

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah Indonesia membentuk Hukum Agraria Nasional yang akan menggantikan Hukum Agraria Kolonial, yang sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 sudah dimulai pada Tahun 1948 dengan membentuk kepanitiaan yang diberi tugas menyusun Undang-Undang Agraria. Setelah mengalami beberapa penggantian kepanitiaan yang berlangsung selama 12 tahun sebagai suatu rangkaian proses yang cukup panjang, maka baru pada tanggal 24 September 1960 Pemerintah Berhasil membentuk Hukum Agraria Nasional.¹

Sejak berlakunya UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria lazim dikenal dengan nama Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960, maka terjadilah perubahan besar terhadap buku ke II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan terjadilah perubahan yang fondamental didalam hukum agraria/hukum tanah tanah di Indonesia. Sejak berlakunya UU tersebut maka dicabutlah berlakunya semua ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak sepanjang mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dari buku ke II KUHP perdata kecuali ketentuan-ketentuan mengenai Hipotik. Dengan demikian maka meniadakan dualisme dan menciptakan unifikasi hukum dalam hukum tanah Indonesia. Tadinya terdapat hukum tanah yang bersumber pada hukum Barat dan hukum Tanah yang

¹ Urip Santoso, “ *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*”, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm 41.

bersumber pada hukum Adat diganti dengan hukum tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria beserta peraturan pelaksanaannya.²

Tanah sebagai permukaan bumi merupakan faktor yang sangat penting untuk menunjang kesejahteraan rakyat dan sumber utama bagi kelangsungan hidup dalam mencapai kemakmuran rakyat. Tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Peningkatan volume pembangunan dalam suatu negara, mengikis pentingnya tanah untuk pertanian. Pertambahan penduduk yang memerlukan areal yang luas, mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah.³

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam. Tak heran, jika Indonesia dijuluki sebagai negara agraris yang mayoritas penduduknya bermata pencaharian sebagai petani dan menggantungkan hidup dari hasil bercocok tanam atau bertani. Untuk mendapatkan hasil bercocok tanam yang baik tentu ada faktor-faktor pendukung diantaranya bibit, pupuk dan tanah pertanian. Tanah pertanian adalah modal utama bagi seorang petani. Namun sering kali petani tidak mempunyai tanah pertanian karena terjadi penumpukan tanah pertanian pada satu orang. Adanya penumpukan tanah pertanian pada satu orang akan merugikan para petani yang menjadikan pertanian sebagai mata pencahariannya. Dengan latar belakang inilah Pemerintah kemudian menyusun suatu Undang – Undang yang berkaitan dengan penetapan luas tanah pertanian yakni UU No. 56 (Prp) Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian. Dalam UU ini ditetapkan mengenai

² Sri Soedewi, “ *Hak Jaminan Atas Tanah*”, (Yogyakarta : Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1974) hlm 1.

³ <http://e-journal.uajy.ac.id/11642/2/1HK10137.pdf>, Diakses pada Rabu, 01 November 2017. hlm 1.

minimal luas lahan pertanian yang dimiliki oleh petani. Pasal 8 UU No. 56 (Prp) Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian disebutkan “Pemerintah mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar”. Dua hektar tanah pertanian yang dimaksud adalah tanah kering dan/atau sawah. Hal ini bertujuan untuk menghindari monopoli penguasaan besar – besaran lahan pertanian serta diharapkan petani akan memperoleh hasil yang sepadan dengan ongkos produksi. Sehingga dapat terselenggaranya pemerataan kesejahteraan. ⁴

Hasil wawancara yang dilakukan pada Tanggal 22 November 2017 dengan Bapak Maidon Crhistofel Musdram, S.ST. Selaku Kepala Seksi Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, beliau mengatakan bahwa setiap keluarga hanya dapat memiliki 1 bidang dengan ukuran 2 hektar tanah. ⁵

Maraknya pencabutan hak atas tanah yang tidak diiringi dengan ganti rugi yang layak justru, menjadi sebab kemiskinan semakin banyak. Para spekulan tanah selalu bergentayangan untuk memperoleh tanah yang semurah-murahnya serta menjualnya dengan harga yang tinggi. ⁶

Kebutuhan tanah yang semakin meningkat sehingga harganya pun meningkat membuat orang-orang yang mempunyai tingkat kesejahteraan lebih akan menginvestasikan kekayaannya dengan mempunyai lahan pertanian. Di

⁴ Novalina Putri Pratit, “*Relevansi Uu No. 56 (Prp) Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian Terhadap Kepemilikan Tanah Pertanian Di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang*”, (Skripsi), (Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang 2013), hlm 1.

⁵ Wawancara Bersama Bapak Maidon Crhistofel Musdram, S.ST (Kepala Seksi Pertanahan Kantor Pertanahan) Kota Gorontalo, 22 November 2017.

⁶ Adrian Sutedi, “*Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*”, (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm 5.

sinilah terjadi penguasaan lahan pertanian besar-besaran. Sehingga untuk mencapai 2 (dua) hektar lahan pertanian sekarang ini sangatlah sulit. Ketentuan mengenai penetapan luas lahan pertanian seolah-olah “ditelan zaman yang semakin maju” dan “terlupakan”.⁷

Pasal 7 UUPA menetapkan “ Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan tanah dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.” Selanjutnya pada Pasal 17 Ayat (1) UUPA menyebutkan “Dengan mengingat Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai oleh satu keluarga atau badan hukum”. Kemudian Pasal 17 Ayat (2) UUPA menyatakan “ Penetapan batas maksimum termaksud dalam Ayat (1) Pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan didalam waktu yang singkat”.

UU No. 56 (Prp) Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian ini merupakan salah satu program Landreform di Indonesia. Landreform sendiri dalam arti sempit adalah perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan – hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. UU No. 56 (Prp) Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian ini yang kemudian menjadi bagian peraturan pelaksana Landreform.⁸

Krishna Ghimire mendefenisikan reforma agraria atau landreform sebagai perubahan besar dalam struktur agraria, yang membawa peningkatan akses petani miskin pada lahan, serta kepastian penguasaan (tenure) bagi mereka yang

⁷ Novalina Putri Pratit, *Op.cit*, hlm 2.

⁸ *Ibid*, hlm 3.

menggarap lahan. Termasuk juga akses pada input pertanian, pasar serta jasa-jasa dan kebutuhan pendamping lainnya. Landreform merupakan suatu perubahan dalam struktur agraria dengan tujuan peningkatan akses kaum tani miskin akan penguasaan. Landreform dilakukan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan kaum tani miskin.⁹

Bentuk pengawasan pemerintah terhadap kepemilikan tanah oleh seseorang atau keluarga dapat di peroleh dengan cara pendataan dan pendaftaran tanah. Pendataan dan pendaftaran tanah mempunyai peran yang sangat penting dalam menentukan status hukum tanah yang dimiliki oleh seseorang atau keluarga. Tanah yang telah didaftarkan akan terbukti status kepemilikannya dengan bukti sertifikat. Melalui pendaftaran dan pendataan tanah ini juga pemerintah bisa mengetahui jumlah tanah yang dimiliki oleh seseorang dan keluarga.

Rencana untuk melakukan pendataan dan pendaftaran tanah secara akurat sampai saat ini belum terealisasi, akibatnya sampai saat ini belum adanya data pertanahan secara nasional maupun regional. Ini diakibatkan oleh adanya pembelian tanah dibawah tangan yang dilakukan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab, orang-orang yang membeli tanah tidak melalui pemerintah dan PPAT atau (Pejabat Pembuat Akta Tanah), melainkan tanah yang dibeli hanya menggunakan kwitansi dan AJB atau (Akte Jual Beli) tanah, dan tidak merubah status kepemilikan tanah secara jelas dengan menggunakan sertifikat.

⁹ Fatimah, *“Reforma Agraria Dalam Konteks Peningkatan Akses Kaum Tani Miskin Terhadap Penguasaan Tanah Di Indonesia”*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol. 10 No. 2 Juli Desember 2015, hlm 193.

Hal-hal seperti inilah yang membuat pemerintah sulit mendapatkan data-data yang akurat mengenai status kepemilikan tanah oleh seseorang, atau keluarga.¹⁰

Salah satu masalah tentang agraria atau tanah yang masih “kontroversi” sampai saat ini adalah masalah tentang kepemilikan tanah Absentee, yang dimaksud dengan tanah Absentee adalah kepemilikan tanah yang dimiliki oleh seorang sedangkan orang tersebut tidak berdomisili di tempat tanah tersebut berada. Kepemilikan tanah secara Absentee merupakan salah satu hal yang dilarang oleh Undang-Undang Agraria.

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan tanah tersebut pemerintah sebenarnya telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (selanjutnya disebut PP. 224 Tahun 1961), yang pada intinya melarang kepemilikan tanah pertanian secara Absentee.¹¹

Tujuan dari larangan kepemilikan Tanah Absentee ini adalah agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah pertanian tersebut dapat dinikmati oleh masyarakat yang tinggal di daerah tempat tanah tersebut berada. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, mewajibkan pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya untuk mengalihkan hak atas tanah tersebut

¹⁰ Huterisia C. P. Katiandagho, ” Penerapan Pembatasan Kepemilikan Tanah Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”, *Lex Administratum*, Vol. IV No. 1 Januari 2016. Hlm 64.

¹¹ Sultan Abdurahman, “Tinjauan Yuridis Kepemilikan Tanah Absentee Dikaji Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria”, *Lex Crimen*, Vol. V No. 6 Agustus 2016, Hlm 122.

kepada orang lain, dalam Peraturan Pemerintah tersebut mewajibkan pemilik tanah untuk pindah ke kecamatan di mana tanah tersebut berada.¹²

Meskipun telah diatur sebuah peraturan pemerintah akan tetapi dalam kenyataannya dari hasil survei sementara berdasarkan wawancara bersama beberapa pemilik tanah pertanian pada Tanggal 04 Februari 2018 dengan Bapak Husein Datau di Kecamatan Bongomeme, Kabupaten Gorontalo, beliau mempunyai tanah pertanian yang melebihi 2 hektar di kecamatan yang berbeda dengan tempat tinggalnya yaitu di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo¹³. Selanjutnya wawancara dengan Bapak Fitra Usulu pemilik tanah pertanian, beliau tinggal di Kecamatan Tilong Kabila, Kabupaten Bone Bolango, memiliki tanah pertanian di Kecamatan Kota Timur Kota Gorontalo, yang telah melebihi 2 hektar.¹⁴

Wawancara lain juga dilakukan pada tanggal 06 Februari 2017 dengan Bapak Ramlan Bagili yang memiliki tanah pertanian di Kecamatan Kota Barat, sedangkan beliau tinggal di Kecamatan Botu Pingge, Kabupaten Bone Bolango.¹⁵ Kemudian pada tanggal 07 Februari 2018 mewawancarai Bapak Salim Adam memiliki tanah pertanian di Kecamatan Sibatana Kota Gorontalo dan bertempat tinggal Kecamatan Suwawa Kabupaten Bone Bolango.¹⁶

Hal ini jelas dicantumkan dalam Program Landreform adalah larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee. Untuk itu kepada

¹² *Ibid*, Hlm 123.

¹³ Wawancara Bersama Husein Datau (Pemilik Tanah Absentee) Kecamatan Kota Barat, 04 Februari 2018.

¹⁴ Wawancara Bersama Fitra Usulu (Pemilik Tanah Absentee) Kecamatan Kota Timur, 04 Februari 2018.

¹⁵ Wawancara Bersama Ramlan Bagili (Pemilik Tanah Absente) Kecamatan Kota Barat, 06 Februari 2018.

¹⁶ Wawancara Bersama Salim Adam (Pemilik Tanah Absente) Kecamatan Sibatana, 07 Februari 2018.

pemilik tanah pertanian absentee di dalam jangka waktu 6 bulan berturut - turut wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan atau pindah ke kecamatan tersebut. Masalah ini jelas harus diperhatikan oleh pemerintah Dalam hal menciptakan kesejahteraan masyarakat yang berada di kecamatan tanah (absentee), sehingga seharusnya pemerintah dapat bertanggung jawab dalam mengawasi setiap kepemilikan tanah absentee.

Berdasarkan latar belakang di atas peneliti mengangkat permasalahan sesuai judul “Implementasi Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Landerform Terhadap Larangan Kepemilikan Tanah Absentee Di Kota Gorontalo”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Landerform Terhadap Larangan Kepemilikan Tanah Absentee Di Kota Gorontalo?
2. Apa saja yang menjadi kendala dalam Implementasi Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Landerform Terhadap Larangan Kepemilikan Tanah Absentee Di Kota Gorontalo?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Implementasi Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Landerform Terhadap Larangan Kepemilikan Tanah Absentee Di Kota Gorontalo.

2. Untuk mengetahui hal-hal yang menjadi kendala dalam Implementasi Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Landerform Terhadap Larangan Kepemilikan Tanah Absentee Di Kota Gorontalo.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis
 - a. Hasil penelitian dapat memberikan kegunaan untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya hukum perdata.
 - b. Dapat dijadikan sebagai pedoman dalam penelitian yang lain yang sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti.
2. Manfaat Praktis
 - a. Diharapkan dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat atau praktisi hukum dan instansi terkait tentang larangan kepemilikan tanah absentee.
 - b. Dengan dibuatnya penulisan ini diharapkan dapat memberikan dapat memberikan masukan kepada pihak pemerintah daerah.