

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masalah pertanahan di negeri kita telah diperoleh beberapa data yang menunjukkan bahwa penguasaan, penggunaan dan pemilikannya masih belum begitu tertib serta terarah, masih banyak terjadi penggunaan yang tumpah tindih, karena masih belum adanya suatu rencana tentang penggunaan tanah-tanah dalam suatu kawasan tertentu, baik secara nasional maupun secara regional. Masalah pemilikan atau penguasaannya pun masih menunjukkan adanya ketimpangan di sana-sini. Dimana ada sekelompok kecil masyarakat memiliki / menguasai tanah secara berlebihan dengan melampaui batas maksimum; di lain pihak; kelompok terbesar dan masyarakat mempunyai jumlah yang sangat terbatas yaitu di bawah batas minimum. Bahkan banyak pula yang tidak mempunyai tanah sama sekali, sehingga terpaksa hidup sebagai buruh tani yang senantiasa hidup di bawah garis kemiskinan. Hal tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Ketentuan-ketentuan mengenai larangan pemilikan atau penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum, diatur dalam Pasal 7 dan 17 Undang-undang Pokok Agraria. Pasal 7 Undang-undang Pokok Agraria yang

berbunyi bahwa "Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan".¹

Tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Guna Usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas yang didapat dan peminintah (misalnya tanah hak pakai, tanah bengkok atau jabatan) serta tanah-tanah pertanian yang dikuasai oleh badan-badan hukum tidak terkena ketentuan batas maksimum tersebut.

Sesuai pula dengan yang dijanjikan oleh pembuat Undang-undang Pokok Agraria sendiri supaya segera dikeluarkan peraturan tentang pembatasan luas maksimum dan minimum tanah pertanian sebagai dimaksudkan dalam Pasal 17 Undang-undang Pokok Agraria, maka telah dikeluarkan Perpu No. 56 Tahun 1960 kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang No. 56 Prp Tahun 1960 (Lembaran Negara tahun 1960 No. 174) yang penjelasannya dimuat dalam tambahan Lembaran Negara No. 5117 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian diundangkan di Jakarta tanggal 24 Desember 1960 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1961. Penentuan luas maksimum dan minimum tanah pertanian pada umumnya dibuat dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas daerah, dan faktor-faktor lain seperti masalah pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian tersebut. Kemudian telah dikeluarkan pula Keputusan Menteri Agraria tanggal 31 Desember 1960 No. SK / 978 / Ka / 1960, tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian yang diperinci dan ditetapkan bagi daerah-daerah tertentu.

¹ Arief S., *Undang-undang Pokok Agraria dan Hukum Tanah dan Beberapa Masalah Hukum Agrarian*, Hukum Tanah. Pustaka Tinta Mas, hlm. 7

Penetapan luas maksimum memakai dasar keluarga. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam pasal 17 Undang-undang Pokok Agraria, biarpun yang berhak atas tanahnya mungkin satu orang atau lebih. Berapa jumlah luas tanah yang dapat dikuasai oleh anggota suatu keluarga, jumlah itulah yang menentukan maksimum luas tanah bagi keluarga itu. Jika seseorang suami memiliki tanah 3 hektar, istrinya 2 hektar, dan anaknya 2 hektar, maka tanah yang dimiliki keluarga itu adalah 7 hektar.

Demikian keadaan di Kabupaten Banyuasin khususnya Desa Sembawa, masih banyak dari masyarakat yang memiliki tanah pertanian yang melebihi batas maksimum yang telah ditentukan oleh pemerintah. Hal ini mungkin dikarenakan masih kurangnya kesadaran masyarakat tentang masalah pertanahan tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, penyusun tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul : "PENEGAKAN HUKUM UNDANG-UNDANG NO. 56 Prp TAHUN 1960 TENTANG BATAS MAKSIMUM KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN DI KAB. BANYUASIN SUMATERA SELATAN".

B. Perumusan Masalah

Ada beberapa masalah yang perlu dikemukakan dalam rangka pelaksanaan tentang larangan pemilikan / penguasaan hak atas tanah pertanian

1. Bagaimana pelaksanaan tentang larangan pemilikan / penguasaan hak atas pertanian yang melebihi batas maksimum di Kabupaten Banyuasin?
2. Hal-hal apakah yang menjadi penghambat pelaksanaan tentang larangan tersebut ?
3. Bagaimana cara mengatasi hambatan / upaya apa untuk mengatasi hambatan tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan tentang larangan pemilikan / penguasaan hak atas tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di Kabupaten Banyuasin.
2. Untuk mengetahui hal apakah yang menjadi penghambat pelaksanaan tentang larangan tersebut
3. Untuk mengetahui upaya apakah yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara, khususnya Hukum Agraria tentang batas

1. Batas pemilikan tanah pertanian

2. Bagi Pembangunan

Untuk memberikan masukan bagi instansi di bidang pertanahan agar dapat menjalankan fungsinya untuk melakukan kontrol terhadap pertanahan agar tidak terjadi permasalahan-permasalahan yang dapat menimbulkan perpecahan.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam menghadapi permasalahan tanah, pemerintah mempunyai landasan hukum dalam rangka untuk mencapai kesejahteraan rakyat dan memberikan pengayoman seperti tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 yang berbunyi sebagai berikut :

1. Undang-undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3 :

“Bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

2. Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 pasal 2 ayat 1 :

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 dan hal-hal seperti yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, ruang, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan

Pasal 2 ayat 2 :

“Hak menguasai dari Negara ternaksud dalam ayat 1 pasal ini memberikan wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenal bumi, air dan ruang angkasa

Pasal 2 ayat 4 :

“Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah nusantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah”.

Salah satu tujuan pokok Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat.

Menurut Boedi Harsono, penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik juga dalam arti yuridis :

“Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang di haki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang hanya memberi kewenangan untuk menguasai

tanah yang di haki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain, misalnya : dengan sewa".²

Penguasaan yuridis yang dilandasi hak, dilindungi hukum dan memberikan kewenangan pada pemegang hak yang menguasai secara fisik tanah yang di haki, dapat dipahami sebagai pemilik tanah, pemilikan ini dimaksudkan seperti yang tercantum dalam UUPA pasal 16 ayat 1 huruf a, yaitu hak milik, sedangkan penguasaan yuridis yang walaupun memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang di haki secara fisik tapi pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain dengan sewa dan lain-lain.

• Menurut A.P. Parlindungan :

“Penguasaan dikaitkan kepada peranan transmigrasi apa yang di dalam *landreform* disebutkan sebagai *landtemure*, artinya hak-hak apa saja yang dapat diberikan untuk hak tanahnya yaitu dari yang paling lemah, seperti hak pakai sementara. Sampai seberapa jauh dapat diberikan hak itu sehingga menyakinkan bahwa pemegang hak itu akan dapat melaksanakan segala juklak dari pemerintah, sehingga sasarannya berhasil”.³

Dalam pasal 7 UUPA dijelaskan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan yang melampaui batas.

Dengan pengertian sebagai tersebut di atas itu, maka menurut pasal 1 ayat 1

Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960 yang menentukan sebagai berikut :

Seorang atau orang-orang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum sebagai berikut :

Di daerah-daerah yang		Sawah	Tanah kering
Kepadatan penduduk tiap kilometer persegi	Di golongan daerah	(Ha)	(Ha)
1. 0 – 50	Tidak padat penduduk	15	20
2. 51 – 250	a. Kurang padat penduduk	10	12
3. 251 – 400	b. Cukup padat	7,5	9
4. 401 ke atas	c. Sangat padat	5	6

Yang dimaksud dengan “daerah ialah daerah Tingkat II”. Dengan memakai ketentuan yang tersebut dalam daftar di atas, maka untuk tiap-tiap daerah tingkat II luas maksimumnya ditegaskan oleh Menteri Agraria dengan keputusan diabaikan, maka berlakulah sanksi pasal 10 Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960 yakni, dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan / atau denda sebanyak-banyaknya Rp 10.000.000,00.

Bagaimana cara ia memperoleh tanah tambahan itu tidak menjadi soal. Tanah yang bersangkutan mungkin diperolehnya dapat karena warisan, hibah, pembelian, ataupun cara lain. Misalnya, di daerah yang tidak padat seorang menguasai tanah dengan hak milik seluas 10 hektar dan hak gadai 5 hektar. Dalam waktu 1 tahun, ia diwajibkan untuk melepaskan 5 hektar. Misalnya, semua tanah yang dikuasainya dengan hak gadai itu atau sebagian tanah gadai dan sebagian tanah miliknya.

Apakah yang demikian itu tidak bertentangan dengan Pasal 7 Undang-undang Pokok Agraria dan pasal 1 Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960 sendiri, sungguhpun hanya akan berlangsung paling lama 1 tahun ? Beralihnya hak milik karena warisan tanpa wasiat terjadi karena hukum, karena itu tidak

Maksud dari pasal 6 Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960 supaya dibukanya kemungkinan untuk memperoleh tambahan tanah pertanian dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada pihak yang bersangkutan untuk memperbaiki pemilik tanahnya. Misalnya, sebagian tanah yang dikuasainya semula adalah tanah gadai atau tanah sewa kepunyaan orang lain. Kemudian ia membeli tanah hak milik, sehingga dengan demikian tanah yang dikuasainya dengan hak sewa atau hak gadai dilepaskannya. Juga orang yang mempunyai beberapa bidang sawah yang letaknya terpencar, mendapat kesempatan untuk membeli tanah yang berdekatan dengan sebagian tanah yang dipunyainya. Dengan melepaskan tanah yang jauh letaknya, maka tanah yang dikuasainya kemudian seluruhnya merupakan kesatuan ekonomis yang lebih baik (*consolidation of buildings*).

Pedoman dalam penyelesaian tanah kelebihan di atas maksimum menurut pasal 2 Bab II Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1974, yaitu sebagai berikut :

1. Tanah yang melebihi batas maksimum yang sejak dikeluarkannya peraturan ini sudah atau belum selesai dibagi-bagikan menurut peraturan yang berlaku.
2. Penguasaan tanah yang melebihi batas maksimum dan belum dikuasai oleh pemerintah berdasarkan ketentuan Undang-undang No 56 Prp tahun 1960, wajib dilaporkan oleh pihak-pihak yang menguasainya dalam waktu 6 bulan terhitung sejak berlakunya peraturan ini kepada Bupati / Walikota Kepala Daerah cq. Kepala Sub Direktorat Agraria setempat.
3. Pihak yang menguasai tanah yang melebihi batas maksimum sebagaimana ayat 2 diatas selambat-lambatnya dalam waktu 1 tahun sejak berlakunya peraturan ini diharuskan mengakhiri penguasaan tanah kelebihan termaksud dengan jalan :
 - a. Memindahkan hak penguasaan ataupun hak atas tanah kelebihan itu kepada pihak yang memenuhi syarat atau

- b. Mengajukan permohonan suatu hak baru yang dimungkinkan oleh peraturan perundangan yang berlaku sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya.
4. Penyelesaian permohonan hak termaksud dalam ayat 3 huruf b di atas dilaksanakan melalui acara yang diatur dalam peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1973, dengan ketentuan bahwa pemberian hak tersebut dibatasi hanya untuk satu kali saja dan tidak dapat diperpanjang lagi.
5. Kelalaian untuk memenuhi kewajiban tersebut ayat 2 dan 3 di atas akan mengakibatkan dikenakan ketentuan-ketentuan sanksi yang tercantum dalam Undang-undang No. Prp tahun 1960.

Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum itu tidak akan disita, tetapi akan diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian. Tanah-tanah tersebut untuk selanjutnya akan dibagi-bagikan kepada rakyat yang membutuhkannya. Ketentuan-ketentuan tentang hal ini diatur dalam pasal 17 ayat 3 Undang-undang Pokok Agraria. Dengan demikian, maka dapat diharapkan pemilikan tanah pertanian selanjutnya akan lebih merata dan adil.

Larangan tersebut kiranya hanya berlaku selama ada penegasan tanah mana yang akan diambil oleh pemerintah dan tanah mana yang akan tetap dikuasai oleh yang bersangkutan. Sementara itu perlu diadakan peraturan izin pemindahan hak untuk mencegah jangan sampai yang dipindahkan itu bagian-bagian tanahnya yang sebenarnya, yang akan diambil oleh pemerintah. Sudah barang tentu yang boleh dipindahkan haknya itu luasnya tidak boleh lebih dari batas maksimum, karena hanya itulah yang akan tetap dimiliki oleh yang bersangkutan.

Dalam penjelasan pasal 4 Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960 itu, dimintakan perhatian, bahwa ketentuan pasal tersebut hanya mengenai pemindahan hak atas tanah milik yang melampaui batas maksimum. Jika yang

dikuasai itu tanah milik dan tanah gadai, misalnya milik 7 hektar dan gadai 10 hektar, maka untuk mengalihkan tanah gadai yang 10 hektar itu tidak diperlukan izin. Karena luas tanah milik itu tidak melebihi batas maksimum. Pelanggaran terhadap larangan tersebut ada pula sanksinya sebagai halnya dengan kewajiban lapor.

Bagaimanakah kalau ada orang yang memperoleh tanah pertanian, hingga tanah (pertanian) yang dikuasai olehnya dan anggota keluarganya menjadi berjumlah lebih dari luas maksimum yang ditetapkan? Menurut pasal 6 Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960, hal demikian itu masih diperbolehkan. tetapi disertai syarat yaitu, dalam waktu satu tahun sejak diperolehnya tambahan tanah tersebut, yang bersangkutan wajib berusaha agar tanah yang dikuasai tersebut jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum. Tentang bagian mana yang dilepaskannya, terserah padanya sendiri. Jika kewajiban melepaskannya itu tidak diperkenankan. Hal ini dikarenakan untuk lebih menertibkan kepemilikan tanah yang berlebihan.

Pasal 7 UUPA tersebut lebih ditegaskan lagi di dalam pasal 17 UUPA yang berbunyi :

1. Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 3 diatas 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 maksimum termasuk dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat

3. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan 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 tanggal 31 Desember 1960 No. SK / 1978 / Ika/ 1960. Tetapi ketentuan tentang keputusan tersebut dapat menyimpang dari dasar perhitungan tersebut dengan memasukkan suatu daerah ke dalam golongan yang setingkat lebih tinggi atau setingkat lebih rendah, jika hal itu perlu berhubungan dengan keadaan yang sangat khusus di daerah itu, dengan memperhatikan luas persediaan tanah pertanian jumlah petani, jenis dan kesuburan tanahnya serta keadaan perekonomian daerah itu. Semua kotapraja digolongkan daerah yang sangat padat, karena pada umumnya keadaannya menyatakan demikian.

F. Metode Penelitian

Dalam usaha memperoleh data yang akurat sebagai bahan dalam penulisan karya ilmiah yang berbentuk skripsi ini, maka penulis akan melakukan kegiatan penelitian berikut ini :

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian kepustakaan

Penelitian ini dilakukan dengan mempelajari buku-buku dan

peraturan-peraturan yang berkaitan dengan masalah yang akan

b. Penelitian lapangan.

Penelitian ini dilakukan dengan turun langsung ke lokasi penelitian guna memperoleh data yang akurat

2. Lokasi penelitian

Penelitian akan dilakukan di Kabupaten Banyuasin.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi pustaka, yaitu dengan mempelajari inti pokok dari buku-buku, peraturan-peraturan yang masih relevan dengan masalah yang akan diteliti.

b. Wawancara, yaitu pengumpulan data yang dilakukan secara langsung dengan bentuk tanya jawab oleh peneliti kepada nara sumber untuk memperoleh informasi yang relevan dengan permasalahan yang diteliti : Penentuan responden diambil dari 10 orang masyarakat dari 5 kecamatan yang memiliki tanah pertanian. Disamping responden yang tersebut diatas, juga dipilih narasumber untuk melengkapi data, antara lain :

Kepala kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Banyuasin

4. Analisa Data

Metode yang digunakan dalam menganalisis data adalah analisis kualitatif, yaitu memahami gejala-gejala yang diteliti, kemudian data yang diperoleh dari penelitian tersebut saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang

G. Kerangka Skripsi

Skripsi ini oleh penulis dibagi dalam empat bagian dan tiap-tiap bagian terdiri dari beberapa sub bab, yaitu sebagai berikut :

- Bab I : Pendahuluan, yang berisi latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian, sistematika penulisan.
- Bab II : Tinjauan kepustakaan, yang berisi pengertian tanah pertanian : sawah dan kering, pengertian keluarga, larangan pemilikan / penguasaan hak atas tanah pertanian yang melebihi batas maksimum, penetapan batas maksimum, luas maksimum untuk tiap daerah tingkat II, pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah yang batas maksimum.
- Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi pelaksanaan tentang larangan pemilikan / penguasaan hak atas tanah pertanian yang melebihi batas maksimum setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, yang berisi gambaran umum tentang lokasi penelitian, pelaksanaan tentang larangan pemilikan / penguasaan hak atas tanah yang melebihi batas maksimum setelah berlakunya Undang-undang Pokok Agraria, faktor-faktor penghambat, beberapa alternatif cara pemecahan masalah.

Bab IV : Penutup, yang berisi kesimpulan dan saran-saran