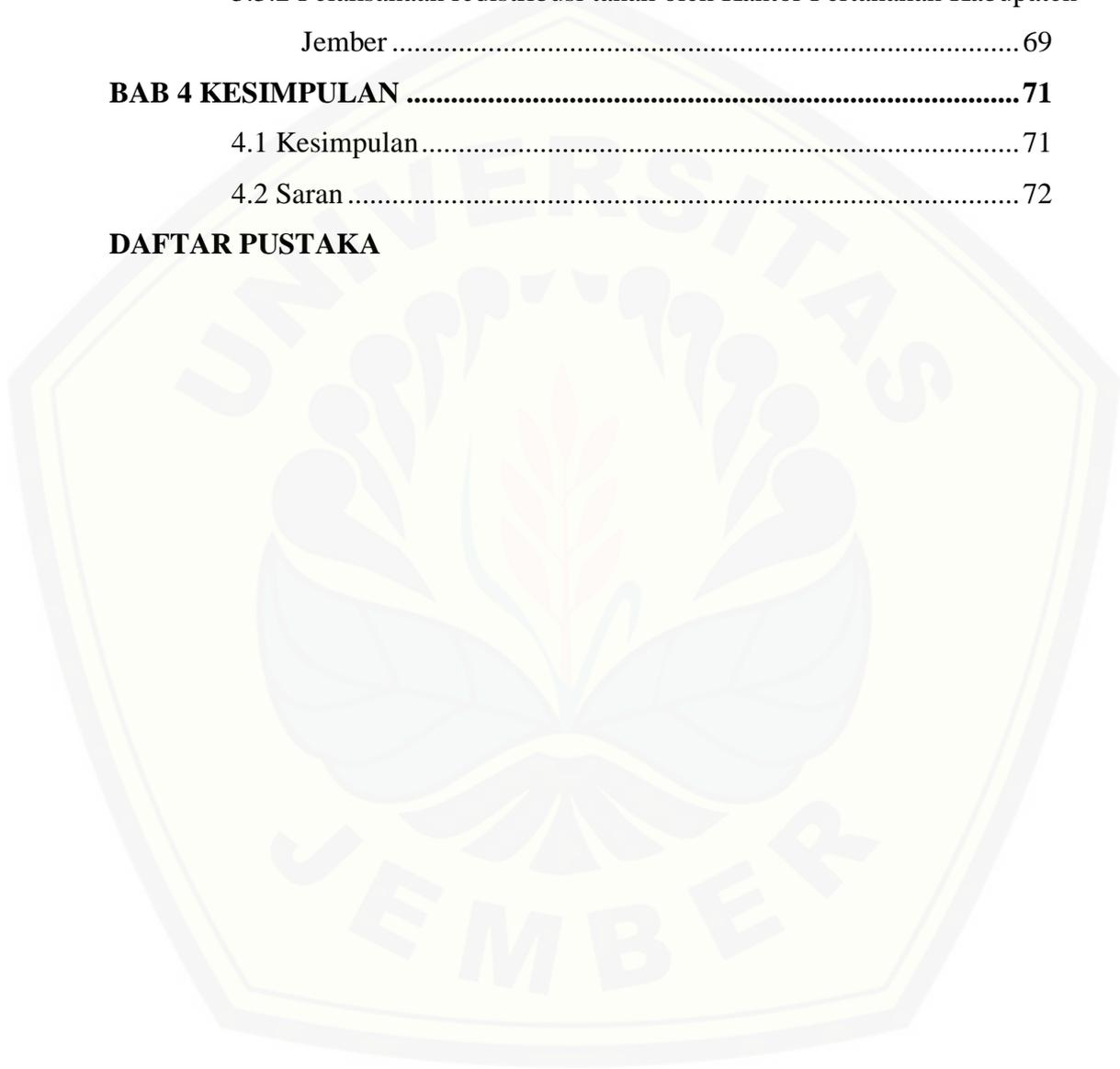
Kesimpulan yang dapat disimpulkan dalam penelitian ini adalah bahwa di Kabupaten Jember khususnya oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Jember sudah pernah melaksanakan pelarangan kepemilikan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum pada rentang waktu 1961-1975 atau sejak berlakunya UU Nomor 56 Prp Tahun 1961. Pelaksanaan pelarangan tersebut dimulai dengan menyebarkan selebaran kuesioner ke semua pemilik tanah di seluruh wilayah administrasi Kabupaten Jember, kemudian mengklasifikasi data kuesioner untuk dilanjutkan pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan redistribusi tanah, Pelaksanaan pelarangan dan redistribusi tersebut sempat menemui beberapa kendala sehingga mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan pelarangan dan redistribusi di Kabupaten Jember. Penulis dalam penelitian ini mempunyai beberapa saran terkait pelaksanaan tersebut yang diantaranya adalah peningkatan wawasan dan pengetahuan masyarakat terkait batas-batas kepemilikan tanah pertanian serta kewajiban-kewajiban yang harus di laksanakan oleh mantan pemilik tanah pertanian yang melebihi batas maupun calon penerima tanah bersangkutan, pemuktakhiran atau pembaharuan teknologi di lingkungan Kantor Pertanahan sehingga diharapkan lebih baik dalam penyimpanan arsip data dan kegiatan pelaksanaan lainnya dan saran mambangun lainnya.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM.....	i
HALAMAN MOTTO	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iii
HALAMAN PERSYARATAN GELAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN.....	v
HALAMAN PENGESAHAN.....	vi
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI.....	vii
HALAMAN PERNYATAAN.....	viii
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH	ix
HALAMAN RINGKASAN	xi
HALAMAN DAFTAR ISI.....	xiii
HALAMAN DAFTAR GAMBAR, BAGAN DAN TABEL	xvi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	5
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.3.1 Tujuan Penelitian Umum	6
1.3.2 Tujuan Penelitian Khusus	6
1.3.3 Manfaat Penelitian.....	6
1.4 Metode Penelitian	7
1.4.1 Tipe penelitian.....	7
1.4.2 Pendekatan masalah.....	7
1.5 Sumber Bahan hukum	8
1.5.1 Bahan hukum primer	8
1.5.2 Bahan hukum sekunder	9
1.5.3 Bahan non hukum.....	10
1.5.4 Analisis bahan hukum	10

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA.....	11
2.1 Penguasaan hak atas tanah	11
2.1.1 Pengertian penguasaan hak atas tanah.....	11
2.1.2 Pengertian tanah	12
2.1.3 Macam-macam hak atas tanah.....	13
2.2 Hak milik atas tanah.....	16
2.2.1 Pengertian hak milik atas tanah	16
2.2.2 Subjek dan objek hak milik atas tanah	16
2.2.3 Terjadinya hak milik atas tanah.....	18
2.2.4 Beralihnya hak milik atas tanah.....	20
2.2.5 Hapusnya hak milik atas tanah	22
2.2.6 Fungsi sosial	24
2.3 Pengertian tanah pertanian	26
2.4 Landreform.....	27
2.4.1 Pengertian landreform	27
2.4.2 Tujuan dan objek landreform	28
2.4.3 Program landreform.....	33
2.5 Pembatasan tanah maksimum kepemilikan tanah pertanian	33
2.5.1 Pengertian pembatasan tanah maksimum kepemilikan tanah pertanian.....	33
2.5.2 Tujuan pembatasan maksimum tanah pertanian.....	40
BAB 3 PEMBAHASAN	42
3.1 Lokasi objek penelitian	42
3.1.1 Analisis geografis dan topografi Kabupaten Jember.....	42
3.2 Pelaksanaan pelarangan kepemilikan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di wilayah Kantor Pertanhan kabupaten Jember ..	47
3.2.1 Regulasi tanah pertanian yang melebihi batas maksimum	47
3.2.2 Pelaksanaan UU No 56 Prp Tahun 1960 di wilayah kantor pertanahan Kabupaten Jember	61

3.3 Pelaksanaan redistribusi tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Jember	64
3.3.1 Pengaturan redistribusi tanah pertanian yang melebihi batas maksimum.....	64
3.3.2 Pelaksanaan redistribusi tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Jember	69
BAB 4 KESIMPULAN	71
4.1 Kesimpulan.....	71
4.2 Saran	72
DAFTAR PUSTAKA	



DAFTAR GAMBAR, BAGAN DAN TABEL

Gambar 3.1 Peta Kabupaten Jember	42
Tabel 3.2 Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Jember	43
Tabel 3.3 Penggunaan Lahan di Kabupaten Jember	47
Bagan 3.4 Mekanisme Pelaksanaan Serentak Pelarangan Tanah Pertanian Yang Melebihi Batas Pada Tahun 1961-1975 di Kabupaten Jember	63



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah bangsa yang telah lama di kenal sebagai negara agraris, yakni negara dengan sejuta bidang tanah subur yang digadang-gadang sebagai tanah surga bagi rakyat petani. Namun setiap apa-apa yang di rahmatkan oleh Tuhan Yang Maha Esa, tentu tidak cukup hanya menerima tapi juga diharapkan untuk dapat mengolah dan memanfaatkan dengan bijaksana. Tanah subur yang di miliki bangsa Indonesia beribaratkan pisau bermata dua, artinya tanah yang begitu subur dapat menjadi rahmat yang baik, jika di kelola dengan benar namun juga dapat menjadi bumerang jika di kelola dengan cara yang salah. Sumber daya alam yang baik tentu akan menjadi faktor penunjang dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini tentu saja tidak tanpa syarat pasalnya sumber daya alam yang melimpah, dan sumber daya manusia yang mumpuni, sudah menjadi sepasang sumber daya yang harus berjalan secara harmonis.

Negara agraris tentu tidak lepas dengan penduduk yang menggantungkan mata pencahariannya di bidang pertanian, sehingga kebutuhan akan tanah pertanian tentu sudah menjadi hal yang sangat pokok, bagi mayoritas masyarakat Indonesia. Tanah merupakan sumber daya alam yang menjadi kebutuhan orang banyak, dan wajib dipelihara dengan baik oleh semua kalangan masyarakat. Supaya tidak terjadi prihal yang dapat merugikan lingkungan alam sekitar, maupun masyarakat demi tercapainya kelangsungan hidup masyarakat yang makmur dan sejahtera.

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang banyak mencapai kemajuan dalam segala bidang, diantaranya adalah di bidang industri dan properti. Demikian tentu tidak dapat dilepaskan dengan ketersediaan tanah yang cukup, sehingga tidak sedikit pula dikonversi lahan pertanian yang menjadi lahan industri. Kondisi seperti ini juga menjadi salah satu sebab terjadinya penguasaan hak atas tanah pertanian yang berlebih-lebihan, sehingga mempersempit areal sektor pertanian untuk masyarakat yang menggantungkan penghidupannya pada lahan pertanian.

Fungsi sosial yang melekat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah, selama ini belum terlepas akan terjadinya konflik, konflik antar masyarakat maupun masyarakat dengan pemerintah. Hal ini tentu sedikit banyak di picu oleh kepentingan individu maupun kelompok masyarakat itu sendiri, sehingga menimbulkan adanya usaha-usaha yang dilakukan untuk mempertahankan kepentingan tersebut, meskipun harus melanggar norma. Pada jaman sebelum kemerdekaan yakni pada masa-masa kolonial, Belanda menguasai sebagian besar wilayah Indonesia, dan penguasaan hak atas tanah pada saat itu kurang mencerminkan keadilan sosial.²

Tanah-tanah pertikelir adalah sebagai bukti nyata, bahwasanya nilai-nilai keadilan sosial masyarakat belum bisa dilaksanakan sebagai pedoman dalam mengambil kebijakan pemerintah Hindia Belanda. Tanah partikelir atau tanah pertuanan yakni tanah yang dikuasai oleh tuan tanah, cenderung menguasai tanahnya dengan tidak melepaskan sifat-sifat monopoli yang berseberangan dengan nilai-nilai keadilan sosial yang berkembang di masyarakat. Tuan tanah tersebut mempunyai hak yang cenderung lebih istimewa, sehingga menyebabkan banyaknya penyalahgunaan hak yang dilakukan oleh tuan tanah dan menimbulkan dampak kesengsaraan bagi masyarakat luas.³

Sikap dan perbuatan tuan tanah yang menyalahgunakan haknya tidak hanya merugikan dan menimbulkan dampak negatif pada masyarakat. Namun juga menimbulkan keterlambatan perkembangan pengelolaan sumber daya dan tingkat kemajuan masyarakat itu sendiri. Penyalahgunaan hak dalam penguasaan atas tanah tidak hanya menjadi sebab akan kemunduran masyarakat di bidang sosial ekonomi, namun juga menjadi sebab keterlambatan masyarakat akan perkembangan teknologi di bidang pertanian, keterlambatan masyarakat akan perkembangan politik, serta perkembangan penerapan Ilmu Hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan.

²Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta. Kencana Pranamedia. hlm. 14

³*Ibid.* hlm. 15

Hukum agraria nasional sangat erat kaitannya dengan peristiwa proklamasi yang di bacakan oleh presiden pertama Indonesia Ir. Soekarno pada tanggal 17 agustus 1945. Peristiwa proklamasi tidak hanya menjadi tanda awal berakhirnya pemerintahan Hindia Belanda namun juga sebagai tanda awal berakhirnya hukum agraria kolonial, sehingga terbentuk upaya penyusunan hukum agraria nasional sebagai pedoman hukum agraria di Indonesia.

Hukum agraria nasional adalah sebagai salah satu perwujudan dari mimpi dan cita-cita masyarakat bangsa Indonesia, setelah sekian lama memikul beban penderitaan penjajahan yang dilakukan oleh kolonial belanda. Pembaharuan di bidang hukum agraria, adalah sebagai perwujudan amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”. Keberlakuan pasal tersebut, dengan tegas dapat dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kemakmuran rakyat, dengan penguasaan dan pengelolaan terhadap sumber daya alam yang berada di wilayah negara kesatuan republik Indonesia.⁴

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang di kenal dengan istilah UUPA adalah buah dari amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945, untuk menjamin kemakmuran rakyat Indonesia. Berkaitan dengan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, salah satu hal yang penting setelah diundangkannya UUPA, adalah adanya gebrakan besar dalam sejarah pertanahan Indonesia, yakni hadirnya ketentuan-ketentuan dalam reformasi pertanahan.⁵ Program *landreform* adalah salah satunya, yaitu meliputi perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan yang berkaitan dengan penguasaan tanah.

⁴*Ibid.* hlm. 31-32.

⁵*Ibid.* hlm. 46.

Sejak itulah para rakyat petani mendapatkan angin segar setelah bertahun-tahun lamanya memikul kebijakan yang kontra keadilan, berkaitan dengan penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah di tanah airnya. Rakyat petani mendapatkan payung hukum yang pasti untuk memperoleh haknya atas sumber penghidupannya sebagai seorang petani. Penguasaan hak atas tanah dan pembagian hasil secara adil dan merata serta juga dapat memanfaatkan tanahnya demi kemakmuran dan kesejahteraan hidupnya.

Ketersediaan atas tanah menjadi hal yang prioritas bagi kelangsungan hidup manusia. Segala aspek Industri maupun non Industri tidak dapat di lepaskan dengan kebutuhan akan tanah, seperti halnya pabrik yang membutuhkan lokasi ataupun pedagang yang membutuhkan tempat berdagang. Seiring dengan bertumbuhnya kepadatan penduduk dan berkembangnya usaha masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup, kebutuhan akan tanah juga semakin tinggi. Pembatasan akan penguasaan dan kepemilikan atas tanah oleh masyarakat, tidak dapat di lepaskan oleh pertimbangan pemerintah dalam usaha mewujudkan pemanfaatan sumber daya atas tanah yang merata dan berkeadilan sosial.

Undang-Undang Pokok Agraria atau UUPA adalah landasan utama pemerintah Indonesia dalam menjalankan amanat Pancasila dan UUD Dasar Tahun 1945. Berkaitan dengan permasalahan reformasi agraria nasional, Pasal 7 UUPA menyebutkan bahwa “untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Kemudian di implementasikan dalam Pasal 17 UUPA yang mengatur tentang luas maksimum dan/atau minimum tanah, yang dapat dikuasai dan dimiliki oleh satu keluarga atau badan hukum. Sebagai kelanjutan akan ketentuan-ketentuan pasal tersebut, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian pada tanggal 29 Desember 1960 dan diberlakukan mulai tanggal 1 Januari 1961. Perppu inilah yang selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Kabupaten Jember terletak di provinsi Jawa Timur berbatasan dengan Kabupaten Banyuwangi, Bondosowo, Lumajang dan Kabupaten Probolinggo. Sementara sebelah selatan Kabupaten Jember dibatasi oleh samudera Indonesia. Luas daerah mencapai 3,923,34 km² dengan pembagian administrasi yang terdiri dari 31 kecamatan dan 248 desa/kelurahan, serta jumlah penduduk sampai tahun 2017 tercatat 2,419,000 dengan kepadatan penduduk 620/km². Kabupaten Jember adalah wilayah dengan potensi pertanian yang cukup tinggi, perkembangan luas lahan pertanian pada tahun 2010 saja, sudah tercatat seluas 85.060 Ha dengan peningkatan seluas 489 Ha dari tahun sebelumnya.⁶ Ketersediaan tanah pertanian di Kabupaten Jember menjadi kebutuhan pokok bagi masyarakat Jember untuk menunjang kelangsungan hidupnya, untuk itu perlu adanya batasan-batasan terkait dengan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. Supaya dapat mencapai pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah yang berkeadilan sosial. Dari data-data yang telah diuraikan tersebut, juga dapat disimpulkan bahwa Kabupaten Jember adalah wilayah dengan potensi pertanian yang terbilang tinggi yang harus dijaga pengelolaan dan pemanfaatannya, sehingga menimbulkan ketertarikan peneliti untuk membahas lebih lanjut mengenai **“Pelarangan Kepemilikan Tanah Pertanian Yang Melebihi Batas Maksimum Di Wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Jember”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pelarangan kepemilikan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Jember?
2. Bagaimana pelaksanaan redistribusi dari tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Jember?

⁶ Jemberkab. Selayang pandang. <https://jemberkab.go.id/selayang-pandang/penduduk/>. Diakses pada 12/04/2018. Pukul 11:21 WIB.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam penulisan skripsi terdiri dari dua bagian yaitu meliputi tujuan umum dan tujuan khusus sebagai berikut :

1.3.1 Tujuan Umum

1. untuk melengkapi dan memenuhi tugas dan persyaratan pokok akademis guna untuk mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. memberikan wawasan yang berguna dan bermanfaat bagi masyarakat umum maupun mahasiswa Fakultas Hukum beserta Almamater.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan pelarangan kepemilikan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Jember.
2. untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan redistribusi dari tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Jember.

1.3.3 Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara akademis

Dari penelitian ini diharapkan mampu menyumbang wawasan keilmuan, khususnya di bidang Ilmu Hukum. Serta dapat menjadi referensi dari penelitian-penelitian baru khususnya tentang pelarangan kepemilikan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum.

2. Manfaat secara praktis

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan pengetahuan bagi peneliti maupun masyarakat umum tentang bagaimana pelaksanaan pelarangan kepemilikan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum dan redistribusi tanah di wilayah kantor pertanahan Kabupaten jember sehingga diharapkan dapat memiliki kesadaran hukum.

1.4 Metode Penulisan

1.4.1 Tipe Penelitian

Penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, atau biasa yang disebut dengan *legal research*. Hukum sebagai konsep normatif dapat diartikan hukum sebagai norma, baik dalam arti usaha perwujudan norma keadilan yang harus ditegakkan, atau *ius constituendum* maupun dengan norma yang sudah terwujud. Sebagai perintah yang secara eksplisit, positif telah dirumuskan guna menjamin kepastian hukum, dan merupakan produk dari suatu putusan hakim yang memutus suatu perkara. Keputusan tersebut mengakibatkan kemanfaatan bagi pihak yang berperkara⁷.

Penelitian dengan tipe yuridis normatif dilaksanakan dengan cara mengkaji berbagai macam aturan hukum, seperti undang-undang atau konsep-konsep teoritis yang tertuang didalam sebuah peraturan. Kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Penulisan hukum mempunyai beberapa pendekatan masalah, dengan menggunakan pendekatan masalah, peneliti dapat menggali informasi dari berbagai aspek, mengenai isu yang akan dibahas lebih lanjut oleh penulis. Berbagai pendekatan tersebut pendekatan yang akan dipakai oleh peneliti dalam skripsi ini adalah pendekatan undang-undang atau *statute approach* dan pendekatan konseptual atau *conceptual approach* dengan penjelasan sebagai berikut, :

1. Pendekatan undang-undang (*statue approach*)

Pendekatan masalah dengan cara menelaah berbagai macam undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang akan dibahas.⁸

2. Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*)

Pendekatan masalah yang beranjak dari dotrin-doktrin maupun pandangan-pandangan yang berkembang didalam ilmu hukum.⁹

⁷Burhan Ahshofa.2013. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta. Rineke Cipta. hlm. 33

⁸Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Prenada Media. hlm. 133

1.5 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum adalah sumber yang diperoleh guna memecahkan suatu permasalahan yang akan dibahas di dalam penulisan hukum. Sumber hukum yang dipakai didalam karya tulis skripsi ini meliputi, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹⁰

1.5.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya bahan hukum yang mempunyai otoritas. Bahan hukum primer meliputi, undang-undang, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan atau putusan hakim.¹¹

Bahan hukum primer menurut soerjono soekanto ialah bahan hukum yang mengikat yaitu terdiri dari :

1. Norma dasar atau kaidah-kaidah dasar yakni Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
2. Peraturan dasar yang tertuang dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 serta ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Peraturan Perundang-undangan yaitu :
 - a. Undang-undang dan peraturan yang setaraf dengan undang-undang
 - b. Peraturan Pemerintah dan peraturan yang setaraf.
 - c. Peraturan Presiden dan peraturan yang setaraf.
 - d. Peraturan Menteri dan peraturan yang setaraf.
 - e. Peraturan Daerah.
4. Peraturan yang belum dan/atau tidak dikodifikasi seperti hukum adat.
5. Yurisprudensi.
6. Traktat
7. Bahan hukum yang digunakan pada jaman penjajahan, yang berlaku hingga saat ini, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

⁹*Ibid.* hlm.135

¹⁰*Ibid.* hlm. 181

¹¹*Ibid.* hlm.181

Penulisan dalam skripsi ini menggunakan beberapa bahan hukum primer yang ada di wilayah hukum negara Indonesia beberapa diantaranya yaikni :

1. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.
3. Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
5. Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Objek *Landreform*.
6. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Lahan Pertanian.

1.5.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjabaran mengenai bahan hukum primer yang bersangkutan, contoh dari bahan hukum sekunder seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, maupun hasil karya dari kalangan sarjana hukum.¹² Bahan hukum sekunder dapat berupa buku-buku hukum termasuk hasil karya berupa skripsi, tesis, disertasi hukum, jurnal-jurnal hukum, kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan, dengan tujuan untuk dapat memberikan petunjuk kepada peneliti ke arah mana peneliti untuk melangkah lebih baik.¹³

¹²Soerjono Soekanto. 1990. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta. Rajawali. hlm.15

¹³Peter Mahmud Marzuki. *op. cit.* hlm 195-196

1.5.3 Bahan Non Hukum

Penelitian hukum di dalam kepentingan akademisnya, tidak dapat dilepaskan dengan bahan yang jauh dari istilah hukum atau non hukum, untuk mempermudah penjelasan tersebut, dapat di perumpamakan seseorang yang akan menempuh gelar doktor hukum menulis mengenai apakah *eutansia pasif* merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Pengertian *eutansia pasif* secara menyeluruh tentu tidak dapat ditemukan didalam karya-karya para sarjana hukum, baik secara aktif maupun pasif. Maka dari itu calon doktor tersebut akan mencari literatur-literatur, di bidang kesehatan yang berkaitan erat dengan *eutansia pasif*, agar dapat menelaah lebih jauh secara mendetail demi kepentingan akademisnya.¹⁴

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum adalah cara yang digunakan untuk menemukan kebenaran, terkait permasalahan yang di angkat dalam skripsi ini. Penelitian hukum mempunyai beberapa langkah-langkah penting yang harus diketahui yaitu

1. mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan masalah hukum yang hendak dipecahkan.
2. megumpulkan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi dengan penelitian tersebut.
3. menelaah masalah hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang sudah dikumpulkan.
4. menarik kesimpulan dengan membentuk argumentasi untuk menjawab masalah hukum yang terkait.
5. memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang sudah dibentuk di dalam kesimpulan tersebut.¹⁵

¹⁴*Ibid.* hlm. 205

¹⁵*Ibid.* hlm. 213

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penguasaan Hak Atas Tanah

2.1.1 Pengertian Penguasaan Hak Atas Tanah

Pengertian penguasaan tidak hanya dapat diartikan dalam pengertian secara fisik, namun juga dapat diartikan secara yuridis serta dapat ditinjau dari aspek privat dan aspek publik. Pengertian penguasaan hak atas tanah dalam arti yuridis adalah penguasaan tanah yang dilandasi hak dan dilindungi oleh hukum, pada umumnya juga memberi kewenangan kepada seseorang untuk menguasai secara fisik tanah yang dikuasai.¹⁶

Seseorang yang menyewakan fisik tanahnya kepada orang lain, secara yuridis tanah yang bersangkutan tetap dimiliki oleh pemilik tanah, namun secara fisik digunakan dan dimanfaatkan oleh pihak yang menyewa. Penguasaan hak atas tanah tidak hanya dapat ditinjau dalam satu pengertian saja, ada juga penguasaan tanah secara yuridis yang tidak memberi kewenangan seseorang untuk menguasai secara fisik. Seperti penguasaan tanah oleh kreditur atau bank yang memegang hak jaminan atas tanah. Kreditur atau bank tersebut mempunyai penguasaan yuridis atas tanah yang bersangkutan untuk dijadikan agunan (Jaminan), akan tetapi secara fisik tetap digunakan dan dimanfaatkan oleh pemegang hak atas tanah. Penguasaan hak atas tanah secara yuridis dan fisik ini ada pada aspek privat sedangkan, penguasaan hak atas tanah secara yuridis dalam aspek publik dapat dilihat pada substansi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA).¹⁷

¹⁶Urip Santoso. *op. cit.* hlm 75

¹⁷*Ibid.* hlm.76

Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria mengatur sekaligus menetapkan hirarki hak-hak penguasaan tanah dalam hukum tanah nasional yakni :

2. hak bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1 UUPA sebagai hak penguasaan atas tanah tertinggi yang mengandung aspek privat sekaligus publik.
3. hak menguasai dari negara seperti yang tertuang dalam Pasal 2 UUPA penguasaan hak atas tanah dalam aspek publik.
4. hak ulayat masyarakat hukum adat yang telah tertuang dalam Pasal 3 dengan aspek privat dan publik.
5. hak-hak perorangan atau individual aspek perdata yakni :
 - a. secara langsung maupun tidak langsung, hak-hak individual dalam hak atas tanah bersumber pada hak bangsa seperti yang tercantum dalam Pasal 16 dan 53 UUPA.
 - b. wakaf yakni hak milik yang telah diwakafkan terdapat dalam Pasal 4 UUPA.
 - c. sedangkan hak jaminan atas tanah yang disebut dengan “hak tanggungan” terdapat dalam Pasal 25,33,39 dan 51 UUPA.¹⁸

2.1.2 Pengertian Tanah

Pengertian tanah secara yuridis didalam UUPA dapat dilihat dalam substansi Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi “atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun secara bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Dengan demikian maka jelas bahwa pengertian tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan untuk pengertian hak atas tanah dapat disimpulkan bahwa hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi dengan ukuran tertentu, terbatas, berdimensi dua panjang dan lebar sedangkan pengertian ruang adalah sesuatu yang terbatas, berdimensi tiga yaitu panjang, lebar dan tinggi.¹⁹

Pengertian tanah dalam sudut pandang yang lebih luas maka juga meliputi sebagian tubuh bumi yang ada dibawah tanah, air, serta ruang yang berada diatasnya. Namun tubuh bumi yang dimaksudkan bukanlah kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Pemegang hak atas tanah yang bersangkutan

¹⁸Boedi Harsono. 1993. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. isi, Dan Pelaksanaannya*. Jakarta. Djambatan. hlm.24

¹⁹Urip Santoso. *op. cit.* hlm.9-10

hanya dapat menggunakan atau memanfaatkannya, Itupun dengan batasan-batasan tertentu, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) yaitu “sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini serta peraturan lainnya yang lebih tinggi”.

Pemanfaatan dan penggunaan tubuh bumi itu sendiri tentu memerlukan parameter atau ukuran standart yang jelas. Parameter tersebut dapat ditemukan dari tujuan penggunaannya apakah masih dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kapasitas kemampuan dari tubuh buminya itu sendiri, kemampuan pemegang hak²⁰nya, serta dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Penggunaan tubuh bumi yang dimaksud tentu harus mempunyai hubungan secara langsung dengan gedung yang dibangun di atasnya. Sedangkan pengertian tanah yang telah dijelaskan dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) tahun 1994 yang dimaksud dengan tanah adalah :

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali.
2. Keadaan bumi disuatu tempat.
3. Permukaan bumi yang diberi batas.
4. Bahan-bahan dari bumi seperti pasir, cadas, napal dan sebagainya.²¹

2.1.3 Macam-macam Penguasaan Hak Atas Tanah

Macam-macam hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA sebagai berikut :

- (1) hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :
 - a) hak milik
 - b) hak guna usaha
 - c) hak guna bangunan
 - d) hak pakai
 - e) hak sewa
 - f) hak membuka tanah
 - g) hak memungut hasil hutan
 - h) hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

²⁰*Ibid.* hlm. 213

²¹Budi Harsono. *op. cit.* hlm.18-19

macam-macam hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, dinilai sudah relevan dengan berbagai macam kebutuhan masyarakat akan usaha penggunaan dan pemanfaatan sumber daya tanah.

Penjelasan lebih lanjut tentang macam-macam hak atas tanah diuraikan sebagai berikut :

1. hak milik

diatur dalam Pasal 20 UUPA adalah hak turun menurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA.

2. hak guna usaha atau HGU

diatur dalam Pasal 28 UUPA adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana dalam Pasal 29 UUPA guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.

3. hak guna bangunan atau HGB

diatur dalam Pasal 35 UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu.

4. hak pakai

diatur dalam Pasal 41 UUPA yang dimaksud dengan hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini.

5. hak sewa

diatur dalam Pasal 44 UUPA menjelaskan bahwa seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

6. hak membuka tanah dan memungut hasil hutan

diatur bersamaan dalam Pasal 46 UUPA yang menjelaskan bahwa hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

7. hak atas tanah yang bersifat sementara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 UUPA yang berbunyi “hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha, bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat”.

Hak-hak atas tanah yang telah diuraikan dalam Pasal 16 jo.

Pasal 53 UUPA tidaklah mempunyai sifat limitatif, artinya masih ada kemungkinan lahirnya hak atas tanah baru secara khusus dengan undang-undang kelak kemudian di samping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA. Hak-hak atas tanah dari segi asal tanahnya dibedakan menjadi dua kelompok yaitu :

a. hak atas tanah bersifat primer

yaitu hak atas tanah yang asalnya dari tanah negara, macam-macamnya adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah negara dan hak pakai atas tanah negara.

b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

yaitu hak hak atas tanah yang asalnya dari tanah pihak lain, macam-macamnya adalah hak bangunan atas hak pengelolaan. Hak guna bangunan atas tanah hak milik, hak pakai atas hak pengelolaan, hak pakai atas tanah hak milik, hak sewa untuk bangunan, hak gadai, bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.²²

²² Urip Santoso. *op. cit.* hlm.91

2.2 Hak Milik Atas Tanah

2.2.1 Pengertian Hak Milik Atas Tanah

Pengertian hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA yang berbunyi “hak milik adalah hak turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6”.

1. hak turun menurun yaitu hak yang mempunyai kekuatan untuk diturunkan kepada seseorang sesuai dengan peraturan yang berlaku, atau dapat berlangsung terus menerus selama pemilik tanah secara biologis masih hidup dan jika pemilik tanah meninggal dunia, maka dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya.
2. terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat kedudukannya daripada hak atas tanah yang lain, sehingga tidak mempunyai batas waktu tertentu tidak mudah hapus dan lebih mudah untuk di pertahankan dari pihak lain.
3. terpenuh yakni memberikan wewenang secara penuh dan paling luas terhadap pemilik tanah dibandingkan dengan hak lainnya sehingga hak milik atas tanah juga dapat menjadi hak induk terhadap hak atas tanah yang lain, serta penggunaan dan pemanfaatannya lebih luas dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.²³

2.2.2 Subjek Dan Objek Hak Milik Atas Tanah

a. Subjek hak milik atas tanah

Subjek hak milik atas tanah dapat diartikan sebagai seseorang atau badan yang dapat memiliki hak milik atas tanah, dalam prepektif hukum tanah nasional dapat ditemukan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang berbunyi :

- (1) hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
- (3) orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak

²³*Ibid.* hlm.92-93

milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

- (4) selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.

Subjek hak milik atas tanah pada dasarnya dapat di kelompokkan menjadi dua kelompok utama yaitu :

1. Perseorangan

Perseorangan dalam hal ini adalah seseorang yang hanya mempunyai kewarganegaraan negara Indonesia, tertuang dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA.

2. Badan-badan hukum

Berkaitan dengan badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah pemerintah negara Indonesia menetapkan badan hukum yang dapat memiliki hak milik atas tanah beserta syarat dan ketentuan yang berlaku, dituangkan dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA. Badan hukum yang dapat memiliki hak atas tanah yang dimaksud tersebut, sesuai Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Hak Pengelolaan menyatakan bahwa badan hukum yang dapat memiliki hak milik atas tanah adalah bank pemerintah, badan keagamaan, dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah.²⁴

b. Objek Hak Milik atas Tanah

Objek hak milik atas tanah dalam hal ini dapat ditinjau dalam prespektif yuridis sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan “atas dasar menguasai negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut dengan tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”, dengan

²⁴*Ibid.* hlm.95

demikian dapat disimpulkan bahwa objek hak milik atas tanah adalah permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran teknis panjang dan lebar.²⁵

2.2.3 Terjadinya Hak Milik Atas Tanah

Terjadinya hak milik atas tanah dapat melalui dari tiga cara seperti yang dinyatakan dalam Pasal 22 UUPA yang berbunyi :

- (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah
- (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini hak milik terjadi karena :
 - a) Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah
 - b) Ketentuan undang-undang.

Berdasarkan Pasal 22 UUPA hak milik atas tanah dapat terjadi melalui tiga cara yaitu hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat, penetapan pemerintah, dan terjadi karena undang-undang.

A. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat

Hak milik atas tanah menurut hukum adat dapat terjadi dengan dua cara, yaitu terjadi dengan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau '*babat alas*' dalam istilah teradisional, dan pembukaan tanah terjadi karena timbulnya lidah tanah *aanslibbing*. Pembukaan tanah ialah pembukaan hutan yang dilakukan secara bersama-sama oleh masyarakat hukum adat yang dipimpin langsung oleh ketua adat, dengan melalui tiga sistem penggarapan yakni *matok sirah matok galeng*, *matok sirah gilir galeng*, dan sistem *bluburan*. Sedangkan yang dimaksud dengan lidah tanah (*aanslibbing*) adalah pertumbuhan tanah ditepi sungai, danau atau laut, tanah yang demikian dianggap menjadi kepunyaan orang yang memiliki yang berbatasan. Biasanya pertumbuhan tersebut tidak lain terjadi karena usahanya sendiri, sehingga mengakibatkan terjadinya hak milik melalui proses pertumbuhan yang memakan waktu.²⁶

Lidah tanah ini muncul karena berbeloknya arus sungai atau tanah yang timbul di pinggir pantai seiring mempadatnya lumpur yang semakin lama semakin tinggi dan mengeras sehingga menjadi tanah. Dalam prepektif hukum adat, lidah

²⁵*Ibid.* hlm.10

²⁶*Ibid.* hlm. 95

tanah yang kurang begitu luas menjadi hak bagi pemilik yang berbatasan. Hak milik yang demikian dapat di daftarkan di kantor pertanahan kabupaten/kota setempat, untuk bisa di dapatkannya sertipikat hak milik atas tanah yang bersangkutan.²⁷

B. Hak milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah

Hak milik atas tanah yang terjadi karena penetapan pemerintah sebelumnya berasal dari tanah negara. Terjadinya hak milik atas tanah tersebut terjadi karena adanya permohonan dari pemohon hak milik, dengan mengikuti prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Pemohon yang telah melewati segala proses prosedur dan persyaratan yang ditentukan oleh BPN atau dari pejabat yang berwenang, maka selanjutnya pejabat yang bersangkutan dalam hal ini ialah pejabat dari BPN yang diberi kewenangan menerbitkan surat keputusan pemberian hak atau SKPH. Surat keputusan pemberian hak ini wajib untuk didaftarkan oleh pemohon kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat, untuk dicatat dalam buku tanah guna diterbitkannya sertipikat hak milik sebagai tanda bukti hak atas tanah.²⁸

Pejabat badan pertanahan nasional yang dilimpahi wewenang menerbitkan SKPH pada awalnya diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 7 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Namun permen agraria/kepala BPN tersebut telah dinyatakan sudah tidak berlaku oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah tertentu. Prosedur dan persyaratan terjadinya hak milik atas tanah melalui pemberian hak diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 16 Permen agraria/kepala BPN nomor 9 tahun 1999.²⁹

²⁷ *Ibid.* hlm. 96

²⁸ *Ibid.* hlm. 97

²⁹ *Ibid.* hlm. 97-98

C. Hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang

Pasal I, Pasal II, dan Pasal VII ayat (1) ketentuan-ketentuan konversi UUPA terjadinya hak milik atas tanah atas dasar ketentuan konversi (perubahan) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA pada tahun 1960 semua hak atas tanah yang sudah ada harus dirubah menjadi hak atas tanah sesuai yang diatur dalam UUPA. Konversi adalah perubahan hak atas tanah berkaitan dengan berlakunya UUPA hak-hak atas tanah yang berada sebelum adanya keberlakuan UUPA maka diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan sesuai dengan UUPA (Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960). Secara singkat dapat diartikan bahwa konversi adalah perubahatn status hak atas tanah dari hak atas tanah menurut hukum yang lama, sebelum berlakunya UUPA menjadi hak atas tanah menurut UUPA.

hak milik atas tanah juga dapat terjadi melalui dua cara :³⁰

1. Secara organair

Terjadinya hak milik atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah dan karena undang-undang.

2. Secara deritatif

Subjek hukum memperoleh tanah dari subjek hukum yang lain yang semula telah berstatus hak milik contohnya adalah jual-beli, tukar-menukar, hibah, pewarisan adanya peristiwa hukum tersebut maka hak milik atas tanah yang sudah ada, beralih atau berpindah dari subjek hukum yang satu kepada subjek hukum yang lain.

2.2.4 Beralihnya Hak Milik Atas Tanah

Peralihan hak milik atas tanah dapat melalui dua cara yaitu beralih dan dialihkan dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Beralih

Hak milk atas tanah dapat beralih artinya peralihan hak milik atas tanah tersebut tidak melalui adanya suatu perbuatan tertentu, sehingga dapat diartikan bahwa hak milik atas tanah tersebut demi hukum beralih dengan sendirinya. Salah

³⁰*Ibid.* hlm. 98-99

satu contohnya adalah pewarisan tanpa wasiat yaitu pewarisan tanpa adanya suatu perbuatan hukum tertentu sehingga hak milik atas tanah tersebut dapat beralih secara sendirinya dari pewaris kepada ahli waris. Peralihan hak atas tanah kepada ahli waris tertuang dalam hukum waris, serta tergantung hukum waris mana yang dipakai oleh pewaris dan ahli waris yang bersangkutan. Seperti hukum waris yang diatur dalam hukum agama contohnya, hukum waris Islam atau seperti hukum waris adat. Peralihan hak waris berlangsung apabila pewaris telah meninggal dunia, sehingga dengan meninggalnya pewaris maka hak atas tanah yang bersangkutan beralih kepada ahli waris dengan sendirinya.³¹

2. Dialihkan atau pemindahan

Pemindahan hak milik atas tanah dapat diartikan berpindahnya hak milik melalui suatu perbuatan hukum, yaitu pemindahan hak atas tanah yang disengaja oleh pemegang hak milik kepada pihak lain. Bentuk-bentuk dari pemindahan ini dapat berupa perbuatan hukum seperti jual-beli, tukar menukar, hibah, pemberian menurut adat, pemasukan dalam perusahaan "*inbreng*" dan hibah wasiat "*legaat*". Segala macam perbuatan hukum tersebut tidak lain hanya dapat dilaksanakan dengan syarat, jika setiap prosesnya dilaksanakan ketika pemegang hak milik atas tanah tersebut dalam keadaan masih hidup. Pemindahan hak milik atas tanah tersebut bersifat tunai terkecuali untuk perbuatan hukum hibah wasiat. Maka dapat disimpulkan bahwa dengan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum tersebut, hak milik atas tanah yang bersangkutan akan berpindah kepada pihak lain.³²

Berbagai macam perbuatan hukum seperti, jual-beli, tukar menukar, hibah, pemberian menurut adat, *inbreng* dan *legaat* tersebut dilaksanakan oleh para pihak di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah atau PPAT. Pejabat PPAT adalah seorang notaris atau PPAT saja, atau seorang camat karena jabatannya juga menjadi sebagai pejabat pembuat akta sementara (PPATS). Sepanjang dalam wilayah tersebut belum ada seorang pejabat pembuat akta tanah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran

³¹HM Arba. 2015. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta. Sinar Grafika. hlm. 145

³²*Ibid.* hlm. 145-146

Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah dan berbagai peraturan lainnya.³³

2.2.5 Hapusnya Hak Milik Atas Tanah

Hapusnya hak milik atas tanah pada dasarnya memiliki beberapa peristiwa hukum yang dapat mengakibatkan terhapusnya hak milik atas tanah. Mengenai hapusnya hak milik yang dimaksud, dapat ditinjau dalam Pasal 27 UUPA yang berbunyi :

Hak milik hapus bila :

- a) Tanahnya jatuh kepada negara :
 1. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18.
 2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.
 3. Karena ditelantarkan.
 4. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).
- b) Tanahnya musnah.

hapusnya hak milik atas tanah memiliki beberapa sebab sebagaimana yang sudah diuraikan diatas dengan penjelasan sebagai berikut :

a. Tanahnya jatuh kepada negara karena beberapa sebab sebagai berikut :

1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA yang berbunyi :
“untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.
2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.
pelepasan hak ditempuh dalam usaha memperoleh tanah atas dasar pelepasan bersama yang dicapai melalui musyawarah, dengan syarat masing-masing pihak memenuhi syarat sebagai subjek hak tanah.³⁴
3. karena ditelantarkan.

Pengertian tanah terlantar diatur dalam Pasal 1 ayat (6) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 yang dimaksud dengan tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak

³³*Ibid.* hlm.145-146-147

³⁴*Ibid.* hlm. 337

pakai dan hak pengelolaan atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

4. karena ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Pasal 21 ayat (1) UUPA mengatur tentang subjek hak milik atas tanah artinya pasal tersebut mengatur tentang siapa saja yang dapat mempunyai tanah dengan status hak milik. Maka jika ada seseorang atau badan hukum yang tidak sesuai dengan kriteria dalam pasal tersebut mempunyai sebidang tanah dengan status hak milik, maka hak atas tanah yang bersangkutan hapus demi hukum dan tanahnya jatuh pada negara. Sedangkan yang dimuat dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA adalah kegiatan jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik atas tanah kepada warganegara asing, warganegara ganda disamping warganegara Indonesia, atau badan hukum yang tidak ditetapkan oleh Pemerintah maka kegiatan pemindahan hak milik tersebut batal demi hukum. Tanah yang bersangkutan akan jatuh pada negara dengan ketentuan pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung, serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

b. Tanahnya musnah

Hapusnya hak milik atas tanah dikarenakan tanah yang bersangkutan musnah atau hilang artinya tanah yang bersangkutan musnah disebabkan oleh proses alamiah atau bencana alam diluar kemampuan manusia, sehingga tanah tersebut tidak dapat dikuasai secara fisik dan juga tidak dapat dipergunakan lagi sebagaimana mestinya.³⁵

³⁵ *Ibid.* hlm. 343

2.2.6 Fungsi Sosial

Pernyataan yang cukup penting untuk dijadikan sebuah pertimbangan dalam menelaah fungsi sosial adalah substansi pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 pada Pasal 6 menyatakan, “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Pernyataan singkat yang telah dinyatakan oleh pasal tersebut mengandung sifat-sifat kebersamaan atau kemasyarakatan, sehingga sifat-sifat tersebut juga mendasari kebijakan-kebijakan pemerintah. Fungsi sosial yang mempunyai sifat kebersamaan tersebut tidak hanya dengan maksud diberlakukan untuk hak milik atas tanah saja namun juga dengan macam-macam hak lainnya.³⁶

Penjelasan umum Pasal 6 UUPA menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya saja apalagi jika hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan penggunaannya serta dengan haknya, supaya bermanfaat dan membawa kebahagiaan bagi orang yang mempunyainya, orang lain, maupun masyarakat dan negara. Ketentuan tersebut bukan berarti bahwa kepentingan dan hak perseorangan akan terdesak oleh kepentingan umum. Kepentingan perseorangan dan kepentingan umum, haruslah dapat saling mengimbangi dan bersinergi sehingga akan terwujudnya kemakmuran, kesejahteraan dan keadilan.³⁷

Konsepsi hukum tanah nasional atau UUPA pada hakikatnya tidak lain adalah konsepsi hukum adat. Menurut hukum adat tanah yang ada di wilayah masyarakat hukum adat atau tanah ulayat, merupakan tanah milik bersama dari semua warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Tanah ulayat dihadirkan untuk kepentingan dan kemanfaatan bersama demi kehidupan bersama. Penggunaan tanah ulayat untuk kepentingan bersama, digunakan dan dimanfaatkan dibawah pimpinan ketua adat demi memenuhi kebutuhan masyarakat adat. Masing-masing setiap warganya diberi kemungkinan dan kesempatan untuk menguasai, menghaki, bagian-bagian tanah tertentu dari tanah ulayat tersebut.

³⁶ *Ibid.* hlm. 299

³⁷ *Ibid.* hlm. 300

Pembiaran tanah tersebut tanpa pemanfaatan dan penggunaan, hal tersebut menyalahi tujuan pemberian tanah ulayat kepada pihak penerima, jika pembiaran tanah tersebut benar-benar dilakukan oleh pihak yang bersangkutan, maka penguasa atau ketua adat dapat menarik kembali tanah tersebut demi kepentingan bersama.³⁸

Konsepsi hukum tanah nasional seperti yang telah dituangkan dalam Pasal 1 UUPA, bahwa semua tanah yang berada didalam wilayah negara kesatuan republik Indonesia adalah tanah bangsa Indonesia, yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, dengan amanat yaitu, : “....supaya digunakan semata-mata untuk kemakmuran rakyat” (Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945) penguasaan tanah tersebut diatur dan dipimpin oleh negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat. Para warganya juga diberikan masing-masing kemungkinan dan kesempatan untuk menguasai dan menghaki tanah tersebut, demi memenuhi kebutuhan kelangsungan hidupnya. Seperti halnya dengan konsepsi hukum tanah adat, konsepsi hukum tanah nasional juga mewajibkan pihak yang bersangkutan untuk mengusahakan dan memanfaatkan tanah tersebut sebagaimana mestinya. Serta tidak boleh menelantarkan tanah yang bersangkutan, jika hal tersebut tidak dapat dipenuhi maka dapat diartikan bahwa pihak yang bersangkutan menyalahi amanat pemberian tanah tersebut. Demikian juga dalam uraian Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 di dalam pasal-pasal tersebut menguraikan tentang hapusnya hak milik, guna usaha, dan hak guna bangunan.³⁹

Fungsi sosial mempunyai beragam pandangan dalam pengertiannya seperti pandangan yang menyatakan tidak ada hak subjektif yang ada hanya fungsi sosial. Pandangan tersebut sama sekali tidak mengakui adanya hak subjektif di dalam penguasaan hak atas tanah, bahwa segala hal yang berkaitan dengan kepenguasaan hak atas tanah semata-mata hanya untuk memenuhi fungsi sosial di dalam masyarakat. Berbeda dengan prespektif hukum tanah nasional yang mengakui adanya hak subjektif namun dengan ketentuan, bahwa setiap apa-apa yang

³⁸*Ibid.* hlm. 300

³⁹*Ibid.* hlm.300-301

berkaitan penggunaan dan/atau pemanfaatan hak atas tanah tidak dibenarkan jika prihal tersebut dapat merugikan kepentingan masyarakat. Sehingga menurut hukum tanah nasional terkait dengan fungsi sosial dapat disimpulkan, bahwa seseorang tidak dapat semena-mena dengan kekuasaannya atau pelantarannya yang mengakibatkan kerugian terhadap kepentingan masyarakat. Hak milik mempunyai fungsi sosial sebenarnya berdasarkan atas individu yang mempunyai dasar sifat individualistis, kemudian ditempelkan terhadapnya sifat sosial. Sedangkan jika berdasarkan Pancasila hukum Indonesia tidak berdasarkan atas corak individualistis, melainkan corak dwitunggal.⁴⁰

2.3 Pengertian Tanah Pertanian

Tanah pertanian merupakan kebutuhan pokok masyarakat yang menggantungkan kehidupannya terhadap lahan usaha pertanian. Negara Indonesia sebagai negara agraris, tentu tidak dapat dilepaskan dengan kebutuhan akan tanah pertanian sebagai sumber daya yang sangat penting untuk kelangsungan hidup rakyat petani. Pengertian tanah pertanian telah diuraikan dengan jelas di dalam Intruksi Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 nomor sekra 9/12 yakni :

“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. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak seseorang selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Apabila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tinggal seseorang, maka pendapat setempatlah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap sebagai halaman rumah, dan berapa luas tanag yang dianggap sebagai tanah pertanian.”

Pengertian tanah pertanian secara yuridis di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, menyebutkan “lahan pertanian adalah bidang lahan yang dijadikan untuk usaha pertanian”, sehingga dari beberapa penjelasan ketentuan-ketentuan

⁴⁰AP Parlindungan.1991.*Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*. Bandung. Mandar Maju. hlm.61-62

yang telah terjabarkan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan tanah pertanian adalah semua bidang tanah selain tanah yang dijadikan untuk usaha perumahan dan/atau perusahaan, dan dijadikan sebagai lahan usaha dibidang pertanian.

2.4 Landreform

2.4.1 Pengertian Landreform

Landreform terdiri dari dua kata yakni *land* yang berarti tanah sedangkan *reform* artinya perubahan dasar atau perombakan atau penataan kembali struktur tanah pertanian. *Landreform* artinya perombakan sistem penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian disesuaikan dengan batas kemampuan manusia untuk mengerjakan sendiri usahanya dengan memperhatikan keseimbangan antara tanah yang ada dan manusia yang membutuhkan. *Landreform* memiliki pengertian secara sempit dan luas, secara sempit maksudnya serangkaian tindakan dalam rangka agraria reform Indonesia, sedangkan secara luas pengertian *landreform* adalah perombakan mengenai pemilikan tanah dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusaha tanah. Beberapa asas dalam *landreform* adalah sebagai berikut :⁴¹

1. asas penghapusan tuan-tuan dasar.

asas ini dimuat dalam Pasal 7 UUPA yang menetapkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas tidak diperkenankan.

2. asas pembatasan luas maksimum dan/atau minimum tanah.

asas ini dimuat dengan jelas didalam ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Pasal 17 UUPA. Pasal 17 UUPA adalah keberlanjutan dari ketetapan yang ditetapkan oleh Pasal 7 UUPA yang pada substansinya menerangkan bahwa pembatasan luas maksimum dan/atau minimum tanah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan secara berangsur-angsur.

⁴¹Sahnan. 2016. *Hukum Agraria Indonesia*. Malang. Setara Press. hlm. 132

3. asas larangan pemerasan oleh orang lain.

asas ini pada dasarnya diatur didalam Pasal 11 UUPA yang berbunyi :

- (1) hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta wewenang yang bersumber dari hubungan hukum tersebut akan diatur. Supaya dapat mencapai tujuan seperti yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA serta dicegah segala hal penguasaan atas kehidupan maupun pekerjaan orang lain secara melampaui batas.
- (2) bahwa Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan nasional diperhatikan, serta dengan menjamin perlindungan terhadap golongan yang mempunyai ekonomis lemah.

4. asas kewajiban mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif atas tanah pertanian.

asas ini diatur dalam Pasal 10 UUPA yang menyatakan bahwa :

- (1) setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- (2) pelaksanaan daripada ketentuan ayat (1) ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
- (3) pengecualian terhadap azas tersebut pada ayat (1) ini diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁴²

2.4.2 Tujuan Dan Objek Landreform

a. Tujuan Landreform

Pertanahan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dengan hukum tanah nasional yang pembentukannya adalah sebagai tanda berakhirnya, keberlakuan hukum tanah kolonial yang telah lama merugikan segenap putra-putri Bangsa Indonesia. Setelah itu cita-cita bangsa merdeka dituangkan dalam sebuah

⁴² *Ibid*, hlm. 133

pembentukan hukum tanah nasional yang menjadi landasan dalam setiap langkah perombakan dan penataan kembali struktur tanah, Menurut Sahnun di dalam bukunya yang berjudul hukum agraria Indonesia tujuan diadakannya *landreform* adalah sebagai berikut :

1. melaksanakan prinsip tanah untuk bertani supaya tidak terjadi kembali tanah sebagai objek pemerasan.
2. adanya pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani atas tanahnya, agar terdapat pembagian hasil yang adil, merombak strktur pertanahan secara keseluruhan secara revolusioner agar menegakkan keadilan sosial.
3. memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negar baik laki-laki atau perempuan.
4. mengakhiri sistem tuan tanah dan penghapusan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum-minimum untuk tiap keluarga.
5. mempertinggi prduksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yag intensif secra gotong royong dalam bentuk koperasi serta lainnya. Hal ini agar tercapai kesejahteraan yang adil dan merata serta adanya sistem pengkreditan yang khsus ditujukan kepada golongan tani.⁴³

Klasifikasi tujuan *landreform* terbagi menjadi dua bagian yakni:

1. Secara umum *landreform* bertujuan untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila.
2. Secara khusus *landreform* diIndonesia bertujuan untuk mendapatkan tiga aspek sekaligus yaikni:
 - a. Tujuan secara sosisal ekonomi
 - Mempertinggi keadaan sosial ekonomi masyarakat dengan memerkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak atas tanah.
 - Mempertinggi produksi nasional khususnya dibidang sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat

⁴³*Ibid.* hlm. 134-145

b. Tujuan secara sosial politik

- Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas.
- Mengadakan pembagian secara adil atas sumber-sumber daya penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula.

c. Tujuan secara mental psikologis

- Meningkatkan gairah kerja bagi para pekerja petani penggarap dengan cara memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
- Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya⁴⁴

Program *landreform* sebenarnya ingin dilakukan oleh pemerintah orde lama, namun tidak dapat diwujudkan secara baik, karena dalam praktik-praktiknya terdapat keterlambatan dalam melaksanakan hak menguasai negara. Selain itu juga adanya tuntutan organisasi petani yang ingin mendistribusikan tanah secara cepat, sehingga dapat menimbulkan aksi fisik. Unsur-unsur anti *landreform* dilakukan dengan berbagai siasat, dan terlibat kekerasan antara pro *landreform* dengan unsur anti *landreform* yang merupakan pelebaran konflik kekerasan pada tingkat elit politik yang bekerja ditubuh rezim. Oleh karena itu sebelum berhasilnya *landreform* tersebut, terjadi tragedi besar yang menimbulkan adanya rezim orde baru.

Dasar hukum dari *landreform* itu sendiri adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - a. Pasal 27
untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.
 - b. Pasal 10
 - (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
 - (2) Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat (1) ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.

⁴⁴*Ibid.* hlm. 135

- (3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

c. Pasal 17

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dikaksud dalam pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
 - (2) Penetapan batas minimum termaksud dalam ayat 1 pada pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
 - (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah.
 - (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan dilaksanakan secara berangsur-angsur.
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil dalam undang-undang ini mengatur, mengenai perjajian pengusaha tanah dengan cara bagi hasil antara pemilik tanah dengan penggarap, yang dilakukan atas dasar yang adil, terjamin kedudukan hukumnya, layak bagi penggarap, dan menegaskan mengenai hak dan kewajiban bagi pemilik dan penggarap tanah.
 3. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-undang ini melaksanakan ketentuan Pasal 17 UUPA yang mengatur luas maksimum dan minimum tanah pertanian.
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberi ganti rugi kerugian. Peraturan pemerintah ini mengatur mengenai asal tanah yang dapat dibagi dalam rangka pelaksanaan *landreform* dan pemberian ganti rugi kepada berkas pemilik tanah yang terkena *landreform*.
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberi Ganti Kerugian. Peraturan pemerintah ini telah mengubah beberapa pasal atau ketentuan dalam peraturan pemerintah nomor 224 tahun 1961.

6. Keputusan badan pertanahan nasional nomor 4 tahun 1992 tentang penyesuaian ganti rugi tanah kelebihan maksimum dan absentee/guntai.⁴⁵

b. Objek Landreform

Pemerintah Indonesia sangat berperan aktif dalam perombakan dan penataan kembali struktur tanah nasional, yang berlandaskan keadilan dan kesejahteraan sosial. Usaha untuk menentukan tanah-tanah apa saja yang dapat menjadi objek *landreform*, diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1960 sebagai berikut :

- a) Tanah yang lebih dari batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan tanah-tanah yang jatuh pada negara karena pemilik tanah melanggar undang-undang tersebut.
 - b) Tanah yang telah diambil alih oleh pemerintah karena pemiliknya berdomisili diluar kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan.
 - c) Tanah swaparaja dan bekas swaparaja yang telah beralih kepada negara, sebagaimana yang dimaksud dalam diktum keempat huruf a UUPA.
 - d) Tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara yang ditegaskan lebih lanjut oleh menteri agraria dan tata Ruang/kepala badan pertanahan nasional
- Pengaturan tentang kriteria tanah yang dapat menjadi objek *landreform* di Indonesia tidak hanya diatur dalam PP nomor 224 tahun 1960 saja, namun ada beberapa ketentuan lain yang mengatur tentang kriteria tanah yang dapat menjadi objek *landreform*. Diantaranya adalah ketentuan yang dimuat dalam Diktum Kedua Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Objek Pengaturan Penguasaan Tanah/Landreform sebagai berikut:
1. Tanah negara bebas.
 2. Tanah bekas hak erfpacht.
 3. Tanah-tanah bekas hak guna usaha yang telah berakhir waktunya dan tidak diperpanjang oleh pemegang hak atau telah dicabut/dibatalkan oleh Pemerintah.
 4. Tanah-tanah kehutanan yang telah digarap/dikerjakan oleh rakyat dan telah dilepaskan haknya oleh Instansi yang bersangkutan.
 5. Tanah-tanah bekas gogolan.
 6. Tanah-tanah bekas hak ulayat/adat.⁴⁶

⁴⁵*Ibid.* hlm. 136-138

⁴⁶*Ibid.* hlm. 133-134

2.4.3 Program *Landreform*

Landreform merupakan perubahan secara mendasar mengenai pemilikan dan penguasaan tanah, serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah. Beberapa program dalam *landreform* meliputi :

- a. larangan pemilikan dan menguasai tanah pertanian yang melampaui batas maksimum, diatur dalam Pasal 7 jo Pasal 17 UUPA dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
- b. larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, diatur dalam Pasal 10 UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961.
- c. redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya, diatur Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961.
- d. pengaturan soal pengembalian dan penebusan-penebusan tanah pertanian yang digadaikan, diatur dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.
- e. pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 jo Intruksi Presiden Nomor 13 Tahun 1980.
- f. penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.⁴⁷

2.5 Pembatasan Tanah Maksimum Kepemilikan Tanah Pertanian

2.5.1 Pengertian Pembatasan Tanah Maksimum Kepemilikan Tanah Pertanian

Larangan pembatasan tanah maksimum untuk kepemilikan tanah pertanian, dapat diartikan sebagai pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum. Supaya tidak terjadi penumpukan atau kelebihan kapasitas pemilikan dan penguasaan tanah pertanian, terhadap orang atau

⁴⁷*Ibid.* hlm. 138

golongan tertentu demi tercapainya pemerataan yang berkeadilan sosial. Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 UUPA menyatakan bahwa “untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Subtansi yang terkandung di dalam ketentuan tersebut adalah dilarangnya apa yang disebut dengan *groot groundbezit*.⁴⁸

Kepentingan umum sebagaimana yang dimaksud didalam penegasan Pasal 7 UUPA tidak lain, adalah kepentingan yang telah menjadi kepentingan bersama. Tanpa mengesampingkan kepentingan salah satu pihak. Demi kepentingan bersama maka pemilikan dan penguasaan tanah pertanian oleh, perseorangan atau golongan tertentu, harus mempunyai batasan. Karena pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang kurang pembatasan, akan mengganggu ketersediaan tanah pertanian. Pertanian adalah kegiatan usaha masyarakat tani, yang tidak dapat dilepaskan dengan ketersediaan akan tanah pertanian. Pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum, dapat memicu kondisi dimana buruh tani lebih banyak jumlahnya, daripada petani yang memiliki tanah pertanian sendiri. Kondisi tersebut juga dapat disebabkan oleh kurangnya persediaan tanah pertanian, sehingga tanah pertanian hanya dapat dimiliki oleh orang atau golongan tertentu saja. Masalah tersebut juga dapat merugikan petani penggarap, karena tidak seimbangya bagi hasil yang diperoleh dengan kontribusi yang diberikan.⁴⁹

Kontribusi dari para petani penggarap tidak tanpa syarat, pasalnya persaingan dalam produksi hasil pertanian memaksa petani penggarap untuk lebih bekerja lebih keras sampai dapat mencapai hasil yang diharapkan. Terlebih lagi banyaknya jumlah petani penggarap mempengaruhi sistem bagi hasil itu sendiri, hal tersebut disebabkan karena petani penggarap juga harus bersaing dengan calon petani penggarap lainnya. Sedangkan di sisi lain biasanya, petani pemilik tanah pertanian yang terbilang cukup semakin lama pemilikan atau penguasaan tanahnya semakin luas, karena proses jual beli, gadai, maupun jual tahunan yang biasanya tanah itu diperoleh dari petani-petani yang memiliki tanah pertanian

⁴⁸Boedi Harsono. op. cit. 371-372

⁴⁹ *Ibid.* hlm. 372

relatif kecil. Hal tersebut akan mempengaruhi pada keberlangsungan hidup sebagian besar petani yang terbilang belum memenuhi standart hidup yang makmur dan sejahtera.⁵⁰

Ketentuan tentang larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas, diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai berikut :

- (1) Dengan mengingat dalam pasal 17, untuk mencapai tujuan yang dimaksud maka dalam pasal 2 ayat (3), diatur luas maksimum dan/atau tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak yang tersebut dalam pasal 16 oleh suatu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas minimum dimaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundang-undangan dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum dimaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya menurut ketentuan dalam peraturan pemerintah.
- (4) Tercapainya batas minimum dimaksud dalam ayat 1 pasal ini akan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Hukum tanah nasional di Indonesia erat kaitannya dengan perombakan dan penataan kembali struktur tanah nasional, yang bertujuan untuk memenuhi kepentingan umum demi keadilan dan kesejahteraan sosial. Usaha yang dilakukan pemerintah Indonesia tidak hanya berhenti pada pembentukan UUPA saja, namun terkait dengan pelaksanaan dari Pasal 17 UUPA pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang dikeluarkan oleh pemerintah pada tanggal 29 Desember 1960. Kemudian berubah bentuk menjadi Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang dikenal dengan sebutan undang-undang *landreform* Indoensia. Undang-undang tersebut memuat tiga hal penting yaitu :

1. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian.
2. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah itu menjadi bagian-bagian yang relatif kecil.
3. Pengaturan tentang pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.⁵¹

⁵⁰*Ibid.* hlm. 372-373

⁵¹Sahnan. *op. cit.* hlm. 139-140

Batas maksimum atau juga dapat disebut dengan istilah *ceiling*, adalah batas pemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 7 UUPA dengan keterkaitan, yang terdapat pada Pasal 17 UUPA. Kemudian dilaksanakan dengan penerbitan Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960. Sebelum memahami keseluruhan substansi undang-undang tersebut, agar dapat memahami dengan tepat, salah satu hal yang harus diperhatikan adalah memperhatikan ketentuan yang ada didalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang memuat beberapa hal yakni⁵² :

a. Pengertian seseorang dan satu keluarga

Pengertian tentang siapa yang dimaksud dengan seseorang, dan satu keluarga dapat diperoleh dengan menarik kesimpulan dari substansi Pasal 1, penjelasan umum, maupun dari penjelasan pasal yang menerangkan bahwa yang dimaksud keluarga adalah orang-orang yang merupakan keluarga, sehingga pengertian tentang keluarga adalah bapak, ibu dan anak-anak yang dianggap dalam satu KK. Sedangkan bapak atau ibu yang menjadi tanggungan tidak dapat dianggap bagian dari satu KK.

b. Tanah-tanah yang dikuasai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 UU No.56/Prp Tahun 1960 tersebut adalah tanah yang dimiliki seseorang dari keluarga, baik secara bersama-sama seperti halnya warisan yang belum terbagi, dan juga tanah-tanah yang dikuasai oleh dirinya sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain ataupun milik orang lain yang memperoleh penguasaan dari hak sewa, pakai maupun gadai. Termasuk tanah milik sendiri yang disewakan ataupun di bagihasilkan dengan orang lain, sehingga jelas pengertian tanah yang dikuasai itu luas dan tidak terbatas hanya pada miliknya sendiri saja.

c. Penetapan luas maksimum untuk berbagai daerah tingkat II bergantung pada beberapa hal sebagai berikut :

1. tersedianya tanah-tanah yang masih dapat dibagi.
2. kepadatan penduduk.

⁵²A.P Parlindungan. *op. cit.* hlm. 80

3. jenis dan tingkat kesuburan lahan tanah, yang lalu di perbedakan menjadi tanah sawah dan tanah kering.
4. tingkat besarnya usaha pertanian yang baik.
5. tingkat kemajuan teknik pertanian.⁵³

Pemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas maksimum, sudah di uraikan dengan gamblang di dalam setiap ketentuan-ketentuan yang dicetuskan oleh pejabat-pejabat negara. Sehingga semakin jelas arah dan tujuan untuk merombak dan menata kembali struktur pertanahan bangsa yang berlandaskan pada kesejahteraan dan keadilan sosial. Pelarangan untuk memiliki dan menguasai tanah yang melebihi batas maksimum, tentu tidak dilahirkan tanpa ketentuan yang jelas. Sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang menguraikan banyak tentang spesifikasi dan klasifikasi tanah yang diperbolehkan untuk dimiliki dan dikuasai seperti yang di maksud dalam tabel berikut :

No	Klasifikasi kepadatan penduduk	Tanah sawah/Ha	Tanah kering/Ha
1	Tidak padat	15	20
2	Padat		
	- Kurang padat	10	12
	- Cukup padat	7,5	9
	- Sangat padat	5	6

Tingkat kepadatan penduduk yang telah di uraikan dalam tabel tersebut adalah tingkat kepadatan penduduk yang masih didasarkan pada data tahun 1960, dengan memperhatikan keadaan sosial ekonomi masyarakat pada saat itu. Maka dari itu tabel yang telah diuraikan tersebut dinilai tidak lagi relevan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat saat ini. Seseorang atau kepala keluarga yang anggota keluarganya terindikasi menguasai tanah pertanian melebihi batas maksimum, maka diwajibkan untuk segera melapor kepada pejabat atau badan yang berwenang. Demi kebaikan proses pelaksanaan ketetapan tersebut sebagaimana yang diatur oleh Pasal 3 Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun

⁵³*Ibid.* hlm. 81

1960, laporan tersebut kemudian disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.⁵⁴

Sebagai sanksinya jika kewajiban tersebut tidak segera dilaksanakan oleh pemilik atau yang menguasai tanah melebihi batas maksimum, maka pemilik dapat dikenai sanksi Pidana berupa 3 (tiga) bulan kurungan, dan/atau denda sebesar Rp.10.000 (sepuluh ribu rupiah). Selain dari sanksi tersebut dalam hal terbukti melakukan tindakan Pidana, terhadap ketentuan dalam Pasal 3 diatas maka tanah selebihnya, akan jatuh pada negara karna hukum, tanpa ganti kerugian dalam bentuk apapun. Kewajiban untuk melapor segala perbuatan yang dimaksudkan, untuk menghindarkan diri dari kewajiban melapor seperti perbuatan memindahkan hak atas tanah, maka tidak di perkenankan. Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960, kecuali pemindahan hak atas tanah tersebut telah memperoleh persetujuan atau izin dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.⁵⁵

Pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum karena adanya warisan tanpa wasiat, untuk hal tersebut masih dapat di perbolehkan. Selama jangka waktu satu tahun terhitung sejak ahli waris memperoleh hak atas tanah tersebut, dan sepanjang yang bersangkutan tetap berusaha agar tanah pertanian yang dikuasainya tidak lagi melebihi batas maksimum. Sebagaimana yang telah di uraikan dengan jelas di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960. Namun pada kenyataannya harapan daripada diberlakukannya undang-undang tersebut, saat ini masih belum bisa dikatakan berjalan dengan baik. Realitasnya masih banyak pemilikan dan penguasaan yang melebihi batas maksimum, sehingga mengakibatkan penimbunan tanah yang merugikan kepentingan umum. Penyebab dari tidak tercapainya harapan undang-undang tersebut, bisa jadi selain karena telah terhapusnya pengadilan *landreform* di Indonesia, juga kurangnya perhatian dan

⁵⁴Sahnan. *op. cit.* hlm. 140

⁵⁵*Ibid.* hlm. 141-142

keberanian pejabat kepala daerah untuk mengakhiri pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di daerah yang bersangkutan.⁵⁶

Pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum, tidak hanya akan merugikan kepentingan pemerintah namun juga akan merugikan sebagian besar masyarakat, khususnya masyarakat yang menggantungkan penghidupannya terhadap usaha di sektor pertanian. Tanah-tanah lebih dari tanah yang melebihi batas maksimum akan dibagikan kepada petani-petani dan penggarap yang memenuhi persyaratan yang sudah ditetapkan. Kemudian kepada bekas pemiliknya pemerintah memberikan ganti kerugian, kecuali jika bekas pemilik tanah tersebut enggan segera melaporkan tanah yang bersangkutan kepada kepala kantor pertanahan setempat, sebagaimana yang diuraikan lebih jelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.⁵⁷

Ketentuan pelarangan pemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas maksimum mempunyai beberapa pengecualian terhadap objek ketentuan larangannya. Tanah-tanah pertanian yang dikecualikan tersebut tidak termasuk dalam objek larangannya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 sebagai berikut :

- (1) Tanah-tanah pertanian yang dikuasai dengan hak guna usaha.
- (2) Tanah yang dikuasai dengan hak-hak sementara, terbatas pada yang ditetapkan dari pemetintah misalnya tanah jabatan.
- (3) Tanah yang dikuasai oleh badan-badan hukum.

Seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta bertambahnya angka kepadatan penduduk. Ketersediaan akan tanah pertanian tidak lagi dapat di pandang sebelah mata, mengingat bertambahnya kebutuhan masyarakat akan tersedianya lahan usaha di sektor pertanian. Pemerintah Indonesia telah banyak mengusahakan ketersediaan tanah pertanian untuk masyarakat, dengan berbagai macam kebijakan dari awal kemerdekaan sampai saat ini. Namun pelaksanaan ini kurang berjalan begitu baik, sehingga hal tersebut menggerakkan pemerintah untuk mengusahakan yang lebih baik. Sampai pada

⁵⁶*Ibid* hlm. 142

⁵⁷I Nyoman Budi Jaya. 1989. *Tinjauan Yuruidis Tentang Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*. Yogyakarta. Liberty. hlm. 29

awal bulan April tahun 2016 pemerintah memperketat aturan pemilikan lahan pertanian, melalui aturan yang diteken oleh Pejabat Menteri Agraria dan Tata Ruang. Yakni Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Lahan Pertanian, peraturan tersebut memuat isi yang sedikit berbeda dengan Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960. Peraturan Menteri/Kepala BPN tersebut mengatur lebih ketat terkait dengan penguasaan lahan pertanian, beberapa diantaranya adalah dengan adanya aturan terkait pengalihan kepemilikan lahan yang lebih ketat.

Pengalihan pemilikan lahan pertanian hanya dapat dilaksanakan kepada pihak lain yang berdomisili dalam satu kecamatan, dengan tempat tanah yang bersangkutan berada. Selain itu juga adanya kewajiban untuk tetap menggunakan tanah tersebut sebagai lahan pertanian. Peraturan tersebut mempunyai tujuan selain untuk mempertahankan kedaulatan pangan nasional juga untuk pemerataan kesejahteraan sosial yang adil dan beradab.⁵⁸

2.5.2 Tujuan Pembatasan Maksimum Tanah Pertanian

Tanah pertanian yang melebihi batas maksimum adalah tanah yang menjadi objek perombakan, dan penataan kembali struktur tanah, atau *landreform* di Indonesia.⁵⁹ Pemberian batasan maksimum terhadap pemilikan dan penguasaan tanah pertanian di Indonesia mempunyai beberapa tujuan mendasar sebagai berikut :⁶⁰

- a. pembagian yang adil dan merata terhadap pemilikan dan penguasaan tanah pertanian.
- b. pelaksanaan prinsip-prinsip tanah untuk petani.
- c. memperkuat dan memperluas pemilikan dan penguasaan tanah pertanian terhadap masyarakat khususnya rakyat petani.
- d. mengakhiri sistem tuan tanah dan pemilikan tanah secara besar-besaran

⁵⁸BPN RI. Aturan Pemilikan Lahan Pertanian Di Perketat. <http://www.bpn.go.id/BERITA/Berita-Pertanahan/aturan-pemilikan-lahan-pertanian-diperketat-62666>. Diakses pada 23/04/2018. Pukul 14:20 WIB

⁵⁹H.M Arba. *op. cit.* hlm. 181

⁶⁰*Ibid.* hlm. 179

e. memperkuat produksi nasional dan mendorong usaha di bidang pertanian secara intensif, bergotong royong serta koperasi.

secara khusus tujuan daripada pemberian batasan terhadap pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum adalah :⁶¹

- a. Memperkuat keadaan sosial ekonomi masyarakat.
- b. Meningkatkan produksi nasional di sektor pertanian guna meningkatkan penghasilan dan taraf hidup masyarakat.
- c. Mengakhiri sistem tuan tanah.
- d. Mengadakan pembagian tanah pertanian yang adil guna meningkatkan pembagian hasil produksi usaha pertanian yang adil dan makmur.
- e. Meningkatkan gairah kerja para petani penggarap dengan memberikan kepastian hukum.
- f. Meningkatkan hubungan kerjasama antara petani pemilik tanah dengan petani penggarap tanahnya.

⁶¹*Ibid.* hlm. 180

BAB IV

KESIMPULAN

4.1 Kesimpulan

1. Pelaksanaan pelarangan kepemilikan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Jember sudah pernah dilaksanakan secara serentak. Melibatkan seluruh Kecamatan/Desa pada rentang tahun 1961-1975. Pelaksanaan tersebut mempunyai beberapa kendala diantaranya adalah tingkat pengetahuan dan kesadaran masyarakat, teknologi kurang memadai dst. Pelaksanaan tersebut didasari dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA) serta Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Mekanisme pelaksanaan dimulai dengan penyebaran kuesioner yang selanjutnya dilaksanakan ganti kerugian dan redistribusi kepada petani. Saat ini data-data pelaksanaan serentak tersebut menurut BPN Jember sudah banyak yang hilang karena terbatasnya kemampuan dan teknologi penyimpanan data.. Setelah pelaksanaan serentak pada tahun 1961-1975 pelaksanaan pelarangan kepemilikan tanah pertanian yang melebihi batas tidak lagi secara serentak melainkan Kantor Pertanahan Kabupaten Jember mengklasifikasi data laporan rutin bulanan dari Desa/Kecamatan, yang apabila terdapat indikasi kepemilikan melebihi batas maka penanganan selanjutnya diserahkan kepada Kantor Pertanahan untuk diproses lebih lanjut. Pelaksanaan penegasan tanah menjadi objek *landreform* saat ini telah diatur lebih lanjut dalam Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Objek *Landreform*
2. Redistribusi tanah yang melebihi batas dilaksanakan dengan menyerahkan surat keputusan kepada petani calon penerima tanah, kemudian penerima tanah membayar sejumlah uang pemasukan untuk selanjutnya dilakukan pendaftaran tanah. Pelaksanaan redistribusi tanah pertanian yang melebihi batas di Kabupaten Jember pernah dilaksanakan pasca pelaksanaan pelarangan pada

tahun 1961-1975. Pada saat itu berhasil mendistribusikan tanah pertanian sekitar puluhan hektar tanah, sesuai prioritas berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Pelaksanaan redistribusi tersebut juga mengalami beberapa hambatan, diantaranya tingkat kesadaran hukum masyarakat yang rendah, proses ganti kerugian yang alot dst. Sampai saat ini petani penerima redistribusi banyak yang menganggap tanah yang sudah diterimanya dari negara tersebut adalah tanah milik juragannya, juragan adalah mantan pemilik tanah. Sehingga banyak sekali tanah-tanah yang sudah didistribusikan, kembali kepada mantan pemilik tanah yang melebihi batas tersebut. Pelaksanaan redistribusi tanah pertanian yang melebihi batas maksimum saat ini khususnya di Kabupaten Jember menurut BPN Jember belum pernah ada lagi pelaksanaan redistribusi tanah pertanian setelah pelaksanaan redistribusi yang sudah pernah dilaksanakan pada rentang tahun 1961 sampai 1975 silam.

4.2 Saran

Mengingat beberapa kendala pelaksanaan pelarangan maupun pelaksanaan redistribusi yang sudah diketahui, penulis mempunyai beberapa saran kepada seluruh elemen atau *steek holder* yang berkaitan diantaranya adalah :

1. Melaksanakan penyuluhan atau sosialisasi tentang kepemilikan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum termasuk pemahaman-pemahaman tentang proses ganti kerugian dan redistribusi secara aktif kepada masyarakat utamanya kepada masyarakat yang aktif dibidang pertanian. Sosialisasi tersebut bisa melalui kelompok-kelompok tani yang ada atau kepada kelompok lain yang bersangkutan.
2. Peningkatan teknologi dibidang penyimpanan data di lingkungan Kantor Pertanahan Kabupaten Jember. Sehingga data-data pertanahan dapat disimpan secara efektif.
3. Peningkatan kuantitas sumber daya manusia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- AP Parlindungan. 1991. *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*. Bandung. Mandar Maju.
- Boedi Harsono. 1993. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. isi, Dan Pelaksanaannya*. Jakarta. Djambatan.
- Burhan Ahshofa. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta. Rineke Cipta.
- HM Arba. 2015. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta. Sinar Grafika.
- I Nyoman Budi Jaya. 1989. *Tinjauan Yuridis Tentang Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*. Yogyakarta. Liberty.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Prenada Media.
- Sahnan. 2016. *Hukum Agraria Indonesia*. Malang. Setara Press.
- Soerjono Soekanto. 1990. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta. Rajawali.
- Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta. Kencana Pranamedia

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1961 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
- Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Lahan Pertanian
- Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Objek Landreform

C. Internet

Jemberkab. Selayang pandang. <https://jemberkab.go.id/selayang-pandang/penduduk/>. Diakses pada 12/04/2018. Pukul 11:21 WIB.

BPN RI. Aturan Pemilikan Lahan Pertanian Di Perketat. <http://www.bpn.go.id/BERITA/Berita-Pertanahan/aturan-pemilikan-lahan-pertanian-diperketat-62666>. Diakses pada 23/04/2018. Pukul 14:20 WIB

