

# BABI PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak proklamasi kemerdekaan Bangsa Indonesia 17 Agustus 1945 Pemerintahan Republik Indonesia mengambil langkah-langkah untuk mengakhiri Hukum Agraria Kolonial dan segera membentuk Hukum Agraria Nasional. Dalam hukum tanah nasional tersebut memuat asas-asas dan ketentuan-ketentuan pokok yang disusun dalam bentuk undang-undang, dan merupakan dasar bagi penyusunan peraturan-peraturan lainnya. Oleh karena Undang-Undang Pokok Agraria memiliki tujuan pokok yaitu :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya<sup>1</sup>.

Jadi Undang-Undang Pokok Agraria adalah hukum dalam keadaan tidak bergerak, artinya hanya memuat pokok-pokoknya saja dari hukum agraria baru. Dan yang dapat menggerakkan Undang Undang Pokok Agraria adalah peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Tanah merupakan hak dasar setiap orang, keberadaannya dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena sifatnya yang multidimensi dan sarat dengan persoalan keadilan, maka permasalahan tentang tanah seakan tidak pernah surut. Seiring dengan hal tersebut, gagasan atau pemikiran tentang pertahanan juga terus berkembang sesuai dinamika perkembangan masyarakat sebagai dampak dari perkembangan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya.

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, dan tanah sebagai *capital asset* yaitu sebagai faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 *Hukum Tanah Nasional*, Jakarta, Djambatan 1997, h. 501

benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebahai bahan perniagaan dan obyek spekulasi<sup>2</sup>.

Tanah merupakan rintisan peradaban setiap masyarakat karena memiliki aspek filosofis dan historis di setiap daerah. Seperti di Jawa yang memiliki semangat agraris yang tertuang dalam semboyan : “sanyari bumi sadumuk bathuk, totohane wutahing ludiro, pecahing dhodho”, yang artinya sejengkal tanah, njendhul bathuk taruhannya tumpahnya darah.

Sebagai karunia tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat. Tanah menjadi saran untuk mencapai kesejahteraan sosial bagi bangsa indonesia sehingga perlu campur tangan negara untuk mengaturnya. Hal ini sesuai amanat konstitusional dan sebagai dasar politik hukum agraria nasional sebagaimana tercantum pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945,yang menyatakan : “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, di kuasai oleh negara dan pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

“Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut menunjukkan sifat imperatif, karna mengandung perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam. Yang terkandung di dalamnya,diletakan dalam penguasaan negara dan di pergunakan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.”<sup>3</sup> “Dipilihnya kata “dikuasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bukan suatu kebetulan melainkan merupakan suatu hasil pengolahan rasional terhadap pandangan filosofis dan politik atas masalah-masalah kenegaraan, sosial, budaya, ekonomi, dan sejarah pertumbuhan ekonomi sendiri,oleh karena itu mengandung unsur unsur kejiwaan yang mendasar<sup>4</sup>.

Sehingga dengan pelakunya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengkosepsikan bahwa negara menguasai atas bumi,air,dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya,maka dengan dirinya *Domein Verklaring* sebagai mana yang dimuat dalam *Agrarische Besluit* Stb. 1970 Nomor 118, yang menyatakan bahwa negara sebagaimana pemilik atas tanah di seluruh wilayah indonesia di sepanjang pihak (orang) tidak dapat menunjukkan tanda bukti haknya,menjadi tidak berlaku.maka politik hukum agraria nasional harus di tujukan kepada kebahagiaan dan kemakmuran rakyat Indonesia berdasarkan falsafah bangsa,yaitu pancasila. Ketentuan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut sebagai landasan filosofi bagi pemerintah dalam rangka pengelolaan sumber daya alam dan mengatur hak hak

---

<sup>2</sup> Achmad Robbie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, h. 1

<sup>3</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria & hak Atas tanah*, Kencana, Jakarta, 2009, h. 31.

<sup>4</sup> Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, UI Press, Jakarta,1986, h. 43.

penguasaan atas tanah yang kemudian di tuangkan dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA.

Dalam penjelasan umum UUPA dinyatakan bahwa hukum Agraria Nasional harus mewujutkan penjelmaan dari Pancasila sebagai dasar negara dan mewujudkan tujuan politik hukum agraria nasional, sedangkan politik hukum Agraria nasional mengenai hubungan manusia dengan tanah berdasarkan pancasila yang di tuangkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria yaitu :

- a. Mengakui adanya hubungan yang bersifat abadi antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa di wilayah Indonesia yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 UUPA).
- b. Menyediakan tanah untuk keperluan ibadah dan keperluan suci lainnya sebagai rasa syukur dan terima kasih bangsa Indonesia kepada Tuhan Yang Maha Esa atas karunia yang di limpahkannya (Pasal 49 UUPA).
- c. Mewajibkan kepada siapa saja yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah untuk memelihara, menjaga kesuburannya, dan mencegah kerusakan tanah sebagai karunia Tuhan (Pasal 15 UUPA).
- d. Menegaskan bahwa bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan yang ada didalamnya adalah milik rakyat Indonesia bersama (hak milik kolektif rakyat Indonesia) yang pengaturannya di serahkan kepada negara (cq Pemerintah) dengan hak menguasai, dengan tetap memberi tempat kepada hak milik (privat) perorangan dan di batasi oleh hak menguasai dari negara (Pasal 1, 2, 4, bagian 1 s/d bagian XI UUPA).
- e. Menegaskan bahwa hubungan hukum antara orang-orang termasuk badan hukum dengan bumi, air, ruang angkasa serta wewenang yang tersumber pada hubungan hukum itu tidak boleh menyebabkan penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas, dan memberi perlindungan kepada golongan ekonomi lemah (Pasal 11 UUPA).
- f. Menegaskan bahwa semua hak tanah yang merupakan karunia Tuhan, mempunyai fungsi sosial, dalam arti penggunaan tanah yang disukai dengan hak apapun oleh perorangan maupun badan hukum, secara langsung maupun tidak langsung harus bermanfaat bagi masyarakat (Pasal 6 UUPA).
- g. Menentukan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA).
- h. Menegaskan bahwa hanya warganegara Indonesia lah yang dapat mempunyai hak milik atas tanah di Indonesia (Pasal 9 ayat 1; Pasal 21).

Mengingat sila Kemanusiaan yang adil dan beradab yang bersifat universal, memberikan kesempatan kepada orang asing untuk juga mempunyai hubungan hukum dengan tanah di Indonesia sepanjang hubungan hukum itu tidak merugikan bangsa dan negara (Pasal 55 UUPA).

- i. Menegaskan bahwa tiap tiap warganegara Indonesia, laki laki maupun perempuan wanita mempunyai kesempatan yang sama memperoleh suatu hak atas (Pasal 9 ayat 2 UUPA).

Berkaitan dengan hal tersebut, bahwa agar sebanyak mungkin warganegara Indonesia mempunyai tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (Pasal 7,17 UUPA).

Sedangkan untuk mencegah adanya pemilik tanah absente, di tentukan bahwa setiap orang maupun badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengelolah, mengusahakan sendiri tanah itu (Pasal 10 UUPA)

- j. Menegaskan bahwa tiap tiap warganegara Indonesia baik laki laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk mendapatkan manfaat dan hasil dari tanah untuk diri sendiri maupun keluarga (Pasal 9 ayat 2 UUPA).
- k. Berkaitan tersebut di atas (huruf), Pemerintahan mengatur agar usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional dalam bentuk koperasi atau untuk gotong-royong lainnya (Pasal 12 UUPA).
- l. Mengatur agar usaha-usaha dalam lapangan agraria itu sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat, serta menjamin bagi setiap warganegara Indonesia bahwa derajat hidupnya yang sesuai martabat manusia baik bagi diri sendiri maupu keluarga (Pasal 13 Ayat 1 UUPA).
- m. Mencegah usaha-usaha monopoli swasta dalam lapangan agraria dari organisasi maupun perorangan, sedangkan usaha pemerintah yang bermanfaat yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan Undang Undang (pasal 13 ayat2, 3 UUPA).
- n. Berusaha untuk mmajukan kepastian dan jaminan sosial termasuk bidang perburuan dalam usaha usaha dilapangan agraria (Pasal 13 ayat .4 UUPA), segala sesuatu ditunjukkan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam

masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka,berdaulat, adil dan makmur (Pasal 2 ayat 3 UUPA) <sup>5</sup>.

Untuk memahami politik hukum agraria maka politik hukum adalah “sebagai kebijakan dasar penyelenggaraan negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai nilai yang berlaku dimasyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan” <sup>6</sup>.

Tanah sebagai unsur wilayah dalam kedaulatan negara indonesia maka harus di jaga dan di dimanfaatkan dengan baik,dan selanjutnya tanah perlu di kelola dan diatur secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam pelaksanaan pengelola penggunaan atau pemanfaatan hal-hak atas tanah harus memperhatikan asas-asas dalam Undang Undang Pokok Agraria karena sebagai dasar,dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari Undang Undang Pokok Agraria dan segenap peraturan pelaksanaannya.

Amanat konstitusi telah ditegaskan agar politik dan kebijakan pertanahan diarahkan guna mewujudkan tanah untuk “sebesar-besar kemakuran rakyat”. Pertanyaan yang timbul adalah bagaimana sebenarnya makna “*untuk sebesar-besarnya kemakuran rakyat*” yang menjadi landasan Undang Undang Pokok Agraria di pahami dan di terjemahkan secara benar dalam berbagai kebijakan yang relevan di bidang pertanahan.karena amanat dari Undang Undang Pokok Agraria adalah untuk secara aktif dan tegas menjamin kepemilikan lahan oleh petani di satu sisi dan mencegah monopoli oleh pemilik modal di sisi lain, namun kepemilikan lahan oleh petani dan kaum miskin masih sebatas mimpi.Rendahnya kepemilikan lahan oleh petani membuat mereka berada dalam kemiskinan dan pengangguran. Menurut Gunawan Wiradi, pakar agraria dari ITB mengatakan “Bahwa pengangguran dan kemiskinan hanya bisa diatasi jika pemerintah serius menjalankan reforma agraria,yang berarti bahwa reforma agraria adalah kemauan dan kesungguhan negara untuk menjamin kepemilikan lahan oleh petani dan kaum miskin<sup>7</sup>.

Berkaitan dengan pola kebijakan fungsi sosial tanah untuk kepentingan masyarakat,maka kebijakan fungsi sosial tanah harus mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber sumber baru kemakuran rakyat, meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya

---

<sup>5</sup> Imam Soetikno, Politik Hukum Agraria, Hubungan Manusia dengan Tanah yang berdasarkan Pancasila, Gajah Mada Universitas Press, Yogyakarta,1983, h. 12.

<sup>6</sup> Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, Dasar Dasar Politik Hukum, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 15.

<sup>7</sup>Gunawan Wiradi, 2000, *Reforma Agraria : Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Yogyakarta,Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, cetakan pertama.

dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah,serta menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan,kebangsaan dan kenegaraan indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat dan tanah.di samping itu kebijakan di bidang pelayanan masyarakat yang berkaitan dengan fungsi sosial tanah harus mampu memberikan pelayanan administrasi di bidang pertanahan dengan baik dan transparan,termasuk pengendalian dan pengawasan terhadap fungsi sosial tanah baik oleh pemerintah pusat dan daerah.

Meskipun telah di amanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa tanah merupakan kemakmuran rakyat,namun jumlah rakyat miskin di indonesia masih cukup besar. Hal ini terjadi karena adanya ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah yang terjadi antara petani atau pemilik lahan dengan para konglomerat atau kekuatan modal,jadi ketimpangan terjadi pada struktur penguasaan,pemilikan,penggunaan,dan pemanfaatan tanah (P4T) <sup>8</sup>. Perbandingan antara kesediaan tanah sebagai sumber daya alam dan pertambahan jumlah penduduk dengan berbagi pemenuhan kebutuhannya akan dan memanfaatkannya tanah untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia belum dapat dinikmati oleh setiap orang disebabkan antara lain karena perbedaan akses modal dan akses politik. Ketimpangan Penguasaan, Kepemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan tanah (P4T) dan ketimpangan terhadap sumber-sumber produksi lainnya penyebabnya semakin sulitnya upaya penurunan kemiskinan dan pengangguran. Ketimpangan penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) juga dapat mendorong terjadinya kerusakan sumber daya tanah dan lingkungan hidup, peningkatan jumlah sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang bersifat multi dimensional, yaitu sengketa dan konflik yang terjadi antara sistem ekonomi,, mayoritas dan minoritas, masyarakat modern dengan masyarakat adat, negara dengan warga negara, antara sistem ekologi denga industrialisasi dan sebagainya. Lebih lanjut, permasalahan pertahanan akan berdampak terhadap rapuhnya ketahanan pangan yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap ketahanan nasional.

Disamping itu dalam rangka melaksanakan amanat ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya alam, dalam pasal 2 menyatakan bahwa “Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan dengan penataan kembali penguasa. Kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum, serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”.

---

<sup>8</sup>Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2010-2014, Ringkasan Eksekutif.

Pasal 2 Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tersebut mengandung makna:

1. Adanya kebijakan yang telah diambil secara konsisten dan terus menerus di laksanakan.
2. Penataan kembali penguasaan, pemetaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, artinya perubahan struktur hubungan antara manusia dengan sumber daya alam serta hubungan antara manusia dengan manusia yang berkenaan dengan sumber daya alam.
3. Nilai yang melandasi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam adalah kepastian dan perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia<sup>9</sup>.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, dalam lampiran Bab IV, huruf 1.5 adalah untuk mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan. Dalam Undang-Undang ini, telah termuat garis besar penataan pertanahan ke depan yaitu: Menerapkan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif serta melaksanakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparan, dan demokrasi. Selain itu, perlu dilakukan penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah melalui perumusan berbagai aturan pelaksanaan *land reform* serta penciptaan intensif perpanjangan yang sesuai dengan luas, lokasi, dan penggunaan tanah agar masyarakat golongan ekonomi lemah dapat lebih mudah mendapatkan hak atas tanah. Selain itu, menyempurnakan sistem hukum dan produk hukum pertanahan melalui inventarisasi dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan pertanahan dengan mempertimbangkan aturan masyarakat adat, serta peningkatan upaya penyelesaian sengketa pertanahan baik melalui kewenangan administrasi, peradilan, maupun *alternative dispute resolution*. Selain itu, akan dilakukan penyempurnaan kelembagaan pertanahan sesuai dengan semangat ekonomi daerah dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, terutama yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas sumber daya manusia.

Dengan adanya peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional selanjutnya merupakan bentuk penguatan kelembagaan pertanahan nasional untuk mewujudkan amanat konstitusi di bidang pertanahan. Dimana Keberadaan Badan Pertanahan Nasional adalah badan yang secara nasional

---

<sup>9</sup>Achad sodikin, Kebijakan Sumber Daya Alam dan Implikasi Yuridisnya Pasca Tab MPR No. IX/MPR/2001 dan Keppres No. 34 tahun 2003, makalah dalam seminar Nasional Eksistensi dan Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Pasca Keppres No. 34 Tahun 2003, h. 17

yang bertugas menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara di bidang pertanian.

Istilah pembaharuan agraria (*agraria reform*) dalam arti restrukturisasi penguasaan dan penguatan sumber daya agraria sudah dikenal cukup lama, namun bentuk dan sifat berbeda-beda, tergantung pada zaman dan negara tempat terjadinya pembaruan agraria tersebut<sup>10</sup>. Pada intinya, pembaruan agraria (*reforma agraria*) adalah upaya perubahan struktural yang mendasarkan diri pada hubungan-hubungan intra dan antar subyek-subyek agraria dalam kaitan akses penguasaan dan pemanfaatan terhadap obyek – obyek agraria<sup>11</sup>. Dapat dikatakan bahwa konsep *reforma agraria* adalah *landform plus* artinya *reforma agraria* merupakan *landform* dalam kerangka mandat konstitusi, politik dan undang-undang untuk mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah, ditambah dengan *access reform* yang dirumuskan menjadi atas penguasaan, pemilikan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah sumber-sumber agraria (P4T) yang berkeadilan. Maka inti dari *reforma agraria* adalah *landreform* dalam arti redistribusi tanah plus *access reform*, yaitu penataan ulang struktur penguasaan tanah menjadi lebih berkeadilan sosial.

*Landerform* merupakan salah satu tujuan yang diinginkan oleh Undang-Undang pokok Agraria untuk menciptakan keadilan sosial yang akan menyentuh kehidupan petani tak bertanah, buruh tani maupun dengan tani berlahan sempit, yang kesemuanya sebagai upaya untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan. Jika kita membaca mulai dari konsideran hingga pasal Undang-Undang pokok agraria ternyata banyak ketentuan-ketentuan tentang *landreform*. Hal ini terlihat bahwa adanya larangan penguasa tanah melampaui batas yang di atur dalam pasal (7) UUPA sebagai berikut : “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak di perkenankan”

Istilah *landreform* berkaitan rencana pembangunan nasional sudah dipergunakan sejak Repelita IV. Secara praktis *landreform* di definisikan sebagai penataan kembali hubungan antara manusia dan tanah, atau penataan kembali penggunaan, penguasa dan pemilikan tanah termasuk pengalihan haknya. bahwa *landreform* yang dilaksanakan di Indonesia bukan sekedar membagi-bagikan bahwa tanah tetapi mencakup obyek yang ada di pedesaan maupun perkotaan yang terkait dengan masalah-masalah perkebunan, transmigrasi sewa-menyewa tanah pertanian, perumahan rakyat, perpajakan dan konsolidasi tanah termasuk obyek *landreform*

---

<sup>10</sup> Wirardi Gunawan. 2001, *Reforma Agraria Sebagai Basis Pembangunan*, Bandung, Makalah pada Semiloka PSDA Berkelanjutan, 20-23 Agustus h.63

<sup>11</sup> Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria, Perspektif Hukum*, Bandung, Rajawali Pers, h. 54.



dalam arti luas, sedangkan landreform dalam arti sempit merupakan serangkaian tindakan dalam rangka agraria reform di Indonesia.

Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor: 5 tahun 1960 oleh sejumlah pengamatan dianggap sebagai produk hukum yang paling populis (lebih bernuansa pro kepada rakyat kecil atau petani) dibandingkan dengan produk-produk hukum lainnya yang di buat pada masa orde lama, orde baru maupun sampai sekarang ini. Undang Undang Pokok Agraria mengamanatkan agar politik, arah dan kebijakan pertanian memberikan kontribusi nyata dalam proses mewujudkan keadilan sosial dan sebesar besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai-nilai luhur ini masyarakat dipenuhinya hak rakyat untuk dapat mengakses berbagai sumber kemakmuran utamanya yaitu tanah.

Ketimpangan Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T) yang di rasakan saat ini akan mengusik rasa keadilan sosial di atas. Untuk itu upaya membuka akses rakyat kepada tanah dan kuatnya hak rakyat atas tanah serta memberikan kesempatan rakyat untuk memperbaiki kesejahteraan sosial ekonominya bermakna penting dalam upaya pemenuhan hak dasar rakyat.

Berkaitan dengan kebijakan pembangunan nasional yang menempatkan pertanian sebagai *leading sector*, berimplikasi pada pentingnya ketersediaan sumber daya tanah sebagai salah satu modal utamanya. Khususnya di bidang pertanian banyak terjadi permasalahan antara lain ketimpangan pemilikan dan penggarapan tanah, akses petani kecil terhadap tanah semakin terbatas, perundang-undangan yang tumpang tindih dan bertentangan antar departemen, dan terdesaknya hak-hak masyarakat adat, serta meningkatnya kemiskinan<sup>12</sup>. Dari berbagai kajian akademik, ternyata ditemukan bahwa masalah kemiskinan bukan masalah pendapatan, tetapi masalah aset.

Aset adalah hak dasar dari setiap warga. Pemenuhan atas kebutuhan akan aset secara langsung berarti memenuhi kebutuhan hak dasar warganya. Sehingga kebijakan berbasis peningkatan aset menemukan relevansinya. Sebab kepemilikan akan aset akan berdampak kepada terbebaskannya manusia dari belenggu kemiskinan, serta terpenuhinya hak-hak dasar rakyat seperti akses kepada sumber daya ekonomi maupun politik. Rakyat yang memiliki aset akan memiliki inovatif dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Dalam kerangka demikian reforma agraria memberi peluang bagi rakyat miskin tidak bertanah menjadi memiliki aset.

Disamping itu faktor pertumbuhan penduduk terhadap rata-rata luas penguasaan tanah petani khususnya di negara-negara berkembang (termasuk

---

<sup>12</sup> Pusat Penelitian Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian, 2004, Studi Prospek dan Kendala Penerapan Reforma Agraria di Sektor Pertanian, Laporan Akhir.

Indonesia), proses penyempitan luas penguasaan tanah terus meningkat akibat pertumbuhan penduduk dan rendahnya sektor non pertanian dalam menyediakan lapangan kerja. Dengan bertambahnya penduduk bertambah pula petani gurem dan buruh tani yang tidak memiliki tanah sama sekali.

Semakin besarnya spekulasi terhadap tanah pertanian mengakibatkan berlombanya masyarakat berpenghasilan besar membeli tanah pertanian seluas-luasnya. Hal ini akibat perkembangan ekonomi dan nilai ekonomi tanah, sehingga tanah cenderung menjadi aset untuk investasi. Keadaan ini menyebabkan meningkatnya tanah *absentee*, sehingga pemilikan tanah oleh Masyarakat desa semakin sempit dan bahkan mereka hanya sebagai penggarap. Demikian pula dengan tingginya insentif ekonomi dalam mengalih fungsikan lahan pertanian ke penggunaan non pertanian, konversi tanah semakin meningkat, sehingga berdampak pada perubahan struktur pemilikan dan penggunaan tanah pertanian.

Sehubungan hal tersebut permasalahan pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas kenyataannya memiliki kesenjangan yang begitu signifikan. Hal ini dikarenakan terjadinya perbedaan pembatasan atas hak atas tanah di setiap daerah tidak sama mengenai batasan luas tanah tersebut. Daerah-daerah seperti Jawa tidak akan sama dengan daerah-daerah di kepulauan Kalimantan. Kondisi inilah yang menyebabkan terjadinya problematika hukum mengingat ketentuan berlakunya hukum agraria untuk berasal dari produk undang-undang dan/atau peraturan menteri agraria dan bukan hasil ketentuan. peraturan daerah.

Dengan memperhatikan dinamika pertanahan beserta problematikanya di berbagai daerah, maka perlu diatur ketentuan hukum yang baku yang mampu menampung kepentingan para pemilik tanah berdasarkan asas keadilan maupun kepastian. Ketentuan mengenai batas maksimum atas tanah sebenarnya sudah di atur dalam UU No. 5 Tahun 1960 diantaranya Pasal 7 sampai dengan Pasal 10 sampai Pasal 17 Jo UUPA. Namun permasalahannya pasal ini tidak menjelaskan secara khusus mengenai batasan pemilikan atas tanah sehingga terjadi ketidakjelasan hukum atau norma konflik.

Dengan memperhatikan problematika hukum atas pembatasan atas tanah maka perlu diambil langkah-langkah strategis untuk mewujudkan keharmonisan hukum pertanahan melalui reforma agraria.

## **1.2. Rumusan Masalah**

1. Apa urgensi pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah dalam reforma agraria?
2. Bagaimana upaya pemerintah dalam pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah terhadap subyek yang terkena?

### 1.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis urgensi tentang upaya pemerintah dalam melakukan pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah dalam perspektif reforma agraria;
- b. Untuk menganalisis pemilikan dan penguasaan tanah dalam kepastian hukum sebagai subyek yang terkena.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

#### a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan mengembangkan ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum terutama hukum agraria, khususnya terkait konsep pembatasan dan penguasaan hak atas tanah.

#### b. Manfaat Praktis

Dengan penelitian ini diharapkan memberikan masukan bagi berbagai pihak yang terkait antara lain pemerintah, dewan perwakilan rakyat dan mahasiswa.

### 1.5. Orisinalitas

#### 1.5.1. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelitian dan hasil penelusuran yang dilakukan terhadap hasil-hasil penelitian terdahulu belum ada penelitian yang membahas tentang penelitian Pembatasan Pemilikan dan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Persektif Performa Agraria, namun ada penelitian tesis yang berkaitan dengan Pembatasan Pemilikan dan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Persektif Performa Agraria.

N o.	Nama / Tahun	Nama	Judul	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian
1	Tesis/ 2010	Firly Irham dani	Analisis Yuridis Batas Maksimum Kepemilikan Tanah Hak Milik Non Pertanian Menurut Hukum Pertanahan Nasional.	1. Berapakah batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian yang diperbolehkan menurut hukum	1. Tanah hak milik non pertanian merupakan salah satu sumber utama yang diperlukan untuk perumahan. Pembatasan kepemilikan tanah hak milik non pertanian khususnya yang

				pertanahan nasional ?	ditentukan dalam Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA yang mempunyai tujuan agar tanah tidak tertumpuk pada satu golongan atau pihak tertentu saja tetapi sampai saat ini belum terdapat batas maksimum kepemilikan tanah non pertanian sebagaimana yang diamanatkan dalam pasal UUPA dimana agar segera mengatur mengenai pembatasan khususnya pembatasan mengenai hak milik non pertanian. Tetapi di satu sisi BPN menyatakan bahwa pembatasan hak milik non pertanian telah diatur dalam keputusan KBPN nomor 6 tahun 1998. Tetapi dengan
--	--	--	--	-----------------------	---

					alasan belum adanya payung hukum maka BPN tidak melakukan pengawasan terhadap batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian.
2	Tesis/ 2015	Agusta Rizani	Penerapan Hukum Pembatasan Maksimum Penguasaan Dan Pemilikan Tanah Hak Milik Non Pertanian Di Kota Palembang	1. Bagaimana pengaturan tentang pembatasan maksimum kepemilikan tanah sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 17 UUPA Nomor 5 Tahun 1960?	1. Tanah adalah hal yang paling penting bagi kehidupan manusia, itu karena hampir semua aspek kehidupan, terutama bagi masyarakat Indonesia tidak lepas dari keberadaan tanah, sementara kenaikan populasi selalu diikuti oleh peningkatan permintaan lahan oleh masyarakat, bagaimanapun, tetap ada Luas lahan yang tersedia, karena menghasilkan nilai tanah begitu tinggi itu kecil akses masyarakat

					ekonomi memiliki lahan terbatas, terutama di daerah perkotaan.
				2. Bagaimana pelaksanaan pembatasan maksimum kepemilikan tanah non pertanian di Kota Palembang serta apa faktor yang signifikan menjadi kendala dalam pelaksanaannya?	2. Sebagai salah satu bentuk implementasi land reform, Pasal 7 UU No. 5 tahun 1960 pada Peraturan Dasar Agrari sebuah larangan kepemilikan dan penguasaan lahan itu melampaui batas, pembatasan kepemilikan tanah dimaksudkan untuk mencegahnya ketidaksetaraan sosial dan mencegah halangan.
				3. Bagaimana konsep hukum dan pengaturan yang ideal mengenai pembatasan maksimum kepemilikan	3. Menetapkan batasan maksimal non kepemilikan lahan pertanian khususnya belum ditetapkan dengan tegas dan jelas plus Sistem informasi

				<p>n tanah non pertanian di masa yang akan datang?</p>	<p>pertanahan tidak terpusat dan terintegrasi menjadi hambatan dalam pelaksanaan. Oleh karena itu, untuk menciptakan rasa keadilan di masyarakat di Indonesia kontrol dan kepemilikan non lahan pertanian di particular perlu dibuat. Pengaturan khusus yang ideal dan harmonis sehingga tercipta nasional ekuitas dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.</p>
--	--	--	--	--	--

### 1.5.2 Kajian Penelitian

Penelitian terdahulu tesis tahun 2010 Firly Irhamdani yang berjudul “Analisis Yuridis Batas Maksimum Kepemilikan Tanah Hak Milik Non Pertanian Menurut Hukum Pertanahan Nasional”, tujuan untuk mengetahui “Berapakah batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian yang diperbolehkan menurut hukum pertanahan nasional?” tesis yang ada tidak ditemukan judul dan rumusan masalah yang terkait dengan penelitian Pembatasan Pemilikan dan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Reforma Agraria sebagaimana yang telah diuraikan dan di identifikasikan melalui tabel orisinalitas. Oleh karena itu, keaslian tesis ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus

dijunjung tinggi yaitu kejujuran, rasional, objektif serta terbuka. Hal ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah sehingga dengan demikian penelitian ini dapat dipertanggung-jawabkan kebenarannya secara ilmiah, keilmuan dan terbuka untuk kritisi yang sifatnya konstruktif (membangun).

## **1.6. Metode Penelitian**

### **1.6.1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif<sup>13</sup>. Dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian adalah analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang belum mendukung atau belum sinergis untuk pelaksanaan reforma agraria sesuai dengan amanat konstitusi dalam perspektif pembaharuan hukum.

### **1.6.2. Pendekatan Masalah**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisis dan konstruksi terhadap bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diolah. Untuk menjawab permasalahan penelitian ini, diperlukan metode pendekatan yang dimaksudkan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya<sup>14</sup>.

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*)<sup>15</sup>. Pendekatan ini, yakni pengumpulan fakta, klasifikasi hakekat permasalahan hukum, identifikasi dan pemilahan isu hukum yang relevan, serta penemuan hukum yang berkaitan dengan isu hukum<sup>16</sup>.

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan, karena yang akan diteliti adalah aturan hukum yang berkaitan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang terkait. Pendekatan ini perlu memahami hirarki dan asas-asas peraturan perundang-undangan. Pendekatan ini juga digunakan untuk menemukan jawaban terhadap materi muatan hukum yang dirumuskan dalam penelitian ini. Pendekatan

---

<sup>13</sup> Johnnya Ibrahim, teori & metodologi penelitian hukum normatif, 2010, bayumedia publishing, Malang, h. 295

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Yuridika, Volume No. 2 Maret 2001, h. 93.

<sup>15</sup> Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian (Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial)*, Kencana, Jakarta, 2011, hal. 39.

<sup>16</sup> Philipus M. Hadjon, *Paper*, Yuridika Fakultas Hukum Unair No. 6 Tahun IX November-Desember 1994, h. 15.



peraturan perundang-undangan ini merupakan pendekatan yang mengharuskan, mengkaji, maupun mempelajari konsistensi dan kesesuaian peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, terkait dengan permasalahan yang dirumuskan dalam tesis ini.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), merupakan pendekatan penelitian, yang bertitik tolak pada pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan melihat pandangan dan doktrin tersebut, akan ditemukan pengertian-pengertian hukum, serta konsep-konsep hukum, sesuai dengan permasalahan atau materi muatan hukum yang akan diteliti. Dengan pendekatan konsep ini, diharapkan dapat membuat argumentasi hukum guna menjawab materi muatan hukum yang menjadi titik tolak penelitian.

Pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan mengetahui latar belakang lahirnya aturan perundang-undangan. Dengan mengetahui latar belakang sejarah dibuat aturan perundang-undangan. Para penegakan hukum akan memiliki interpretasi yang sama terhadap permasalahan hukum yang telah diatur dalam aturan perundang-undangan yang dimaksud. Latar belakang aturan perundang-undangan yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi dalam permasalahan penelitian.

### **1.6.3. Sumber Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Bahan-bahan hukum primer yang digunakan antara lain :
  - a. Undang-Undang Dasar 1945;
  - b. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria);
  - c. Undang-Undang Nomor 56/prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
  - d. Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
  - e. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
  - f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 Tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Swasta.
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang berupa semua publikasi, tentang hukum meliputi antara lain :
  - a. Buku-buku teks (*textbooks*) yang ditulis para ahli hukum.
  - b. Jurnal-jurnal hukum;
  - c. Pendapat para sarjana;
  - d. hasil-hasil simposium yang berkaitan dengan penelitian;

3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

#### **1.6.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian tesis ini, diawali dengan studi kepustakaan, yaitu inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan, baik bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder. Kemudian diadakan klasifikasi bahan hukum yang terkait, selanjutnya bahan hukum tersebut disusun secara sistematis untuk lebih mudah membaca dan mempelajarinya. Bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan, kemudian dikumpulkan dan dikelompokkan, untuk dipilih dan dipilah sesuai dengan karakter bahan hukum yang diperlukan; terutama yang ada relevansinya dengan permasalahan yang dibahas. Untuk bahan hukum yang kurang relevan, untuk sementara disisihkan, dan akan dipergunakan apabila bahan hukum tersebut diperlukan.

#### **1.6.5. Analisis Bahan Hukum**

Dalam penelitian ini pelaksanaannya dilakukan secara deduktif. Artinya bahan hukum yang ada dianalisis dari yang bersifat umum pada yang bersifat khusus.

#### **1.7. Pertanggungjawaban Sistematika**

Penulisan tesis ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam empat bab. Masing-masing bab terdiri dari atas beberapa sub bab guna lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun urutan dan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut :

Bab satu merupakan bab pendahuluan yang berisikan uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika penulis tesis ini. Pada bab satu inilah yang menjadi landasan dan pijakan bagi penulisan bab-bab selanjutnya oleh karenanya memuat uraian tentang kerangka pemikiran.

Bab dua akan menguraikan tentang landaan teori dan penjelasan konsep yang akan menjadi pedoman dalam penelitian ini. Dalam bab dua ini diuraikan tentang konsep pemilikan, asas dan tujuan, konsep penguasaan dan reforma agraria. Sedangkan teori yang dikemukakan adalah teori tujuan hukum yang terdiri atas teori keadilan hukum, teori kemanfaatan hukum, teori kepastian hukum dan teori kewenangan.

Pada bab tiga tentang pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah dalam perspektif reforma agraria. Pembahasan dalam bab ini berupaya menelaah tentang urgensi pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah dalam perspektif reforma agraria. Dalam pembahasan urgensi pembatasan tanah dikembangkan dengan mengevaluasi batas maksimum hak milik atas tanah serta konsekuensi hukum dari pembatasan tanah tersebut.

Akhir dari penulisan ini adalah pada bab empat sebagai bab penutup, yang akan mengemukakan kesimpulan dan saran atas analisis yang telah di lakukan yang dianggap perlu berkaitan dengan permasalahan yang ada.

... (Halaman sengaja dikosongkan)...