

BATASAN TANAH NEGARA

DALAM LANDREFORM

Sryani Br. Ginting, S.H., M.Hum¹, Wilson Lidjon²

Abstract

Landreform become a study that continue to develop in the national land law system. Concepcion of the relation between the state then it produce the entities of State Land, communal land and land rights. The constitution of 1945 and the law of republic indonesia number 5 / 1960 about subject of agraria need to be aligned so that law development especially in land or agrarian can promote the general welfare with social justice. The right to control the state over important production branches and natural resources according to the interpretation of Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution by the Constitutional Court, includes regulation; policy; management; management; control; supervision. Land conflicts and legal efforts to resolve them require the cooperation of the government and the community. The boundaries of state land according to the mandate of the 1945 Constitution are important in the progress of sustainable development. Government authority in controlling state land needs to be limited to public interest and land reform programs, related to civil rights and priority rights in particular control over dominant sectors, like forestry, plantations and mining.

Keywords: State land, land reform, civil rights, priority rights.

Abstrak

*Landreform menjadi kajian yang terus berkembang dalam sistem hukum tanah nasional. Konsepsi hubungan antara negara dan tanah maka dihasilkan entitas tanah negara, tanah ulayat dan tanah hak. Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria perlu diselaraskan sehingga pembangunan hukum khususnya dalam pertanahan atau agraria dapat memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial. Hak menguasai negara atas cabang-cabang produksi penting dan sumber daya alam menurut tafsiran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi, mencakup pengaturan; kebijakan; pengurusan; pengelolaan; pengendalian; pengawasan. Konflik tanah dan upaya hukum untuk menyelesaikannya maka diperlukan kerjasama pemerintah dan masyarakat. Batasan tanah negara sesuai amanat UUD Tahun 1945 penting dalam progress pembangunan berkelanjutan. Otoritas pemerintah dalam penguasaan tanah negara perlu dibatasi dengan kepentingan umum dan program *landreform*, berkaitan dengan hak keperdataan*

¹ Dosen Progam Studi Ilmu Hukum UPH Kampus Medan.

² Mahasiswa Progam Studi Ilmu Hukum UPH Kampus Medan.

dan hak prioritas dalam khususnya penguasaan pada sektor dominan yaitu kehutanan, perkebunan dan pertambangan.

Kata Kunci: Tanah negara, *landreform*, hak keperdataan, hak prioritas.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum, berdasar Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945. Komitmen sebagai negara hukum membawa Indonesia membuat aturan untuk melindungi dan menjamin segala hak dalam aspek-aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, salah satunya aspek hak kepemilikan atas tanah yang dimulai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (selanjutnya disebut sebagai UUPA). Negara Indonesia lahir sebagai Negara Agraris karena geografis Indonesia kepulauan sehingga sangat mendukung untuk sektor agraris menjadi aspek penting dalam mewujudkan pembangunan nasional.

Peraturan tanah nasional selain UUPA, ada berbagai peraturan perundangan agar sektor pertanian (agraris) dapat dijamin dengan hukum tanah nasional. Undang-Undang yang pertama kali memperkenalkan konsep Hak Menguasai Negara dalam Pasal 2 UUPA. Dasar Konstitusional dari pembentukan UUPA adalah pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di Indonesia dikuasai oleh Negara Indonesia dan digunakan untuk kesejahteraan rakyat.³ Kesejahteraan rakyat adalah kesejahteraan dan kemajuan bagi negara.

Tanah negara atau dikenal dengan *staatsdomein* dengan menggunakan istilah “tanah yang dikuasai oleh negara”. Beberapa pasal dalam UUPA menyebutkan tanah negara atau tanah yang dikuasai oleh negara mencakup bumi, air dan kekayaan alam. Konflik agraria tidak terhindarkan dalam praktiknya.

Pembaharuan Agraria atau yang sering disebut sebagai Reforma Agraria merupakan ide yang muncul sejak lahirnya UUPA karena pada waktu itu pemerintah memfokuskan kebijakannya pada penataan pemilikan tanah

³ Bernhard Limbong, *Reforma Agraria*, (Jakarta : Margaretha Pustaka, 2012), hlm. 246.

dan redistribusi tanah pertanian yang disebut dengan *Landreform* yang merupakan inti dari Reforma Agraria. Landreform secara yuridis terdapat dalam pasal 7, 10 dan 17 UUPA. Pasal 7 UUPA mengatur tentang larangan kepemilikan tanah yang melebihi batas, Pasal 10 UUPA mengatur bahwa setiap orang atau badan hukum harus mengerjakan tanah pertanian secara aktif dan Pasal 17 UUPA mengatur tentang luas maksimum/minimum tanah pertanian yang boleh dimiliki oleh satu keluarga atau badan hukum.⁴

Reforma Agraria juga merupakan agenda utama dari UUPA karena dalam UUPA dijelaskan mengenai program Reforma Agraria yang mencakup pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional, penghapusan hak tanah barat, mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur, perubahan pemilikan tanah dan hubungan hukum dengan penguasaan tanah dan perencanaan persediaan bumi, air, kekayaan alam, penggunaannya sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Penegasan mengenai Reforma Agraria diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam Ketetapan MPR tersebut menjelaskan bahwa arah kebijakan pembaruan Agraria mencakup pelaksanaan Landreform yang berkeadilan dan menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dalam rangka pelaksanaan Landreform. Berdasarkan penjelasan dari Ketetapan MPR tersebut maka konsep pembaharuan agraria merupakan konsep Landreform yang dilengkapi dengan konsep *access reform* dan konsep *legal/regulation reform*. Konsep Landreform dalam hal ini adalah pembaharuan penguasaan kepemilikan tanah yang lebih adil. Konsep *access reform* berkaitan dengan penataan penggunaan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang dapat membuat petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut dapat mencakup akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha

⁴ Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2015), hlm. 3-4.

tani dan perbankan. Sementara konsep legal/regulation reform berkaitan dengan pengaturan kebijakan yang berpihak pada banyak masyarakat.⁵

Landreform juga pada umumnya merupakan redistribusi tanah. Redistribusi tanah pada dasarnya dilatarbelakangi oleh keadaan dimana terdapat sebagian besar tanah pertanian yang melewati batas maksimum yang dimiliki oleh beberapa tuan tanah sehingga sebagian besar rakyat tani hanya memperoleh sisa bagian tanah pertanian yang sangat kecil. Untuk mengatasi hal tersebut maka pemerintah melaksanakan redistribusi tanah dengan cara meredistribusikan tanah kepunyaan tuan tanah yang tidak menggarap tanahnya sendiri kepada para petani penggarap yang belum memiliki tanah pertanian.⁶

Era *Landreform* sesuai amanat UUD 1945 melahirkan beberapa permasalahan hukum terkait tanah negara dan kepemilikan tanah rakyat. Pelaksanaan redistribusi tanah memiliki pembatasan karena tidak semua tanah-tanah dapat diberikan kepada rakyat tani terkait pelaksanaan *Landreform*. Berdasarkan hal tersebut maka peneliti tertarik untuk membuat jurnal dengan judul “Batasan Tanah Negara dalam Era *Landreform*”.

2. Rumusan Masalah

Jurnal dengan judul “Tanah Negara dalam *Landreform*” memiliki rumusan masalah yaitu bagaimana batasan Tanah Negara dalam *Landreform*.

3. Tujuan Penelitian

Jurnal dengan judul “Tanah Negara dalam *Landreform*” memiliki tujuan penelitian yaitu mengetahui batasan Tanah Negara dalam *Landreform*.

4. Manfaat Penelitian

Jurnal dengan judul “Tanah Negara dalam *Landreform*” memiliki manfaat penelitian :

- a. Memberikan perkembangan bagi pelaksanaan *Landreform* di Indonesia terkait batasan Tanah Negara.

⁵ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta : Margaretha Pustaka, 2012), hlm. 165-168.

⁶ Diyan Isnaeni dan H. Suratman, *Reforma Agraria Landreform dan Redistribusi Tanah di Indonesia*, (Malang : Intrans Publishing, 2018), hlm. 50.

- b. Menjadi referensi atau sumber pemikiran bagi penelitian yang akan membahas juga mengenai Tanah Negara dalam *Landreform*.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Tanah Negara

UUD Tahun 1945 pada Pasal 33 ayat 3 dan Pasal 2 UUPA mengatur mengenai hak menguasai negara. Pengertian Tanah Negara menurut beberapa pakar Hukum Agraria terdiri dari :

- a. Tanah Negara menurut Maria S.W. Sumardjono adalah tanah yang tidak diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, atau belum diberikan dengan suatu hak atas tanah.
- b. Tanah Negara menurut Boedi Harsono adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- c. Tanah Negara menurut Arie Sukanti Hutagulung adalah tanah yang belum terdapat hak perorangan di atasnya.
- d. Tanah Negara menurut Soegiarto adalah tanah yang belum dilekati suatu hak atas tanah.
- e. Tanah Negara menurut Ali Achmad Chomzah adalah tanah yang belum dimiliki oleh individu atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah berdasarkan ketentuan perundangan yang berlaku.

Pengertian Tanah Negara diatur dalam ketentuan peraturan perundangan yang terdiri dari :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Negara yang menjelaskan bahwa Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara.
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah yang menjelaskan bahwa Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

- c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menjelaskan bahwa Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan belum dilekati dengan hak atas tanah.⁷

2. *Landreform*

Pengertian *Landreform* menurut para ahli terdiri dari :

- a. Pendapat Dorren Warriner, adalah progam yang melibatkan redistribusi tanah untuk kepentingan pihak yang memerlukan tanah dan memberikan batasan dalam penguasaan tanah yang berlebihan.
- b. Pendapat Bachsan Mustafa, adalah perombakan terhadap sistem pemilikan dan penguasaan tanah.
- c. Pendapat R. Suprpto, adalah perubahan terhadap sistem pemilikan dan penguasaan tanah pertanian dan memperhatikan keseimbangan antara tanah yang tersedia dengan orang yang membutuhkan tanah tersebut.
- d. Pendapat Boedi Harsono adalah perubahan terhadap pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum dengan penguasaan tanah.⁸

Tujuan *Landreform* menurut Menteri Agraria Sadjarwo dalam pidatonya tanggal 12 September 1960 terdiri dari :

- a. melaksanakan redistribusi tanah yang adil terhadap rakyat tani untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat tani agar semua rakyat tani dapat memperoleh tanah pertanian untuk menyelenggarakan usaha pertanian.
- b. melakukan prinsip tanah yang memperhatikan kepentingan rakyat tani agar tidak terjadi lagi pemerasan oleh tuan tanah terhadap rakyat tani yang mendapatkan ketidakadilan dari tuan tanah.
- c. mengembangkan hak milik atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia yang memiliki fungsi sosial.
- d. menghapuskan sistem penguasaan tanah secara besar-besaran oleh tuan tanah dengan memberikan batasan maksimum dan minimum untuk luas tanah pertanian.

⁷ Julius Sembiring, *Tanah Negara*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2016), hlm. 6-7.

⁸ Reko Dwi Salfutra, *Hukum Agraria Indonesia*, (Yogyakarta : Thafa Media, 2019), hlm. 231-232.

- e. meningkatkan produksi pertanian untuk memperoleh kesejahteraan bagi seluruh rakyat tani.⁹

Berdasarkan tujuan *Landreform* tersebut, maka program-program dari *Landreform* di Indonesia terdiri dari :

- a. Larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas
Ketentuan tersebut terdapat dalam pasal 7 UUPA yang menjelaskan bahwa untuk kepentingan umum maka pemilikan tanah yang melebihi batas tidak diperkenankan. Ketentuan dalam pasal 7 UUPA diatur lebih lanjut dalam pasal 17 UUPA yang menjelaskan bahwa diperlukan peraturan perundangan yang mengatur mengenai batas maksimum pemilikan tanah. Pada Tahun 1960, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU *Landreform*) sebagai pelaksanaan dari amanat dalam pasal 17 UUPA.

- b. Larangan Penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai*
Tanah *absentee/guntai* adalah tanah pertanian yang berada di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya. Pemilikan tanah secara *absentee* dilarang karena hal tersebut diatur dalam pasal 10 UUPA yang menjelaskan bahwa tanah pertanian wajib dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya. Tanah *absentee* dapat terjadi karena dua hal yaitu :

- 1) Apabila seorang pemilik tanah meninggalkan kecamatan tempat tinggal dimana tanah pertanian miliknya itu berada.
- 2) Apabila pemilik tanah pertanian itu meninggal dunia tetapi ahli warisnya berdomisili di kecamatan lain.

Dasar Hukum larangan pemilikan tanah secara *absentee* juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan secara *Absentee* bagi para pensiunan Pegawai Negeri dan Peraturan Menteri Dalam Negeri

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Penerbit Universitas Trisakti, 2013), hlm. 365.

Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Teknik Lanjut Pelaksanaan Landreform.

c. Redistribusi tanah-tanah pertanian

Redistribusi tanah di Indonesia adalah pembagian tanah negara yang menjadi objek Landreform yang diberikan kepada para petani penggarap yang memenuhi syarat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Syarat agar petani dapat menerima objek Landreform diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang terdiri dari :

- 1) Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- 2) Buruh tani tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- 3) Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
- 4) Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- 5) Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik;
- 6) Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 (setengah) hektar;
- 7) Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 (setengah) hektar;
- 8) Petani atau buruh tani lainnya.

Petani yang ingin menerima redistribusi tanah juga harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- 1) Syarat Umum :
 - a) Warga Negara Indonesia.
 - b) Bertempat tinggal di kecamatan tempat tanah itu terletak dan kuat bekerja di bidang pertanian.
- 2) Syarat Khusus :
 - a) Petani yang telah mengerjakan tanah yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 tahun berturut-turut.
 - b) Petani yang mengerjakan tanahnya dua musim berturut-turut.
 - c) Para pekerja yang telah bekerja pada mantan pemilik selama 3 tahun berturut-turut.

d. Pengaturan kembali tentang hak gadai tanah pertanian

Pasal 7 UU *Landreform* mengatur mengenai cara penyelesaian hak gadai tanah pertanian yang menjelaskan bahwa subjek hukum yang menguasai

tanah pertanian dengan hak gadai yang berlangsung selama 7 tahun atau lebih, harus mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dengan tidak menuntut pembayaran uang tebusan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pasal 7 UU *Landreform* berupaya untuk menghapus unsur pemerasan terkait gadai tanah pertanian.

e. Pengaturan tentang bagi hasil tanah pertanian

Perjanjian bagi hasil adalah suatu bentuk perjanjian antara pemilik tanah pertanian dan penggarap dimana dalam perjanjian tersebut penggarap boleh mengusahakan tanah pertanian pemilik tanah dengan pembagian hasilnya berdasarkan persetujuan bersama. Perjanjian bagi hasil awalnya diatur oleh Hukum Adat dimana pembagian hasil juga ditetapkan atas persetujuan bersama. Perjanjian bagi hasil yang berdasarkan Hukum Adat umumnya merugikan penggarap karena tanah yang tersedia terbatas sehingga penggarap harus memenuhi syarat yang ditetapkan oleh pemilik tanah pertanian. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian. Tujuan dikeluarkan Undang-Undang tersebut agar terdapat pembagian hasil yang adil dan menjamin hak dan kewajiban bagi penggarap.

f. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian

Pasal 17 UUPA selain mengatur mengenai penetapan luas maksimum tanah pertanian, juga mengatur mengenai penetapan luas minimum tanah pertanian dengan tujuan agar petani yang bersangkutan mendapatkan upah yang cukup untuk menghidupi keluarganya. Pasal 8 UU *Landreform* mengatur bahwa penetapan luas minimum tanah pertanian adalah seluas 2 hektar untuk tanah sawah atau tanah kering.¹⁰

¹⁰ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2017), hlm. 182-201.

METODE PENELITIAN

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian dianalisis secara kualitatif digunakan untuk memahami makna dari suatu peristiwa dan meneliti pada kondisi objek yang alamiah. Obyek yang alamiah adalah objek yang apa adanya, tidak dimanipulasi oleh peneliti sehingga obyek relatif tidak berubah.¹¹ Sifat penelitian dalam jurnal ini adalah deskriptif karena akan dijelaskan secara mendetail mengenai rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini.

2. Sumber Data

Sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

- a. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang terdiri dari peraturan perundangan, dan putusan hakim.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang telah dipublikasi yang membahas mengenai persoalan hukum seperti buku teks hukum, kamus hukum, jurnal hukum dan komentar atas putusan hakim.¹²

3. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam makalah ini adalah dengan menggunakan dokumen. Teknik pengumpulan data dengan dokumen adalah pengumpulan data dengan menggunakan dokumen yang dapat berupa karya ilmiah, peraturan perundangan dan buku hukum.¹³

4. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif karena analisis dilakukan dengan cara memilih data yang penting dan unik terkait rumusan masalah sehingga analisis didasarkan pada seluruh data yang terkumpulkan dengan menggunakan metode pengumpulan dokumen.¹⁴

¹¹ Sugiyono, 2018, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta, hlm. 9

¹² H. Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 47, 54.

¹³ Sugiyono, *Op.cit.*, hlm. 124.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 175.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Komitmen sebagai negara hukum membawa Indonesia membuat aturan untuk melindungi dan menjamin segala hak dalam aspek-aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, salah satunya aspek hak kepemilikan atas tanah yang dimulai dengan UUPA. Hak menguasai negara dalam Pasal 2 UUPA harus dilaksanakan sejalan dengan UUD Tahun 1945. Era *Landreform* dimulai sejak UUPA lahir, didukung dengan peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

Mahkamah Konstitusi menafsirkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengenai hak menguasai negara atas cabang-cabang produksi penting dan sumber daya alam mencakup:

1. pengaturan;
2. kebijakan;
3. pengurusan;
4. pengelolaan;
5. pengendalian;
6. pengawasan.

Berbagai peraturan perundang-undangan dijabarkan dalam bidang-bidang penatagunaan tanah, pengaturan tata ruang, pengadaan tanah untuk pembangunan. Pengaturan hubungan hukum dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan pada bidang-bidang pembatasan jumlah bidang atau luas tanah yang boleh dikuasai (*landreform*) dan pengaturan hak pengelolaan tanah. Pengaturan hubungan hukum dan perbuatan hukum dalam peraturan perundang-undangan pada bidang-bidang pendaftaran tanah dan hak tanggungan.¹⁵

Pembahasan terkait batasan Tanah Negara dalam *Landreform* dapat dilihat dari pengaturan peraturan perundangan di Indonesia yang terdiri dari :

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir (UU Partikelir)

Pasal 1 angka 1 huruf a UU Partikelir menjelaskan bahwa tanah partikelir adalah tanah *eigendom* yang dimiliki oleh pemilik tanah yang memiliki hak pertuanan. Pasal 1 angka 1 huruf b UU Partikelir menjelaskan bahwa hak

¹⁵ Trijono Rachmat & tim, 2015, *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, hlm. 3-10, 51-52

pertuanan adalah hak untuk memungut uang kerja paksa, mengadakan pungutan, mendirikan pasar-pasar dan mengangkat atau memberhentikan kepala-kepala kampung atau desa. Pasal 2 UU Partikelir menjelaskan bahwa pemilik tanah partikelir adalah orang yang namanya termuat dalam surat eigendom dan dengan alat bukti yang lain dapat membuktikan bahwa ia berhak atas tanah partikelir tersebut. Pasal 3 UU Partikelir mengatur bahwa untuk kepentingan umum, pemilik yang memiliki hak pertuanan atas tanah partikelir hapus dan tanah partikelir tersebut menjadi tanah negara. Berdasarkan ketentuan dalam UU Partikelir maka tanah masyarakat yang tidak akan menjadi tanah negara untuk objek Landreform adalah tanah yang bukan merupakan tanah partikelir serta tidak memiliki hak pertuanan atas tanah partikelir tersebut.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Pasal 2 ayat (2) UUPA mengatur hak menguasai negara memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan 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.

Pasal 2 ayat (4) UUPA mengatur hak menguasai negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

3. Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU Landreform)

Batasan maksimum pemilikan tanah pertanian diatur dalam pasal 1 ayat (2) UU *Landreform* dalam tabel yang terdapat di bawah ini.

	Di daerah-daerah yang :	Sawah (hektar)	Tanah Kering (hektar)
1.	Tidak Padat	15	20
2.	Padat :		
	Kurang Padat	10	12
	Cukup Padat	7,5	9
	Sangat Padat	5	6

Pasal 3 UU *Landreform* mengatur bahwa orang yang memiliki tanah pertanian yang melebihi batas maksimum wajib melaporkannya kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Daerah Kabupaten/kota yang bersangkutan dalam waktu 3 bulan sejak berlakunya UU *Landreform* dan jangka waktunya dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria. Pasal 6 UU *Landreform* juga mengatur bahwa orang yang memperoleh tanah pertanian tetapi bertambah luasnya melebihi batas maksimum wajib dengan paling lambat 1 Tahun sejak diperolehnya tanah pertanian itu agar luasnya tidak melebihi batas maksimum. Pasal 7 ayat (1) UU *Landreform* mengatur bahwa orang yang menguasai tanah pertanian dengan hak gadai selama 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah tersebut kepada pemiliknya dengan tidak meminta tebusan. Pasal 10 ayat (4) UU *Landreform* mengatur bahwa jika seseorang melanggar ketentuan dalam Pasal 3, 6 dan 7 ayat (1) UU *Landreform* maka tanah pertanian yang melebihi batas maksimum tersebut menjadi tanah negara dan tidak diberikan ganti kerugian sama sekali. Berdasarkan ketentuan dalam UU *Landreform*, maka tanah pertanian yang tidak akan menjadi tanah negara untuk objek *Landreform* apabila tidak melebihi batas maksimum sebagaimana diatur dalam tabel yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UU *Landreform*.

4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya (UU Pencabutan Hak Tanah Tahun 1961)

Pasal 1 UU Pencabutan Hak Tanah Tahun 1961 menjelaskan bahwa untuk kepentingan umum dan pembangunan, Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar nasihat dari Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri lain yang bersangkutan dapat mencabut hak atas tanah. Pasal 5 UU Pencabutan Hak Tanah Tahun 1961 menjelaskan bahwa

penguasaan tanah atas hak tanah yang telah dicabut hanya dapat dilakukan setelah terdapat surat keputusan pencabutan hak dari Presiden dan setelah dilakukan pembayaran ganti kerugian yang jumlahnya ditetapkan dalam surat keputusan tersebut dan dilaksanakan penampungan bagi orang yang tanahnya mengalami pencabutan hak. Pasal 6 UU Pencabutan Hak Tanah Tahun 1961 menjelaskan bahwa dalam keadaan yang mendesak maka pihak yang ingin menguasai tanah yang ingin dilakukan pencabutan hak dapat mengajukan permintaan kepada Menteri Agraria tanpa taksiran ganti kerugian dan Menteri Agraria dapat mengeluarkan surat keputusan untuk menguasai tanah tersebut yang kemudian akan diusul dengan Keputusan Presiden atas penolakan atau pengabulan atas pencabutan hak tersebut. Jika surat keputusan Menteri Agraria ditolak oleh Presiden maka pihak yang telah menguasai tanah atas surat keputusan Menteri Agraria wajib mengembalikan tanah dalam keadaan semula atau memberikan ganti kerugian yang layak kepada pemilik tanah tersebut. Pasal 9 UU Pencabutan Hak Tanah Tahun 1961 menjelaskan bahwa setelah ditetapkan surat keputusan berdasarkan Pasal 5 dan 6 UU Pencabutan Hak Tanah Tahun 1961 dan telah dilakukan pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang berhak maka tanah yang haknya dicabut menjadi tanah negara dan dapat menjadi obyek untuk *Landreform*. Berdasarkan ketentuan dalam UU Pencabutan Hak Tanah, maka tanah masyarakat yang tidak akan menjadi tanah negara untuk objek *Landreform* apabila tidak mendapatkan surat keputusan dari Menteri Agraria atau Presiden untuk dilakukan pencabutan hak atas tanah masyarakat yang bersangkutan.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (PP No 224 Tahun 1961)
Pasal 1 PP No 224 Tahun 1961 mengatur mengenai tanah yang akan dibagikan untuk *Landreform* yang terdiri dari tanah *absentee* yang diambil.
6. Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (Perpres Reforma Agraria)
Pasal 3 Perpres Reforma Agraria mengatur penyelenggaraan Reforma Agraria dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pasal 7 ayat (1) butir e Perpres Reforma Agraria mengatur bahwa Tanah Negara bekas tanah

terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria.

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat (Permen DN No. 3 Tahun 1979)

Pasal 1 Pemen DN No. 3 Tahun 1979 mengatur Tanah Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak PAKai asal konversi hak barat yang menurut ketentuan UUPA berakhir masa berlakunya, selambat 24 September 1980, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara dan diselesaikan menurut ketentuan dalam Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-hak Barat dan peraturan ini.

8. Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK. 30/Ka/1962 tentang Penegasan Tanah-Tanah yang akan dibagikan dalam rangka Pelaksanaan *Landreform* (Kepmen PA No. 30 Tahun 1962)

Bagian Pertama Kepmen PA No. 30 Tahun 1962 mengatur bahwa sebagai tanah-tanah yang akan dibagikan dalam rangka pelaksanaan *Landreform* sebagaimana dimaksud pasal 1 huruf d PP No. 224 tahun 1961 yaitu Bagian-bagian dari tanah-tanah Partikelir/eigendom yang terkena UU. No. 1 tahun 1958 yaitu tanah yang merupakan tanah Pertanian dan yang tidak diberikan kembali kepada bekas pemilik sebagai gantirugi, serta yang tidak dapat diberikan dengan hak milik berdasarkan Pasal 5 UU No. 1 Tahun 1961; dan tanah bekas hak erfpacht/guna usaha yang merupakan tanah pertanian dan yang sekarang sudah dikuasai langsung oleh negara.

9. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 1997 tentang Penerbitan Tanah Objek Redistribusi *Landreform* (Kep.KA BPN 11 Tahun 1997)

Bagian Pertama mengatur bahwa Surat-surat Keputusan Redistribusi Tanah Obyek *Landreform*/Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah, yang penerima redistribusinya setelah jangka waktu 15 tahun lampau tidak memenuhi kewajiban dalam Surat Keputusannya dinyatakan batal dengan sendirinya dan

tidak berlaku lagi. Bagian Kedua mengatur bahwa tanah tersebut pada Diktum/Bagian Pertama Surat Keputusan ini sebagai tanah negara obyek Pengaturan Penguasaan Tanah untuk ditata kembali sesuai dengan peruntukan dan pemanfaatannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

10. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara menjadi obyek pengaturan penguasaan tanah/*Landreform* (Kep.Ka. BPN 25 Tahun 2002) Bagian Pertama Kep.Ka.BPN 25 Tahun 2002 mengatur Tanah Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/*Landreform* adalah tanah-tanah yang diatur dalam Pasal 1 huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Bagian Kedua Kep.Ka.BPN 25 Tahun 2002 mengatur tanah-tanah negara lainnya yang akan ditegaskan menjadi obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/*Landreform* oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional meliputi Tanah Negara Bebas; Tanah-tanah bekas Hak Erfpacht; Tanah-tanah bekas Hak Guna Usaha yang telah berakhir waktunya dan tidak diperpanjang oleh pemegang hak atau telah dicabut/dibatalkan oleh Pemerintah; Tanah-tanah Kehutanan yang telah digarap/dikerjakan oleh rakyat dan telah dilepaskan haknya oleh Instansi yang bersangkutan; Tanah-tanah bekas Gogolan; Tanah-tanah bekas Hak Adat/Ulayat.

Hak keperdataan dan hak prioritas menjadi dasar pertimbangan “ganti kerugian” dalam praktik pertanahan penguasaan tanah negara. Hak keperdataan lahir didasari 4 (empat) hal berikut:

1. Karena kedudukan hukum orang sebagai warga persekutuan masyarakat hukum;
2. Karena sudah mendapatkan perkenan berupa izin dan dengan sepengetahuan kepala persekutuan masyarakat hukum adat;
3. Karena maksud dan tujuan penggunaannya untuk dikelola sendiri secara langsung agar dapat dinikmati hasilnya;
4. Tidak ada maksud dan tujuan penguasaan tanah untuk dijadikan objek perdagangan bagi keuntungan diri sendiri.

Penguasaan dan pendudukan itu mendapat pengakuan dari masyarakat dan kepala masyarakat hukum adat, maka lahirlah pengakuan hak keperdataan orang atas bidang tanah yang diduduki dan dikuasainya.¹⁶

Hak prioritas memiliki nama lain "hak terdahulu" atau "hak utama" atau "hak wenang pilih". Penguasaan sumber daya agraria maka hak terdahulu (hak wenang pilih) diberikan kepada:

1. Mereka yang bertempat tinggal di wilayah sekitar sumber daya agraria terkait karena merekalah yang berkepentingan langsung dengan keberadaan sumber daya agraria terkait terutama bagi sumber penghidupannya;
2. Mereka yang telah mengeluarkan biaya dan tenaga untuk merintis proses penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria tersebut.¹⁷

Pasal 33 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Pentaan Ruang mengatur:

1. Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah;
2. Penatagunaan tanah pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan melepaskan haknya.

Peraturan terkait lainnya antara lain Undnag-Undang No. 2 Tahun 2021 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengatur itikad baik dalam ganti rugi objek pengadaan tanah. Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Putusan No: 01 K/TUN/1996 tanggal 28 Mei 1998 terkait hak prioritas atas tanah yang ha katas tanahnya telah berakhir, yaitu beralih pada Hak Guna Bangunan dan seterusnya.¹⁸

¹⁶ Herman Soesangobeng, 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, hlm. 234-235.

¹⁷ Julius Sembiring, 2016, *Tanah Negara*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm.60-62

¹⁸ Ibid, hlm. 55-56, 66

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Batasan tanah negara sesuai amanat UUD 1945. Hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi penting dan sumber daya alam meliputi aspek pengaturan, kebijakan, pengurusan, pengelolaan, pengendalian, pengawasan. Hak keperdataan dan hak prioritas menjadi dasar pertimbangan “ganti kerugian” dalam praktik pertanahan penguasaan tanah negara. Pembangunan berkelanjutan memerlukan Kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Kepentingan umum dan program *landreform*, khususnya untuk penguasaan pada sektor dominan yaitu kehutanan, perkebunan dan pertambangan. UUPA didukung UU Pencabutan Hak Tanah Tahun 1961, PP No. 224 Tahun 1961, Perpres Reforma Agraria dan peraturan terkait dalam pelaksanaan penguasaan tanah negara untuk mewujudkan tujuan negara dan pembangunan berkelanjutan pada era *Landrefosm*.

2. Saran

- a. Otoritas yang diberikan kepada negara atau dalam hal ini pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus sesuai amanat UUD 1945, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*power abuse*) dalam praktik penguasaan tanah oleh negara.
- b. Kerjasama pemerintah dan masyarakat dalam prinsip *Good Governance* mewujudkan penguasaan tanah negara yang berkeadilan sosial. Pengawasan, sosialisasi dan keterlibatan perwakilan masyarakat dalam tim *Landreform* penting dalam praktik penguasaan tanah negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, H. Zainuddin, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
Limbong, Bernhard, 2012, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka.
Limbong, Bernhard, 2012, *Reforma Agraria*, Jakarta: Margaretha Pustaka.

Harsono, Boedi, 2013, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.

Ilham Arisaputra, Muhammad, 2015, *Reforma Agraria di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika

Sembiring, Julius, 2016, *Tanah Negara*, Jakarta: Prenadamedia Group.

Arba, H.M., 2017, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

Isnaeni, Diyan dan H. Suratman, 2018, *Reforma Agraria Land Reform dan Redistribusi Tanah di Indonesia*, Malang : Intrans Publishing.

Sugiyono, 2018, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta.

Salfutra, Reko Dwi, 2019, *Hukum Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Thafa Media.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK. 30/Ka/1962 tentang Penegasan Tanah-Tanah yang akan dibagikan dalam rangka pelaksanaan Landreform.

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 1997 tentang Penerbitan Tanah objek redistribusi Landreform.

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara menjadi obyek pengaturan penguasaan tanah/Landreform.

Penelitian

Rachmat, Trijono & tim, 2015, *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.