

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG
NOMOR 56/PRP/TAHUN 1960 MENGENAI PENETAPAN LUAS
TANAH PERTANIAN DI KABUPATEN LOMBOK BARAT**

***THE IMPLEMENTATION OF LAW NUMBER 56 LAW IN LIEU
OF LAW NUMBER 1960 CONCERNING THE STIPULATION OF
AGRICULTURAL LAND AREA IN THE REGENCY OF WEST
LOMBOK***

Bq. Mahyuniati Fitria

Staf Kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Barat

Email : bqyounee@yahoo.com

Naskah diterima : 30/09/2013; direvisi : 17/09/2013; disetujui : 19/10/2013

ABSTRACT

One of the purpose of landreform is to do a fair share of the people's livelihood of farmers in the form of land , with the intention that there is a fair distribution of outcomes is to overhaul the structure of the land in order to realize social justice . To achieve this, it made landreform programs, among others, restrictions on the maximum area of land dominance and determination of minimum area of agricultural land ownership , and prohibition on acts that lead to breakdown of ownership of agricultural land into pieces that are too small . Then the program is poured in a legislation that is through Act No.56 PRP 1960 on the establishment of the agricultural land area . However , for the region of western Lombok , based on observations of this law is still very difficult to apply .
Keywords : Landreform , Land Area Restrictions

ABSTRAK

Salah satu tujuan *landreform* adalah untuk melakukan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil, yaitu dengan merombak struktur pertanahan guna merealisasikan keadilan sosial. Untuk mencapai hal tersebut, maka dibuatlah program-program *landreform* antara lain pembatasan luas maksimum penguasaan tanah dan penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlamapau kecil. Program tersebut kemudian dituangkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan yaitu melalui Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Namun demikian, untuk wilayah Lombok barat, berdasarkan pengamatan, undang-undang ini masih sangat sulit diterapkan

Kata Kunci: Landreform, Pembatasan Luas Tanah Pertanian

PENDAHULUAN

DALAM NEGARA AGRARIS seperti Indonesia sebagian besar penduduknya mempunyai penghidupan atau bermata pencaharian dalam lapangan pertanian, sehingga tanah sangat berarti bagi sumber penghidupan manusia, baik sebagai tempat tinggal maupun untuk pertanian, dan sebagai tempat peristirahatan terakhir. Tanah merupakan

hajat hidup orang banyak, merupakan sumber daya alam, dan kekayaan alam yang tiada bandingannya, sehingga wajib dipelihara untuk mencegah terjadinya kerusakan tanah agar lebih berdaya guna dan berhasil guna bagi kesejahteraan masyarakat.

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa untuk kesejahteraan bangsa Indonesia, sehingga hubungan bangsa Indo-

nesia dengan tanah bersifat abadi (Pasal 1 ayat 2 UUPA No 5 Thn. 1960). Hubungan bangsa Indonesia dengan tanah yang merupakan kekayaan nasional sangat menentukan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan, keberlanjutan dan harmoni bagi bangsa Indonesia dan negara Indonesia.

Bagi bangsa Indonesia, hubungan manusia/masyarakat dengan tanah merupakan hal yang sangat mendasar dan asasi. Jika hubungan ini tidak tersusun dengan baik, akan lahir kemiskinan bagi sebagian terbesar rakyat Indonesia, ketidakadilan, peluruhan, serta sengketa dan konflik yang berkepanjangan, yang dapat bersifat struktural.

Hubungan yang mendasar dan asasi sebagaimana diuraikan di atas, dijamin dan dilindungi keberadaannya oleh Konstitusi. Jaminan konstitusi tersebut diantaranya adalah Pasal 27 ayat (2), Pasal 28 dan Pasal 33 UUD 1945.

Secara khusus Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberikan dasar bagi lahirnya kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) kepada lembaga pemerintah/negara yang bertanggungjawab atas pertanahan. Kewenangan yang dimaksud Pasal ini adalah:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, sesuai dengan mandat yang diberikan oleh Peraturan Presiden No. 10 Tahun

2006, menyelenggarakan kebijakan dan pengelolaan pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, termasuk didalamnya upaya pelaksanaan berbagai program kegiatan dalam bidang pertanahan semata-mata bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Sebagai wujud untuk menerapkan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan UUPA, salah satu program kegiatan yang ditempuh oleh Badan Pertanahan Nasional yakni *Landreform*. *Landreform* diselenggarakan di Indonesia adalah guna memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat melalui pembagian yang lebih adil atas penghidupan petani berupa tanah. Disamping itu melalui *Landreform* diharapkan akan meningkatkan kegairahan kerja para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak pemilikan atas tanahnya.¹ Adapun program *Landreform* dimaksud antara lain mengenai larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas dan penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil². Program tersebut kemudian dituangkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan yaitu melalui Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Namun demikian, untuk wilayah Lombok barat, berdasarkan pengamatan awal, undang-undang ini masih sangat sulit diterapkan. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan tema “Implementasi Undang-undang Nomor 56 PRP tahun 1960 tentang Luas tanah Pertanian di Lombok Barat”.

¹ AP Parlindungan, *Landreform di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 5

² Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 1986, hlm..122.

Adapun perumusan masalah yang ingin dipaparkan sebagai jalan untuk mengupas fenomena di atas adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan Undang-undang No.56 PRP Tahun 1960 di Kabupaten Lombok Barat?
2. Apa saja yang menjadi kendala serta upaya yang dilakukan dalam pelaksanaan Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 di Kabupaten Lombok Barat?

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode normatif pempiris. Pendekatan normatif dilakukan dengan menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi pijakan dalam rangka menunjang pelaksanaan Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960. Sedangkan pendekatan sosiologis digunakan untuk melihat, mengamati, dan menggambarkan penerapan Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 di kabupaten Lombok Barat. Dari kedua pendekatan tersebut nantinya diharapkan akan nampak prihal pelaksanaan dan kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Barat dalam menerapkan Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960.

PEMBAHASAN

A. Tujuan Dan Program *Landreform* di Indonesia

Jika ingin melihat tujuan dari suatu peraturan perundang-undangan, maka kita tidak bisa lepas dari sejarah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, demikian pula ketika kita ingin mengetahui tujuan dari pengarturan *landreform*. Untuk mengetahui apakah tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia, salah satunya dapat kita lihat dalam usul Dewan Pertimbangan Agung yang dikemukakan menjelang atau ditetapkan menjelang berlakunya UUPA dalam Tahun 1960. Dewan

Pertimbangan Agung dalam usulnya tentang “perombakan hak tanah dan penggunaan tanah” menyatakan bahwa *landreform* bertujuan: agar masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup tani meninggi dan taraf hidup rakyat jelata meningkat³.

Tujuan *landreform* juga dapat kita lihat dalam sejarah, ketika Menteri Agraria Sadjarwo⁴ dalam pidato pengantarnya menyampaikan RUU pokok Agraria di muka sidang pleno DPR-GR. Dalam pidatonya, beliau antara lain menyatakan: ”bahwa perjuangan perombakan hukum agraria kolonial dan penyusunan hukum agraria nasional berjaln erat dengan sejarah perjuangan Bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkeraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing”.

Dengan demikian, jika melihat pertimbangan Dewan Pertimbangan Agung pada saat menjelang ditetapkannya Undang-undang Pokok Agraria, atau pidato rancangan terakhir Undang-Undang Pokok Agraria yang disampaikan oleh Menteri Agraria Sadjarwo dapat kita simpulkan bahwa tujuan dari *landreform* adalah *penguatan dan penegasan hak-hak petani*. Hal serupa juga dapat kita lihat dari tulisan Ahmad Sodiki⁵, ketika menguak ide dan konsep Undang-Undang Pokok Agraria 1960. Dalam tu-

³ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Indonesia, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm.364

⁴ Berhubung dengan berlakunya kembali Undang-undang dasar 1945, maka “Rancangan Soenarjo” yang masih memakai dasar Undang-undang Sementara ditarik kembali. Setelah disesuaikan dengan Undang-undang Dasar 1945, diajukanlah rancangan undang-undang baru oleh menteri agraria Sadjarwo. Rancangan Sadjarwo disetujui oleh kabinet Inti dalam sidangnya tanggal 22 Juli 1960. Rancangan sadjarwo merupakan rangkaian akhir dari sejarah penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria. Lihat Budi Harsono, bagian sejarah penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria, *ibid*, hlm..130.

⁵ Ahmad Sodiki dan Yanis Maladi, *Politik hukum Agraria*, Mahkota Kata, Yogyakarta, 2009, hlm.82

lisannya yang berjudul “Ide dan Konsepsi Undang-Undang Pokok Agraria 1960”, bahwa salah satu ide dan konsepsi dasar dari Undang-Undang Pokok Agraria 1960 adalah *sifat populis*, yaitu pemihakan yang kuat kepada kepentingan rakyat petani.

Pemihakan ini dirumuskan dalam bentuk Pasal-Pasal yang berisi perlindungan rakyat dari praktek kesewenang-wenangan penggunaan tanah, yang mengandung pemerasan. Misalnya, dengan menentukan untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (Pasal 7 UUPA); atau, setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10); atau, Pemerintah agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat (Pasal 13); atau, penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundang-undangan; atau, hak-hak yang sifatnya sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat (Pasal 53).

Budi Harsono⁶ secara lebih rinci mengemukakan tujuan landreform di Indonesia:

- a. untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara *revolutioner*, guna merealisasikan keadilan sosial;

- b. untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan obyek (maksudnya: (alat) pemerasan);
- c. untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *privat bezit*, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan dan turun temurun, tetapi berfungsi sosial;
- d. untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga dapat seorang laki-laki maupun wanita. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomis lemah;
- e. untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

Sesuai dengan berbagai tujuan tersebut di atas dan mengingat situasi dan kondisi agraria di Indonesia pada waktu itu, maka program landreform meliputi⁷:

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
2. Larangan pemilikan tanah secara “*absentee*” atau “*guntai*”;
3. Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena

⁶ Budi Harsono, *Op.Cit* hlm.35

⁷ *Ibid*, hlm.367

larangan“absentee”, tanah bekas swapraja dan tanah negara;

4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
 5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian; dan
 6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemcahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.
- B. Kriteria Penetapan Luas Tanah Pertanian Menurut Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960
1. Penetapan luas maksimum tanah pertanian.

Dalam rangka membangun masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, Undang - undang Pokok Agraria 1960 menetapkan dalam Pasal 7, bahwa agar supaya tidak merugikan kepentingan umum, maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Seorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik milik sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum yang ditetapkan dalam undang-undang. Adapun luas tanah pertanian maksimum yang diperkenankan oleh Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 sebagai berikut :

No	Daerah	Sawah Ha (hektar)	Tanah kering (hektar)	Jumlah keluarga
1	Tidak Padat	15	20	1
2	Padat			
	- Kurang padat	10	12	1
	- Cukup padat	7,5	9	1
	- Sangat padat	5	6	1

Keterangan:

Penetapan luas maksimum memakai dasar keluarga, biarpun yang berhak atas tanahnya mungkin seorang-seorang. Berapa jumlah luas tanah yang dikuasai oleh anggota-anggota dari suatu keluarga, itulah yang menentukan maksimum luas tanah keluarga itu. Jumlah anggota keluarga ditetapkan paling banyak 7 orang. Jika jumlahnya melebihi 7 orang maka bagi keluarga itu luas maksimum untuk setiap anggota keluarga yang selebihnya ditambah 10 %, tetapi jumlah tambahan tersebut tidak boleh lebih dari 50 %,

sedangkan jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, baik sawah, tanah kering maupun sawah dan tanah (penjelasan umum 7 (c) Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960).

Kriteria tidak padat, padat, dan lainnya dapat dilihat dalam tabel dibawah ini. Daftar lampiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 (sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat 3)

Kepadatan penduduk tiap kilometer persegi	Golongan daerah
0 - 50	Tidak padat
51 - 250	Kurang padat
251 - 400	Cukup padat
410 - ke atas	Sangat paat

Penjelasan dalam lampiran

- a. yang dimaksud dengan “daerah” ialah daerah tingkat II
- b. atas dasar ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 PRP Tahun 1960 untuk tiap-tiap daerah tingkat II luas maksimumnya ditegaskan oleh Menteri Agraria

Dengan demikian, dari penjelasan di atas untuk menentukan luas maksimum kepemilikan tanah dalam suatu wilayah kabupaten tergantung dari kepadatan penduduknya, dan yang terpenting dari hal itu harus ditegaskan oleh Menteri Agraria. Namun demikian, sampai akhir penelitian ini dilakukan, belum ditemukan penegasan oleh Menteri Agraria mengenai luas maksimum kepemilikan tanah yang diperbolehkan untuk wilayah Kabupaten Lombok Barat.

Untuk wilayah-wilayah tersebut jika tanah pertanian yang dikuasai itu merupakan sawah dan tanah-kering, maka untuk menghitung luas maksimum tersebut, luas sawah di jumlah dengan luas tanah-kering dengan menilai tanah kering sama dengan sawah ditambah 30% di daerah-daerah yang tidak padat dan 20% di daerah-daerah yang padat dengan ketentuan, bahwa tanah-pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar. Penetapan luas maksimum tersebut tidak berlaku terhadap hak guna usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas yang di dapat pemerintah dan yang dikuasai oleh badan hukum (Pasal 1).

Jika jumlah anggota suatu keluarga melebihi 7 orang, maka bagi keluarga itu luas maksimum sebagai yang ditetapkan tersebut di atas untuk setiap anggota yang selebihnya ditambah dengan 10%, dengan ketentuan bahwa jumlah tambahan tersebut tidak boleh lebih dari 50%, sedang jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, baik sawah, tanah kering maupun sawah dan tanah kering. Dengan mengingat keadaan daerah yang sangat khusus Menteri Agraria dapat menambah luas maksimum 20 hektar tersebut dengan paling banyak 5 hektar (Pasal 2).

2. Penetapan luas minimum pertanian

Berbeda dengan penetapan luas maksimum tanah pertanian yang dimiliki seseorang, maka penetapan luas minimum pertanian dalam undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 lebih menitik beratkan kepada seseorang yang memiliki area pertanian di atas 2 Ha. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan dalam Pasal 9 “Pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar. Larangan termaksud tidak berlaku, kalau si penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar dan tanah itu dijual sekaligus.

Dengan demikian, aturan ini lebih ditujukan kepada seseorang yang memiliki tanah lebih dari 2 Ha, agar ia tidak memindahkannya, yang akhirnya mengakibatkan jumlahnya berkurang dari 2 Ha. Tujuan dari aturan ini sebenarnya ingin menghendaki agar seorang keluarga dapat memiliki tanah minimal 2 Ha. Akan tetapi, aturan ini tidak memberikan solusi, bagaimana jika seseorang tidak memiliki tanah 2 Ha.

B. Kendala di Dalam Implementasi Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 di Kabupaten Lombok Barat

Ketika kita berbicara mengenai implementasi suatu peraturan perundang-undangan, maka kita memasuki ranah keberlakuan hukum. Orang mengatakan bahwa kaidah hukum berlaku secara faktual atau efektif, jika masyarakat nampak melakukan seperti apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

JJH Bruggink⁸ membagi keberlakuan kaidah hukum menjadi: keberlakuan faktual atau empiris atau kaidah hukum; keberlakuan normatif atau formal kaidah hukum; keberlakuan evaluatif kaidah hukum. Dalam penelitian ini yang diteliti adalah keberlakuan factual atau empiris.

Orang juga dapat mengatakan bahwa kaidah hukum itu efektif jika peraturan tersebut berhasil mengarahkan perilaku para warga masyarakat, dan itu memang salah satu tujuan dari suatu perundang-undangan. Itu sebabnya orang menyebut keberlakuan faktual hukum adalah juga efektifitas hukum⁹. Namun demikian juga, orang dapat juga berbicara tentang keberlakuan faktual hukum dalam arti yang lain. Orang juga dapat meneliti apakah keseluruhan perangkat kaedah hukum secara umum oleh para pejabat hukum yang berwenang diterapkan dan ditegakkan¹⁰.

Untuk mencapai keberlakuan secara faktual atau empiris suatu peraturan perundang-undangan, maka sebenarnya secara tidak sadar kita telah memasuki area sistem hukum. Suatu peraturan perundang-undangan tidak akan berjalan baik jika tidak didukung oleh komponen-komponen yang ada dalam sistem hukum. Komponen-komponen tersebut, seperti yang dikatakan oleh Lawrence M Friedman “*a legal system*

in actual is a complex in which structure, substance and culture interact”¹¹. Dengan demikian, komponen-komponen sistem hukum tersebut dapat kita simpulkan, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).

Pendapat serupa dapat kita temukan dalam tulisan Bruggink, yang menyatakan bahwa unsur-unsur yang mewujudkan sistem hukum itu adalah¹²:

1. Unsur idiil: unsur ini terbentuk oleh sistem makna dari hukum, yang terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah dan asas-asas. Unsur inilah yang para yuris disebut “sistem hukum”, bagi para sosiolog hukum masih ada unsur lainnya:
2. Unsur operasional. Unsur ini terdiri atas keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Yang termasuk ke dalamnya adalah juga para pengemban jabatan (*ambtsdrager*), yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga.
3. Unsur aktual adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para pengemban jabatan maupun dari para warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistem hukum itu.

Seperti diketahui, Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan luas pertanian belum bisa dijalankan di wilayah Kabupaten Lombok Barat. Oleh karena itu, penelitian ini akan mencoba mengetahui kendala-kendala apa saja yang membuat peraturan tersebut sulit dijalankan, dengan cara melihat komponen-komponen sistem hukum yang bekerja di dalamnya.

⁸ JJH Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.150

⁹ *Ibid*, hlm.151

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Lawrence M Friedman, 1975, *The Legal Sistem, A Social Science Perspective*, Rusell Sage Foundation, New York, hlm. 4

¹² Bruggink, *Op.,cit* hlm.140

1. Kendala Substansi Hukum

Seperti diketahui, setiap pengundangan suatu peraturan perundang-undang tidak lepas dari kondisi politik, sosial, dan ekonomi pada saat tersebut. Munculnya undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 merupakan cerminan tekat untuk melepaskan diri dari hukum agraria zaman kolonial, yang sangat eksploitatif, dualistik, dan feodalistik. Oleh karena itu, sebenarnya, Undang-Undang Pokok Agraria hanyalah salah satu saja dari sejumlah undang-undang yang pada saat itu menyimpan anti modal asing.

Selain menyimpan sikap anti modal asing, Undang-Undang Pokok Agraria mempunyai sifat populis, yaitu pemihakan yang kuat terhadap kepentingan petani¹³. Hal ini misalnya kita dapat lihat dalam Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria 1960 yang menghendaki dibatasi kepemilikan dan penguasaan tanah. Maksud dari pembatasan tersebut pada dasarnya ingin menghindari kepemilikan tanah yang tanpa batas, yang mengakibatkan kesejahteraan di masyarakat menjadi tidak merata. Sebab, Undang-undang Dasar 1945, mengamatkan bahwa sumber daya alam yang ada di Indonesia harus diupayakan untuk menjamin kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Untuk melaksanakan amanat UUD 1945 dan keinginan Undang-Undang Pokok Agraria agar kepemilikan dan penguasaan tanah dapat merata bagi seluruh rakyat Indonesia maka dibentuklah Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian. Dalam undang-undang tersebut ditetapkanlah kepemilikan dan penguasaan tanah maksimum yang dapat dimiliki seseorang maupun keluarganya serta batas minimum seseorang seorang memiliki tanah. Batas minimum kepemilikan

tanah ini sebenarnya ditujukan kepada seseorang yang memiliki tanah lebih dari dua hektar, dan ingin memindahkan tanahnya sehingga luasnya akan menjadi kurang 2 Ha. Namun demikian, sebenarnya, undang-undang ini tidak memberikan solusi yang jelas bagaimana jika orang tidak punya tanah dengan luas kurang dari dua hektar, atau orang yang tidak mempunyai tanah sama sekali.

Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 diundangkan pada 29 Desember 1960. Kondisi pada saat tersebut sangat berbeda dengan kondisi saat ini, pada tahun 1960 jumlah penduduk di Indonesia 93.654.021 jiwa, sedangkan pada tahun 2011 saja penduduk Indonesia sudah mencapai 242.325.638 jiwa¹⁴. Oleh karena itu, sangat jelas, penguasaan tanah oleh seseorang tentu lebih luas dibandingkan dengan saat ini jika kita memakai logika berdasarkan jumlah penduduk.

Pembatasan luas maksimum tanah pertanian pada Tahun 1960 tentu sangat mempertimbangkan fakta di masyarakat pada saat tersebut, pada saat ini sangat kecil kemungkinan orang memiliki tanah seperti yang ditetapkan dalam batas maksimum undang-undang tersebut. Misalnya, dalam ketentuan undang-undang tersebut, untuk wilayah sangat padat, seseorang dibatasi kepemilikannya sampai dengan 6 Ha. Untuk saat ini, bisa dikatakan seseorang memiliki tanah, misalnya di kota sebagai tempat sangat padat, sangat kecil kemungkinan seseorang memiliki tanah lebih dari 6 Ha. Bahkan untuk tempat yang sangat tidak padat pun sangat kecil kemungkinan seseorang memiliki tanah di atas 26 Ha di wilayah Lombok Barat. Hal yang menyulitkan dilaksanakan undang-undang ini juga untuk wilayah Lombok Barat karena belum ada penetapan yang pasti, apakah wilayah-wilayah desa di

¹³ Ahmad Sodiki dan Yanis Maladi, *Op.Cit*, hlm. 82

¹⁴ www.kemendagri.co.id

Lombok Barat dikategorikan padat, sangat padat, kurang padat ataukah cukup padat. Kriteria ini penting sebagai pedoman penetapan ukuran maksimum penguasaan tanah suatu wilayah.

Pelaksanaan Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 ini kemudian dituangkan dalam berbagai aturan pelaksanaan, salah satu aturan pelaksanaan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pembagian Ganti Kerugiannya. Di dalam ketentuannya, ternyata, patokan ganti rugi tanah selain berdasarkan hasil panen juga di dasarkan pada jumlah uang sebesar Rp 25.000,-.

Pasal 7 PP No.224 Tahun 1961 menyatakan:

Jika jumlah ganti kerugian tidak melebihi Rp 25.000,- maka menteri agraria dapat menetapkan pembayaran dengan menyimpang dari ketentuan-ketentuan ayat di atas

Namun demikian, pada saat ini, menurut Kepala Bidang Pengaturan Penguasaan Tanah Kanwil BPN Provinsi Nusa Tenggara Barat menyatakan: “Sebagai suatu gambaran bahwa tanah yang berasal dari tanah kelebihan maksimum dan absentee yang dijadikan obyek landreform, bekas pemilik mendapat ganti kerugian rata-rata Rp. 3.000.000 (tiga juta rupiah) setiap hektarnya. Ini jelas tidak memberikan suatu rasa keadilan di mana tiap daerah besarnya harga tanah sangatlah variatif”. Hampir bisa dikatakan bahwa untuk wilayah Lombok Barat tidak akan bisa kita jumpai tanah dengan harga Rp. 3.000.000,- per hektarnya. Seharusnya, ganti rugi kepada seseorang akan lebih adil jika berdasar kepada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) dan nilai nyata /sebenarnya dengan memperhatikan nilai NJOP Tahun berjalan.

Selain itu, secara substansi hukum, selain masalah ganti rugi di atas, pengambilan tanah kelebihan maksimum belum jelas mekanismenya, dan belum ada aturan pelaksanaannya ditingkat bawah. Sebagai misal, belum ada yang mengatur bagaimana cara mengambil tanah tersebut sehingga dapat dijadikan obyek tanah landreform; apakah pengambilannya dilakukan dengan musyawarah atau dengan pencabutan hak sesuai dengan Undang-undang Nomor 20 tahun 1961?; belum ada, bagaimana cara memberikan ganti rugi dan bagaimana jika pemilik tidak mau menerima ganti rugi?, dan sebagainya. Selain itu, masalah yang tidak kalah pentingnya adalah: apakah pengambilan tanah kelebihan maksimum yang dimiliki seseorang dapat dikategorikan sebagai pengadaan tanah bagi pelaksanaan untuk kepentingan umum atau bukan untuk kepentingan umum, seperti yang dimaksud dalam Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan BPN No.37 mengenai pelaksanaan peraturan presiden tersebut?.

Dengan demikian, dapat disimpulkan dari sudut kaidah peraturan primer (Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960) telah jelas menentukan norma-norma dalam hal mengatur luas kepemilikan dan penguasaan seseorang menguasai tanah. Namun demikian dari sudut kaidah peraturan sekunder (aturan untuk melaksanakan Undang-undang Nomor 56 PRP tahun 1960) masih banyak yang belum jelas mengenai bagaimana memberlakukan ketentuan atau norma dalam undang-undang tersebut¹⁵.

¹⁵ HLA Hart berpendapat bahwa ciri khas suatu sistem hukum adalah kumpulan ganda dari peraturan-peraturan. Suatu sistem hukum adalah kesatuan dari peraturan-peraturan primer dan peraturan-peraturan sekunder. Peraturan primer adalah norma-norma

2. Kendala Struktur Hukum

Kita dapat mengatakan bahwa kaidah hukum itu efektif jika peraturan tersebut berhasil mengarahkan perilaku para warga masyarakat, dan itu memang salah satu tujuan dari suatu perundang-undangan. Itu sebabnya kita dapat menyebut keberlakuan faktual hukum adalah juga efektifitas hukum¹⁶. Namun demikian juga, kita dapat juga berbicara tentang keberlakuan faktual hukum dalam arti yang lain. Kita juga dapat meneliti apakah keseluruhan perangkat kaedah hukum secara umum oleh para pejabat hukum yang berwenang diterapkan dan ditegakkan¹⁷.

Berbicara mengenai hal yang terakhir ini, maka kita telah memasuki komponen kedua dalam sistem hukum, yaitu struktur hukum. Struktur hukum merupakan keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Yang termasuk ke dalamnya adalah juga para pemegang jabatan (*ambtsdrager*), yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga. Sebagian orang ketika berbicara dan meneliti substansi dan struktur hukum menerimanya begitu saja, mereka cenderung untuk mengabaikan perbedaan antara apa yang dijadikan pegangan tindakan institusi itu dan apa yang benar-benar mereka kerjakan¹⁸, hal ini tidak akan dilakukan dalam penelitian ini.

Sesuai dengan judul penelitian ini "Implementasi Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian di Kabupaten Lombok Barat" maka sangat jelas komponen struktur hukum yang berperan dalam hal ini

prilaku; peraturan sekunder adalah norma mengenai norma-norma ini, bagaimana memutuskan apakah semua itu valid, bagaimana memberlakukannya, dan lain-lain. L. M Friedmann, hlm.16. Lihat juga HLA Hart, Konsep Hukum, Nusa Media, Bandung, 2009, Penerjemah M Khosim, hlm.146.

¹⁶ *Ibid*, hlm.151

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ L M Friedmann, *Loc. Cit.* hlm.16

adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), lebih khusus lagi yaitu Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Lombok Barat.

Namun, dengan adanya Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Pertanahan Nasional, maka salah satu kewenangan yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di bidang pertanahan adalah penetapan tanah kelebihan maksimum dan ganti kerugiannya, selain itu juga penentuan tanah absenteer serta penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah lainnya.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang 'Pertanahan, kewenangan ini seharusnya sudah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Barat. Alasan belum dilaksanakan, karena belum adanya koordinasi mengenai tatacara pelaksanaan kewenangan tersebut. Pemerintah pusat sendiri sebenarnya telah mengeluarkan norma dan standar mekanisme ketatalaksanaan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota yaitu melalui Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003, sehingga dapat dipedomani bagi pelaksanaan di daerah kabupaten/kota.

Sejak diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 sampai saat ini dilaksanakan penelitian ini, belum diadakan penetapan tanah obyek redistribusi¹⁹, termasuk di dalamnya tanah kelebihan maksimum. Sehingga belum

¹⁹ Menurut data yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Barat. Penetapan obyek redistribusi tanah terakhir kali ditegaskan dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 74-VM/996 tanggal 17 Juni 1996 seluas 1.161.355 m² di Desa Sekotong Barat Kecamatan Sekotong Tengah Kabupaten Lombok Barat yang merupakan petani penggarap atas tanah tersebut sebagai penerima redistribusi tanah. Berdasarkan hal tersebut telah diterbitkan pula Surat Keputusan Pemberian Hak Milik Nomor SK. 07/BPN/420.3/Pro-PPT/1998 tanggal 30 Maret 1998 tentang Pemberian Hak Milik Kepala Khairuin dkk

ada penetapan obyek tanah kelebihan maksimum sebagai obyek redistribusi.

Menurut keterangan Kepala Bagian Umum dan Perlengkapan Pemerintah Daerah Kabupateh Lombok Barat, “kewenangan penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum, sebenarnya secara teknis masih bisa dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Barat”. Namun demikian, seperti telah dipaparkan dalam penelitian ini, pelaksanaan Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 belum bisa terlaksana dengan baik. Hal tersebut sesungguhnya juga telah diakui secara tidak langsung oleh Kepala Bidang Pengaturan Penguasaan Tanah kanwil NTB dengan pernyataannya sebagai berikut:

Peraturan-peraturan pelaksanaan landreform usianya telah lebih dari 40 tahun. Sehingga usianya yang pada saat dikeluarkannya sesuai dengan kondisi sosial, politik dan ekonomi serta suasana kejiwaan pada saat itu, akan tetapi .seka-

rang sudah tidak sesuai lagi seperti bentuk dan besarnya ganti rugi kepada bekas pemilik tanah, biaya yang harus dibayar oleh penerima tanah dan rumusan untuk menentukan besarnya ganti rugi. Sebagai suatu gambaran bahwa tanah yang berasal dari tanah kelebihan maksimum dan absentee yang dijadikan obyek landreform, bekas pemilik mendapat ganti kerugian rata-rata Rp. 3.000.000 (tiga juta rupiah) setiap hektarnya. Ini jelas tidak memberikan suatu rasa keadilan di mana tiap daerah besarnya harga tanah sangatlah variatif sehingga pula dilakukan perubahan terhadap perundang-undangannya mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian kepada bekas pemilik sesuai dengan keadaan sekarang dan keadaan keuangan pemerintah.

Dengan demikian, dari sisi aparatatur pemerintah sesungguhnya sudah terlihat keengganan untuk melaksanakan norma dalam Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960. Sebenarnya, pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 selain bisa dilakukan dengan aktif oleh Kantor Pertanahan, dalam arti dilakukandenganinventarisirkelapangan lebih dulu; pelaksanaan undang-undang ini bisa dilakukan dengan cara pasif, artinya tidak diperlukan inventarisir lebih dulu. Walaupun demikian dengan cara aktif tentu jauh lebih baik daripada cara pasif, akan tetapi jika hal ini dilakukan, tentu akan membantu pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960.

Dalam Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 mengatur orang atau orang-orang sekeluarga yang memiliki tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum dilarang untuk memindahkan hak-miliknya atas seluruh atau sebagian tanah tersebut, kecuali dengan izin kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Atau,

sebanyak 124 orang atas Tanah Negara Bebas seluas 116,1355 Ha.

Sebelumnya Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Surat Keputusan Nomor SK 082/BPN/420.3/Prp/1991 tanggal 28 Maret 1991. Surat Keputusan ini merupakan surat keputusan perpanjangan dari Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Cq. Kepala Inspeksi Agraria tanggal 29 Juni 1972 Nomor SK 82/IA/25.A/1972 mengenai penetapan penerima redistribusi tanah obyek landreform. Diantara para penerima tanah obyek redistribusi tersebut ada yang belum dapat memenuhi kewajiban/membayar uang ganti rugi kepada negara, sehingga diberi perpanjangan jangka waktu untuk melunasi/membayar pemasukan ke negara.

Disebutkan dalam surat keputusan tersebut bahwa penerima redistribusi tanah obyek landreform sebanyak 269 orang di Desa Sekotong Barat Kecamatan Sekotong Tengah Kabupaten Lombok Barat dengan luas tanah seluruhnya sawah/pertanian seluas 2,770 Ha yang dibagikan untuk 6 orang dan dara/kebun/tegalan seluas 241,765 Ha yang dibagi untuk 263 orang. Surat keputusan perpanjangan ini diterbitkan karena para penerima redistribusi tanah tersebut belum melunasi kewajiban membayar uang pemasukan ke negara, serta masih tetap mengusahakan tanahnya secara fisik dan belum melakukan peririndahan hak kepada orang lain, masih menguasai tanahnya dan mengusahakan secara aktif dan belum melakukan pemecahan pemilikan dan masih tetap bertempat tinggal pada letak tanahnya tersebut.

Pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar (Pasal 4 dan Pasal.9).

Seperti diketahui, setiap pemindahan hak baik melalui jual beli, tukar menukar, hibah, dan lelang harus di daftarkan kepada Kantor Pertanahan. Dengan demikian, Kantor Pertanahan sebenarnya mendapat keuntungan, karena dapat melakukan pengontrolan terhadap penguasaan dan kepemilikan tanah oleh masyarakat, karena setiap penciptaan atau peralihan hak harus diketahui dan melalui persetujuan Kantor Pertanahan. Sebagai misal: dalam Undang-undang Nomor 56 PRP tahun 1960, dalam Pasal 9, ditentukan Pemindahan hak atas tanah pertanian, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar. Oleh sebab itu, sangat mudah, jika kantor pertanahan memang ingin betul-betul melaksanakan ketentuan Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960, yaitu dengan menolak suatu permohonan peralihan hak yang dapat menimbulkan tanah pertanian seseorang akan berkurang dari 2 Ha.

Kecenderungan terhadap pengabaian terhadap ketentuan Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 oleh pihak yang berwenang sebenarnya ikut dibentuk dan dipengaruhi oleh peraturan-peraturan yang ada. Sebagai misal, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah tidak ada yang mengatur mengenai apa yang dilakukan jika seseorang melakukan pendaftaran tanah, yang ternyata tanahnya dikategorikan kelebihan maksimum. Atau, misalnya juga tidak diatur, penolakan terhadap seseorang yang mempunyai tanah lebih dari dua hektar kemudian akan memin-

dahkannya sehingga luas tanahnya akan berkurang dari dua hektar, tidak ada dalam peraturan tersebut yang mewajibkan pihak yang berwenang untuk menolaknya²⁰.

3. Kendala Budaya Hukum

Dalam masyarakat, sistem hukum dapat difungsikan untuk berbagai hal, seperti sebagai penjaga alokasi nilai-nilai yang benar dalam masyarakat (*keadilan*),

²⁰ Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 pemindahan hak atas tanah hanya akan ditolak dibuatkan akta PPAT oleh pejabat PPAT apabila (Pasal 39): mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan: Surat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak; atau untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Selain itu kantor pertanahan akan melakukan penolakan apabila (Pasal 45): Sertipikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan; perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, kecuali dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2); dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan atau pembebanan hak yang bersangkutan tidak lengkap; tidak dipenuhi syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan; tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di Pengadilan; perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; atau perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftarkan oleh Kantor Pertanahan

penyelesaian sengketa (*dispute resolution*), dokumentasi, kontrol sosial (*sosial control*), rekayasa sosial (*social engineering*). Oleh karena itu, sesuai dengan judul dalam penelitian ini "Implementasi Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 di Kabupaten Lombok Barat" maka penelitian ini sesungguhnya ingin mengetahui bagaimana Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 melakukan rekayasa sosial (*sosial engineering*) untuk mengarahkan perilaku-prilaku masyarakat, khususnya perilaku masyarakat dalam memiliki dan menguasai tanah. Mengenai keberhasilannya, telah dijelaskan, tergantung dari tiga komponen dalam sistem hukum tersebut.

Bagian akhir dari tulisan ini akan membahas komponen terakhir dari sistem hukum tersebut, yaitu budaya hukum.

Berkenaan dengan fungsi hukum khususnya fungsi rekayasa sosial, maka dewasa ini yang diharapkan adalah melakukan usaha untuk menggerakkan rakyat, agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru untuk mencapai suatu keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut diperlukan kesadaran hukum masyarakat, di dalamnya terkandung nilai-nilai, pandangan-pandangan serta sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Menurut Lawrence M Friedman disebut sebagai budaya hukum²¹.

Dalam masyarakat, penetapan luas tanah, baik maksimum maupun minimum merupakan kaidah baru dalam masyarakat. Kaidah jenis ini sulit untuk dapat dimasukkan dalam kaidah terpenting yang dikenal masyarakat. Kaidah hukum seperti ini sering dikatakan kaidah hukum netral, karena sebelum diatur dalam hukum positif tidak ada norma dalam masyarakat yang

mengaturnya. Orang yang tidak melaksanakan ketentuan dalam undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tidak akan dikatakan tidak bermoral dalam masyarakat.

Sebagai misal, jika orang mempunyai tanah 2,5 ha, kemudian dia ingin memindahkannya seluas 1 ha, maka tentu luasnya akan menjadi 1,5 ha, jelas perbuatan yang dilakukan orang tersebut di dalam masyarakat tidak akan dikatakan tidak bermoral, akan tetapi tentu bertentangan dengan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960. Contoh yang lain dalam Pasal 7, barangsiapa menguasai tanah dengan hak gadai yang berlangsung selama 7 tahun wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu 1 (satu) bulan, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran uang tebusan. Namun sebaliknya, justru di masyarakat Lombok, jika orang mengambil tanah yang sudah di gadai tanpa suatu tebusan, itulah orang yang dianggap justru tidak bermoral.

Pemberlakuan suatu undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 56 PRP tahun 1960, sangat sulit dilakukan jika tidak didukung kuat oleh komponen-komponen struktur hukum yang ada, karena normanya tidak seluruhnya berasal dari nilai-nilai yang ada di masyarakat. Seseorang tidak melaksanakan norma penetapan luas tanah pertanian seperti ini tidak akan merasa malu, bahkan sebaliknya bangga dan mengangkat derajatnya dalam masyarakat, misalnya dengan memiliki banyak tanah.

Berkaitan dengan itu, padahal membuat orang malu atau misalnya *tepeluah* (istilah lombok): dikucilkan dan dijauhi dari pergaulan masyarakat) terkadang jenis sanksi seperti ini jauh lebih berat dari jenis sanksi pengurangan badan ataupun denda dalam masyarakat. Oleh karena itu, karena tidak berasal dari nilai-nilai dari masyarakat, maka seseorang yang melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 56 PRP

²¹ Esmi Warassih Pujirahayu, *Hukum Dalam Perspektif Sosial, Peyunting Satjipto Rahardjo*, Alumni, Bandung, 1981, hlm.124

Tahun 1960 tidak akan mendapatkan sanksi-sanksi sosial dalam masyarakat.

Hal inilah yang menjadi hambatan, misalnya dalam pelaksanaan kegiatan Inventarisasi Data P4T. karena dianggap bukan kewajiban, banyak warga masyarakat yang enggan memberi atau membuka informasi yang akurat untuk keperluan pendataan. Misalnya masyarakat enggan menyampaikan informasi tanah-tanah lain yang dimilikinya padahal setelah diteliti lebih jauh, yang bersangkutan ternyata memiliki tanah di tempat lain. Ini dilakukan oleh masyarakat untuk menghindari adanya larangan pemilikan tanah yang melebihi batas maksimum atau *absentee*²².

Selain itu, hal yang tidak kalah pentingnya, dalam masyarakat ada pandangan bahwa hak milik, termasuk hak milik atas tanah, merupakan hak mutlak seseorang, artinya ia dapat mengalihkan, memindahkan, mewariskannya, asalkan tidak mengganggu hak orang lain, dan itu adalah suatu hal yang lumrah. Demikian pula, sebagai misal, memindahkan suatu lahan tanah sehingga lahan tanahnya akan berkurang menjadi 2 Ha, adalah suatu hal yang dianggap lumrah dan wajar di masyarakat.

²² Demikian pula dalam menangani tanah-tanah absentee. Dalam menangani hak atas tanah atau ijin peralihan hak atas tanah-tanah pertanian, banyak permohonan yang walaupun senyatanya berdomisili di suatu tempat (misalnya tempat A), namun untuk menghindari adanya ketentuan larangan pemilikan tanah secara absentee, maka masyarakat membuat KTP baru yang menyatakan domisilinya adalah di tempat letak tanah yang dimohon haknya, atau dimohon ijin peralihan hak atas tanahnya

Menurut Kepala Sub Seksi Pengendalian Penguasaan Tanah Kabupaten Lombok Barat, fenomena pembuatan KTP ganda (alamat pemohon disesuaikan dengan letak tanah yang dimohon), banyak dijumpai di Kabupaten Lombok Barat seiring dengan berkembangnya industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat, Banyak Penanam Modal (Investor) dari luar daerah ingin menguasai/memiliki tanah yang nantinya akan dijadikan tempat usaha

Dalam menyingkapi fenomena ini, dijelaskan bahwa sepanjang syarat-syarat permohonan telah tercapai secara formal, Kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Barat tidak dapat menolak suatu permohonan karena tidak adanya kewenangan menguji secara material produk hukum institusi lain (Kantor Camat dan Kepala Desa) yaitu berupa KTP para pemohon.

KESIMPULAN

Pelaksanaan Undang-undang No. 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian di Kabupaten Lombok Barat, hanya dapat terlihat dalam upaya penetapan luas maksimum tanah pertanian. Hal ini dapat dilihat dalam alur kegiatan pelaksanaan landreform di Kantor Pertanahan Lombok Barat, melalui kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T). Walaupun demikian kegiatan IP4T tersebut lebih bertujuan untuk mencari obyek landreform, dan bukan bertujuan semata-mata untuk menginventarisir tanah kelebihan maksimum di suatu wilayah, walaupun seperti kita tahu bahwa tanah kelebihan maksimum merupakan salah satu obyek tanah landreform. Selain itu, kegiatan IP4T masih dalam lingkup yang kecil, yaitu wilayah desa. Kemungkinan untuk menemukan tanah kelebihan maksimum pada saat ini sangatlah kecil kemungkinannya jika yang diinventarisir adalah wilayah desa. Berdasarkan data yang dihasilkan melalui kegiatan IP4T belum ditemukan tanah yang terindikasi kelebihan maksimum pada saat ini di Lombok Barat.

Mengenai tidak berjalan baiknya Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 di Kabupaten Lombok Barat terjadi karena beberapa hal, antara lain seperti: adanya kendala dari sisi peraturan perundang-undangan yang mendukung, adanya kendala dari sisi sikap dan peran aparatur Kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Barat yang sering mengabaikan beberapa ketentuan dalam Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960, serta adanya kendala dari sisi pandangan dan pemahaman masyarakat yang sering berbeda dengan apa yang ditentukan dalam Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960. Dari sisi peraturan perundang-undangan, ada beberapa hal yang menjadi kendala belum bisa dilaksanakan undang-undang tersebut, misalnya

seperti belum jelas aturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut; serta penetapan secara normatif kategori wilayah-wilayah desa di Lombok Barat, apakah padat, tidak padat, kurang padat, cukup padat, dan sangat padat. Dari sisi kendala aparatur yang berwenang, Kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Barat, sepertinya mereka sudah enggan melaksanakan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tersebut, hal ini misalnya dapat terlihat seperti tidak adanya larangan terhadap pemindahan atau pemecahan tanah yang menimbulkan tanah pertaniannya menjadi berkurang dari 2 ha. Sedangkan dari sisi pemahaman dan pandangan masyarakat yang menjadi kendala adalah, mereka menganggap bahwa pelanggaran terhadap keten-

tuan dalam Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tidaklah bertentangan dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat, bahkan terkadang sebaliknya orang yang memiliki banyak tanah (lebih dari 2 ha) seringkali dianggap berwibawa di masyarakat. Hal ini karena, jika seseorang memiliki tanah dalam jumlah yang banyak, orang tersebut terkadang secara tidak langsung terangkat derajat sosialnya dalam masyarakat. Dari ketiga kendala tersebut, kendala yang paling dominan sesungguhnya adalah kendala subtansi hukum. Dari kendala subtansi hukum ini kemudian berpengaruh kepada kendala struktur hukum, karena sudah dianggap tidak relevan dengan kondisi pada saat ini oleh aparatur.

Daftar Pustaka

- Bruggink J.J.H dalam Arief Shidarta; *Refleksi Tentang Hukum, Pengertian-pengertian Dasar Dalam Teori Hukum* PT.Citra Aditya Bakti, 1996. Bandung.
- Fauzi Noer, Menuju Keadilan Agraria, *Landreform, Agenda Pembaruan Struktur Agraria dalam Dinamika Panggung Politik*, Yayasan Akatiga, Bandung, 2002
- Hadjon, Philipus M; *Penelitian Hukum Normatif*, Kumpulan Tulisan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2003. Surabaya.
- Harsono Boedi, Undang-Undang Pokok Agraria, Hukum Tanah Indonesia, 1995, Jakarta.
- Harsono Boedi, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Indonesia, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2005
- Lawrence M Friedman, *The Legal Sistem, A Social Science Perspective*, Rusell Sage Foundation, 1975. New York.
- Maladi Yanis dan Sodiki Ahmad, *Politik hukum Agraria*, Mahkota Kata, 2009, Yogyakarta,
- AP Parlindungan, *Landreform di Indonesia Strategi dan Sasarannya*, CV. Mandar Maju, 1991, Bandung,
- Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, 1989. Jakarta.

Bq. Mahyuniati Fitria | *Implementasi Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960*.....

Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Cetakan kelima, 2005. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.