

## MELEBIHI BATAS MAKSIMUM (Suatu Penelitian di Kabupaten Aceh Selatan)

Zulkarnaini<sup>1</sup>, Suhaimi,<sup>2</sup> Gaussyah,<sup>3</sup>

<sup>1</sup>)Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Syiah Kuala Banda Aceh  
e-mail : zul\_karnini68@yahoo.com

<sup>2,3</sup>)Staff Sekretariat Jenderal Ombudsman Republik Indonesia

**Abstract:** Article 1 of the Act Number 56, 1960 states that the maximum limit of owning and having agriculture land is 20 Ha/family. This research aims to explore and explain the owning and having of land for agriculture over from its maximum limit in Aceh Selatan District. This is juridical empirical research. The research shows that firstly, the owning and having of the agriculture land is over its maximum limit in Aceh Selatan District as there is no monitoring towards this owning, it is easy for land transaction and there is no Land reform consideration committee. The efforts that have been done by the National Land Authority are by computerizing of land documen integrated online by the land location since 2011 while the land documen from 2011 and before the date cannot be done by this process, planning the establishment of the Land reform committee in the district. The local government should have computerized system of the land online beginning from the transaction in the village, the Sub District Office, PPAT and the National Land Authority Office. The local government should monitor strictly on the land status, its owning of the state land against the procedure.

**Key words:** owning, agriculture, land, over, maximum limit

**Abstrak:** Pasal 1 UU No. 56 PrpTahun 1960 menegaskan bahwa: Batas maksimum penguasaan tanah pertanian 20 Ha/ KK. Penelitian ini bertujuan, untuk mengetahui dan menjelaskan terjadinya penguasaan tanah pertanian melebihi batas maksimum di Kabupaten Aceh Selatan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan terjadinya penguasaan tanah pertanian melebihi batas maksimum karena tidak ada pengawasan terhadap penguasaan tanah, mudahnya transaksi jual-beli tanah dan belum terbentuknya Panitia Pertimbangan *Landreform*. Upaya yang telah dilakukan oleh Kantor Pertanahan melakukan komputerisasi data pertanahan mulai terintergrasi secara online dengan lokasi tanah sejak Tahun 2011 sementara data pertanahan mulai tahun 2011, perencanaan pembentukan Panitia Pertimbangan *Landreform* Kabupaten. Disarankan kepada Pemerintah perlu adanya system pendataan komputerisasi data pertanahan online mulai dari transaksi jual-beli tanah di tingkat Desa sampai Kantor Pertanahan. Pemerintah Daerah perlu melakukan pengawasan secara ketat terhadap status tanah, pemilikan tanah dan proses penguasaan tanah Negara yang tidak sesuai prosedur

**Kata Kunci :** Penguasaan dan pemilikan tanah pertanian melebihi batas maksimum

### PENDAHULUAN

Tanah dalam masyarakat agraris mempunyai kedudukan yang sangat penting sehingga harus diperhatikan peruntukan dan penggunaannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik perorangan maupun secara gotong-royong. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang

terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena tanah mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai fungsi social, *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan,

sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan. Sebagai *capital asset* tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi (alat pemerasan). Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat secara lahir, bathin, adil dan merata, sedangkan di sisi lain juga harus dijaga kelestariaannya (Achmad Rubaie, 2007:1).

Hak Bangsa Indonesia merupakan sebuah hubungan hukum yang bersifat abadi. Hal ini berarti selama Rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut (Penjelasan Umum II UUPA). Pasal 1 ayat (3) UUPA adalah hubungan yang bersifat abadi, hubungan yang bersifat abadi berarti hubungan yang akan berlangsung tiada terputus-putus untuk selama-lamanya (Boedi Harsono, 2003:230).

Hak menguasai dari negara sebagai hubungan hukum publik semata-mata. Hubungan hukum yang dalam UUD 1945 dirumuskan dengan istilah “dikuasai” itu, ditegaskan sifatnya sebagai hubungan hukum publik dalam Pasal 2 UUPA. Pasal 2 ayat (2) diberikan rincian kewenangan hak menguasai dari negara berupa kegiatan sebagai berikut:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak ulayat masyarakat Hukum Adat diatur dalam Pasal 3 UUPA; Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksana hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perorangan atas tanah. Hak perorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak-hak perorangan atas tanah berupa hak atas tanah, wakaf tanah Hak Milik, Hak Tanggungan, dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

---

Penetapan luas maksimum penguasaan

tanah pertanian menggunakan dasar keluarga, sehingga yang diperhitungkan adalah luas seluruh tanah yang dikuasai oleh seluruh anggota keluarga tersebut. Apabila jumlah anggota keluarga lebih dari 7 orang, maka bagi keluarga tersebut luas maksimum yang ditetapkan ditambah 10% untuk setiap anggota keluarga yang selebihnya, namun luas tambahan tersebut tidak boleh lebih dari 50% dan seluruh luas tanah tidak lebih dari 20 hektar.

### **KAJIAN KEPUSTAKAAN**

Pengertian *landreform* di Indonesia dibagi atas dua bagian, yaitu *Landreform* dalam arti luas, yang dikenal dengan istilah *Agrarian Reform*/Panca Program, terdiri dari :

- a. Pembaharuan Hukum Agraria
- b. Penghapusan hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah.
- c. Mengakhiri sistem sosial atau politik yang memberikan kekuasaan yang besar (*feodal*) secara berangsur-angsur.
- d. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.

### **Teori Pengawasan**

Pengertian pengawasan sangat beragam dan banyak sekali pendapat para ahli yang mengemukakan, namun demikian pada prinsipnya kesemua pendapat yang dikemukakan oleh para ahli sama, yaitu merupakan tindakan membandingkan antara hasil dalam kenyataan (*dassein*) dengan hasil yang diinginkan (*dassollen*), yang dilakukan

dalam rangka melakukan koreksi atas penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam kegiatan manajemen.

Pengawasan merupakan kegiatan-kegiatan dimana suatu sistem terselenggarakan dalam rangka norma-norma yang ditetapkan atau dalam keadaan keseimbangan bahwa pengawasan memberikan gambaran mengenai hal-hal yang dapat diterima, dipercaya atau mungkin dipaksakan, dan batas pengawasan (*control limit*) merupakan tingkat nilai atas atau bahwa suatu sistem dapat menerima sebagai batas toleransi dan tetap memberikan hasil yang cukup memuaskan (Sondang P. Siagian, 1970:107)

### **Teori Hak Menguasaidari Negara**

Menurut Notonagoro negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum (Notonagoro, 1999: 99). Untuk menganalisa masalah upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Aceh Selatan dalam mencegah terjadinya penguasaan tanah pertanian melebihi batas maksimum, maka menggunakan teori hak menguasai dari negara.

Lahirnya UUPA sebenarnya merupakan manifestasi dari sila-sila dalam Pancasila dan penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar

kemakmuran rakyat. ” Pasal ini merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional, yang berisi perintah kepada negara agar seluruh kebijakan dan pengaturan hukum di bidang agraria (khususnya pertanahan) ditujukan untuk kemakmuran rakyat banyak. Di dalam pengelolaan, penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam negara selain mempunyai hak juga memiliki kewajiban mengatur, melaksanakan dan mengawasi setiap regulasi yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam baik dilaksanakan melalui atribusi, delegasi ataupun mandat.

### **Konsep *Landreform***

Secara harfiah, perkataan *landreform* berasal dari bahasa Inggris yaitu *Land* artinya tanah dan *Reform* artinya perubahan, perombakan. Jadi pengertian *landreform* adalah perombakan terhadap struktur pertanahan. Akan tetapi yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan tanah, melainkan juga perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani. Perombakan ini sifatnya mendasar dan bukan tambal sulam.

Pengertian *landreform* menurut ketentuan UUPA adalah pengertian dalam arti luas yaitu suatu program tindakan yang saling berhubungan yang bertujuan untuk menghilangkan penghalang-penghalang di bidang ekonomi, sosial yang timbul dari kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan.

Tujuan dari penetapan luas tanah pertanian atau dalam pengertian *Landreform* ini adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para masyarakat petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Secara khusus *landreform* di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 aspek sekaligus, yaitu :

1. Tujuan Sosial Ekonomis
  - a. Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik.
  - b. Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat tani.
2. Tujuan Sosial Politis.
  - a. Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas.
  - b. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud ada pembagian yang adil pula.
3. Tujuan Mental Psikologis
  - a. Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan cara memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
  - b. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik dan penggarapnya (Hustiati, 1990: 31-32)

### **Asas Pembatasan Luas Maksimum dan/atau Minimum Tanah.**

Dalam hal menggunakan azas pembatasan luas maksimum dan/atau minimum tanah. Asas ini dimuat dalam Pasal 17 UUPA, yaitu:

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satukeluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.

Tercapainya batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan dilaksanakan secara berangsur-angsur (Urip Santoso, 2010:208)

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini masuk dalam penelitian yuridis empiris sehingga metode pendekatan yang dipergunakan adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di

lingkungan masyarakat, di karenakan dalam penelitian ini meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat maka metode penelitian yuridis empiris dapat dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis. Dapat dikatakan bahwa penelitian hukum yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah.

#### **HASIL PEMBAHASAN**

##### **A. Proses Terjadinya Penguasaan Tanah Pertanian Melebihi Batas Maksimum di Kabupaten Aceh Selatan.**

Kabupaten Aceh Selatan memiliki wilayah yang cukup luas yaitu sekitar 4.185.56 KM<sup>2</sup>. Yang melingkupi 18 Kecamatan 247 Gampong. Jumlah penduduk mencapai 222.849 orang, dengan luas area pertanian 424.682 Ha. Salah satu area pertanian adalah tanah sawah dan tanah kering sebagai tempat kegiatan masyarakat untuk bercocok tanam dalam memenuhi kebutuhan hidup. Pemberlakuan penguasaan tanah pertanian melebihi batas maksimum akan memberikan ruang bagi petani untuk memiliki dan menguasai tanah pertanian.

##### **Kurangnya Pengawasan**

Dalam rangka penerbitan sertifikat tanah, semestinya pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Selatan terlebih dahulu mengecek dan mengawasi dalam setiap kepemilikan tanah yang terjadi di masyarakat. Pihak kantor pertanahan tidak pernah mengawasi atau mengecek ke lapangan

disebabkan tidak ada dana operasional perjalanan dinas ke daerah lokasi tanah yang dijual. Karena mengingat lokasi tanah tersebut sangat jauh dari kantor pertanahan dengan jarak tempuh sekitar lebih kurang 5 jam perjalanan.

#### **Kurangnya Sosialisasi pada Masyarakat**

Pengetahuan dan pemahaman seseorang adalah sesuatu hal yang sangat penting yang harus dimiliki oleh setiap manusia untuk boleh atau tidak boleh melakukan terhadap sesuatu hal, dalam hal ini penguasaan atau pemilikan tanah pertanian oleh setiap orang. Selama ini masyarakat di daerah Kabupate Aceh Selatan masih kurang pemahaman tentang larangan memiliki dan menguasai tanah pertanian melebihi batas maksimum.

#### **Tidak terbentuk Panitia Pertimbangan Landreform**

Pelaksanaan pembentukan panitia *Landreform* Kabupaten, Kecamatan dan Desa diserahkan kepada Bupati sesuai dengan UU No. 56 Prp Tahun 1960, dapat dibentuk Panitia Desa/Kecamatan Gabungan atau cukup hanya dibentuk petugas *Landreform* saja (3 Orang). Pembentukan Panitia *Landreform* ada tingkat Kabupaten, Kecamatan, Desa, masing-masing tingkat 3 orang petugas. Dengan tujuan untuk mencegah masalah-masalah terhadap penguasaan kepemilikan tanah pertanian melebihi batas maksimum.

#### **B. Upaya yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah**

#### **Komputerisasi Data Pertanahan**

Pelayanan pertanahan pada kantor pertanahan pada prinsipnya melakukan pembaruan pelayanan data dan informasi pertanahan. Data yang tersimpan di Kantor Pertanahan merupakan data yang diperoleh dan diolah melalui proses yang rumit dan panjang mengikuti aturan yang tertuang pada Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2005 tentang Standar Prosedur Operasional Pelayanan Pertanahan (SPOPP).

#### **Pengawasan**

Upaya pengawasan adalah upaya sistematis yang harus dilakukan oleh penegakan hukum dalam memberantas terjadinya penyelewengan yang dilakukan oleh pelaku dalam memenuhi kemauan kejahatan dalam penguasaan tanah dalam melebihi batas maksimum. adapun upaya pengawasan dilakukan mulai dari Desa, Kantor Camat sebagai PPAT sementara, PPAT dan Kantor Pertanahan kabupaten.

#### **Penerapan Sanksi**

Alternatif pendekatan yang dapat dipilih dalam upaya menyelesaikan terjadinya penguasaan tanah melebihi batas maksimum adalah:

1. Pendekatan bersifat yuridis semata yang akan mengenakan sanksi secara langsung terhadap pelanggaran yang telah ditentukan dengan pemberian sanksi yang tegas adalah setiap orang yang menguasai/memiliki tanah pertanian yang melebihi batas maksimum, tanah tersebut akan diambil alih menjadi milik negara.

2. Upaya Pengenaan Pajak lebih tinggi bagi penguasaan tanah pertanian yang tidak mendaftarkan tanahnya di Kantor Pertanahan, dikhususkan bagi masyarakat golongan mampu.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

1. Terjadinya penguasaan tanah pertanian melebihi batas maksimum di Kabupaten Aceh Selatan yang dilakukan oleh para Penguasa atau Pejabat daerah menguasai tanah dengan kekuasaan jabatannya menguasai tanah negara membeli secara ilegal.
2. Kurang pengawasan oleh pemerintah terhadap penguasaan tanah secara ilegal yang dilakukan oleh Pejabat maupun penguasa dan rendahnya kesadaran hukum baik penguasaan tanah maupun pihak yang terkait mulai Perangkat Desa sampai Pejabat Kantor Pertanahan.
3. Upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Selatan sejauh ini telah melakukan Komputerisasi data pertanahan sejak tahun 2011.

### Saran

1. Permerintah Daerah perlu mengeluarkan regulasi tentang pengelolaan data pertanahan dalam pembentukan sistem komputerisasi online administrasi data pertanahan mulai dari desa, kecamatan, PPAT dan Kantor Pertanahan serta pembentukan Panitia Pertimbangan *Landreform* kabupaten, kecamatan, dan

desa sehingga semua kegiatan masyarakat tentang pertanahan mudah dideteksi oleh Kantor Pertanahan,

2. Kantor pertanahan harus melakukan pengawasan secara ketat terhadap status tanah dan pemilikan tanah mulai dari desa, kecamatan, PPAT dan Kantor Pertanahan dan pengawasan proses penguasaan tanah Negara yang tidak sesuai prosedur
3. Pemerintah Daerah perlu mengeluarkan regulasi tentang pemberian sanksi bagi penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum, yang perhitungan mulai 1 Ha pertama dari batas maksimum dengan kena pajak bumi dan bangunan (pajak progresif) 500.000/Ha per tiap tahun. Mengeluarkan regulasi tentang pendaftaran tanah pertanian secara gratis bagi masyarakat kurang mampu

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdurrahman, *Beberapa Masalah tentang Landreform*. Pusat Studi Hukum Tanah. Fakultas Hukum. Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 1990.
- BoediHarsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003.
- Soeprapto. R, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 1986.
- Winardi, *Manajer dan Manajemen*. Citra Aditya Bakti Winardi, Bandung, 2009
- Abu Roeham, *Paradigma Resolusi Konflik Agraria*, Walisongo Press, Semarang, 2008.

Hustiati, *Agraria Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990.

Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, Jakarta, 1999

Achmad Rubaie, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang 2007