

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PEMBASTAN KEPEMILIKAN TANAH
PERTANIAN TERKAIT DENGAN PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA
RUANG/KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PENGENDALIAN PENGUASAAN TANAH
PERTANIAN**

(Studi Di Kabupaten Minahasa Utara)

TESIS

Untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar Magister Kenotariatan
(M.Kn.)



Oleh:

HUTERISIA CHRISTINE PANGOW KATIANDAGHO

NIM: 166010200111003

**KEMENTERIAN, RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
MALANG
2018**

T E S I S

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PEMBATAAN KEPEMILIKAN TANAH
PERTANIAN TERKAIT DENGAN PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA
RUANG/KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PENGENDALIAN PENGUASAAN TANAH
PERTANIAN**

(Studi Di Kabupaten Minahasa Utara)

Oleh:

HUTERISIA CHRISTINE PANGOW KATIANDAGHO

Nim: 166010200111003

telah dipertahankan di depan majelis penguji
pada tanggal 25 Juli 2018
dan dinyatakan memenuhi syarat

Pembimbing Utama

Pembimbing Kedua

Prof. Masruchin Ruba'i, S.H.
NIP. 19481230 197312 1 001

Dr. Hanif Nur Widhiyanti, S.H., M.Hum.
NIP.19780811 200212 2 001

Malang,

Fakultas Hukum

Universitas Brawijaya

Dekan,

Ketua Program

Magister Kenotariatan

Dr. Rachmad Safa'at, S.H. M.Si.
NIP. 19620805 198802 1 001

Dr. Imam Koeswahyono, S.H. M.Hum
NIP. 19571021 198601 1 002

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar – benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah TESIS ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku (Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003, Pasal 25 ayat (2) dan Pasal 70).



Malang,

Mahasiswa

Materai
6000

Nama : HUTERISIA C. P. KATIANDAGHO

NIM : 166010200111003

PS : Magister Kenotariatan

PSIH UB

RINGKASAN

Huterisia Christine Pangow Katiandagho, S.H., Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juni 2018, Efektivitas Pelaksanaan Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian (Studi Di Kabupaten Minahasa Utara) : Pembimbing Utama : Prof. Masruchin Ruba'i, S.H., M.S. Pembimbing kedua : Dr. Hanif Nur Widhiyanti, S.H., M.Hum.

Dalam penulisan tesis ini membahas tentang Efektivitas Pelaksanaan Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Di Kabupaten Minahasa Utara. Tujuan penulisan tesis ini ialah untuk mengkaji dan menganalisa mengenai efektivitas dari pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian di kabupaten minahasa utara yang dilihat dari 5 faktor yaitu: faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana-prasarana, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Karena sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Poko-Pokok Agraria dengan tegas menetapkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka kepemilikan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, maka dari itu pemerintah telah menetapkan batas-batas kepemilikan tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh masyarakat yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, dan tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum akan diambil alih oleh pemerintah kemudian dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah. Namun pada kenyataan yang ada sampai saat ini masih banyak masyarakat Indonesia khususnya di Kabupaten Minahasa Utara yang memiliki tanah pertanian lebih dari batas yang telah ditentukan. Atas latar belakang tersebut, perlu diketahui permasalahan, yaitu Bagaimanakah Efektivitas Pelaksanaan Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian yang ada di Kabupaten Minahasa Utara Provinsi Sulawesi Utara?

Penelitian tesis ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris dan pendekatan yang digunakan didalam penelitian tesis ini ialah pendekatan secara perundang – undangan (*statue approach*), dan pendekatan secara fakta (*fact approach*).

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian di Kabupaten Minahasa Utara tidak berjalan secara efektif karena pemerintah setempat tidak pernah melakukan pengambil alihan tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah yang kemudian dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah dengan berbagai alasan. Serta pemerintah setempat tidak pernah melakukan sosialisasi kepada masyarakat setempat mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian. Dan juga sarana-prasarana yang ada tidak mendukung pemerintah dalam menjalankan pembatasan kepemilikan tanah pertanian di Kabupaten Minahasa Utara.

SUMMARY

Huterisia Christine Pangow Katiandagho, S.H., Master's in Notarial Law, Faculty of Law Universitas Brawijaya, Juni 2018, Effectiveness of Agricultural Land Ownership Limitation concerning the Regulation of Agrarian and Spatial Planning Minister/Head of National Land Agency of The Republic of Indonesia Number 18 of 2016 on Agricultural Land Monopoly Control (study in the Regency of North Minahasa): Supervisor I: Prof. Masruchin Ruba'i, S.H., M.S. Supervisor II: Dr. Hanif Nur Widhiyant, S.H., M.Hum.

This thesis is aimed to study and analyse the effectiveness of the implementation of agricultural land ownership limitation in the Regency of North Minahasa based on the following five factors: law, law enforcers, infrastructure, society, and culture. As in line with Article 7 of Law Number 5 of 1960 on Basic Agrarian Principles, it is suggested that excessive ownership of land is not allowed. Therefore, the government has set the limits of lands owned by the societies as regulated in the Regulation of the Agrarian and Spatial Planning Minister/head of National Land Agency of Indonesia Number 18 of 2016 on Agricultural Land Monopoly Control. The excessive rest of land will be taken by the government to be distributed to farmers who have no land. This is in contrast with the reality where several people in North Minahasa still have lands more than what they should have. This issue brings to the following research problem to be discussed: how is the effectiveness of implementation of agricultural land ownership limitation in regard to the Regulation of Agrarian and Spatial Planning Minister/Head of National Land Agency of the Republic of Indonesia Number 18 of 2016 on Agriculture land Monopoly Control in the Regency of North Minahasa, the Province of North Sulawesi?

This research employed empirical legal research and approach along with statute and fact approach.

The research result indicates that the agricultural land limitation in the Regency of North Minahasa has not been implemented effectively because the local government has not taken any action regarding the excessive land for some reasons. Moreover, no socialisation is conducted for the local people concerning the agricultural land limitation, and the available infrastructure in the Regency of North Minahasa to take this measure is not adequate.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, yang telah memberikan rahmat dan karunia tanpa batas sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian Tesis ini.

Dalam penulisan tesis ini penulis menyampaikan banyak terimakasih kepada Prof. Masruchin Ruba'i, S.H., M.S., sebagai pembimbing I, dan kepada Dr. Hanif Nur Widhiyanti, S.H., M.Hum., sebagai pembimbing II, yang telah memberikan bimbingan dan arahan, serta dukungan dan semangat kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Penulis juga sampaikan banyak terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Rachmad Syafa'at, S.H, M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya atas bimbingan, saran, dan masukannya kepada penulis;
2. Bapak Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya atas bimbingan, saran, dan masukannya kepada penulis;
3. Ibu Prof. Dr. Suhariningsih, S.H., S.U, Ibu Dr. Diah Aju Wisnuwardhani, S.H., M.Hum, dan Bapak Dr. Aan Eko Widiarto, S.H, M.Hum, selaku dewan penguji yang telah memberikan masukan dan arahan, serta telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
4. Para Guru Besar serta seluruh Dosen dan staff pengajar di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah memberikan pelayanan dan bantuan yang baik selama penulis menempuh pendidikan di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
5. Kepada Opa dan Oma, Om dan Tante serta keluarga besar penulis yang selalu mendoakan dan memberikan motivasi, dukungan serta semangat kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
6. Kepada Bapak Ir. I Ketut Sabda, Ah.T., dan Ibu Sjultje Mantiri, yang selalu memberikan motivasi serta dukungan doa dan semangat serta selalu membantu penulis dalam keadaan apapun dan juga kepada Ka Ni Dewi Pratiwi dan Ka I Nyoman Suartawa dan anak-anak yang senantiasa selalu membantu penulis dan selalu memberikan dukungan dan

- semangat kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
7. Sahabat-sahabat penulis di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Marcelino Vincentcio, S.H., M.Kn., Listya Zuraida, S.H., M.Kn., Justica Heru Violagita, S.H., M.Kn., Rizka Rahma Naninda, S.H., M.Kn., Rachmad Robby Nugraha, S.H., M.Kn., Alifah Nur Rahmayani, S.H., M.Kn., Kadek Dwi Wahyuni, S.H., M.Kn., Narisza Aanadwanti, S.H., M.Kn., Ratna Ayu Puspitasari, S.H., M.Kn., I Firda Zahnia, S.H., M.Kn., Kartika Vidiana, S.H., M.Kn., Tanazza Zalsabella Firsty, S.H., Gisanda Farsa Iswara, S.H., Nur Irma Rahayu, S.H., Dian Rosdiana Sella, S.H., M.Kn., Ayunda Dinopa, S.H., M.Kn., yang selalu memberikan dukungan serta semangat kepada penulis dan selalu menemani penulis selama menuntun ilmu di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
 8. Seluruh teman-teman Kelas A Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Angkatan 2016 yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, atas kebersamaan, dukungan, semangat dan doanya selama ini.
 9. Sahabat-sahabat penulis Junita Rimpoporok, S.S., Gwenda Ngalimin, S.Pd., Pingky Stevani Gloria Tompunuh, S.E., Novelia Jisella Kombaitan, Christin Koem, S.Kep., Ayu Novrianti, S.H., Martika Awon, S.H., Tiarawati Poniskori, S.H., Ester Bawinto, S.H., Desi Sinaga, S.H., Dormauli Lumban Gaol, S.H., Sintia Karaluhe, S.H., Glendy Irvandi, S.H., Vonny Ishak, S.H., dan Vanny Ishak, S.H., yang telah memberikan semangat serta dukungan Doa kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
 10. Kepada Mas Adi, Mba Devi, dan Reno yang selalu membantu penulis dalam situasi apapun.
 11. Seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang telah banyak membantu penulis dalam penyusunan tesis ini.

Tesis ini penulis persembahkan sebagai ungkapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada papa Drs. Desten Katiandagho, S.H., M.M., M.A.P., dan kepada mama Linda Pangow, S.Sos., M.A.P., tersayang yang menjadi motivasi terbesar penulis dimana mama dan papa selalu memberikan kasih sayang yang tak terhingga dalam membesarkan serta mendidik penulis, dan selalu memberikan dukungan kepada penulis, serta selalu mendoakan penulis, dan kepada adik-adik penulis Rifaldi Christian Katiandagho, dan Christania Katiandagho yang selalu memberikan semangat dan bantuan serta selalu mendoakan penulis, sehingga penulis

dapat menyelesaikan pendidikan di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan baik. Dan kepada yang terkasih I Nyoman Setiadi Sabda, S.H., M.Kn., yang selalu sabar dalam memberikan dukungan, semangat dan doa, dan selalu membantu penulis serta selalu menemani penulis selama menepuh pendidikan di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada kalian semua, dan kiranya Tuhan selalu menyertai dan memberkati kalian semua.

Penulis juga mengharapkan masukan dan kritik yang membangun terhadap kesempurnaan Tesis ini. Akhir kata penulis memohon maaf yang sebesar-besarnya jika selama penulisan tesis ini terdapat kesalahan yang dilakukan penulis baik yang disengaja maupun tidak disengaja.

Malang, Juli 2018

Penulis,



DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN SAMBUTAN..... i

LEMBAR PENGESAHAN..... ii

PERNYATAAN ORISINALITAS..... iii

RINGKASAN..... iv

SUMMARY..... v

KATA PENGANTAR..... vi

DAFTAR ISI..... ix

DAFTAR TABEL..... xiv

DAFTAR GAMBAR..... xv

DAFTAR SINGKATAN..... xvi

BAB I : PENDAHULUAN..... 1

1.1 Latar Belakang Masalah..... 1

1.2 Rumusan Masalah..... 14

1.3 Tujuan Penelitian..... 15

1.4 Manfaat Penelitian..... 15

1.4.1 Manfaat Teoritis..... 15

1.4.2 Manfaat Praktis..... 15

1.5 Kerangka Teori..... 16

1.5.1 Teori Negara Kesejahteraan..... 16

1.5.2 Teori Kepastian Hukum..... 17

1.5.3 Teori Efektivitas..... 18

1.6 Desain Penelitian..... 20

1.7 Metode Penelitian..... 21





1.7.1 Jenis Penelitian.....	21
1.7.2 Pendekatan Penelitian.....	22
1.7.3 Lokasi Penelitian.....	22
1.7.4 Jenis dan Sumber Data.....	23
1.7.4.1 Jenis Data.....	23
1.7.4.2 Sumber Data.....	25
1.7.5 Teknik Pengumpulan Data.....	25
1.7.6 Teknik Analisis Bahan Hukum.....	26
1.7.7 Definisi Konseptual.....	26
1.8 Sistematika Penulisan.....	27
BAB II : KAJIAN PUSTAKA.....	29
2.1 Kajian Umum tentang Tanah.....	29
2.1.1 Pengertian Tanah.....	29
2.1.2 Pengertian Tanah Pertanian.....	30
2.2 Kajian Umum tentang Landreform.....	31
2.2.1 Pengertian <i>Landreform</i>	31
2.2.2 Tujuan <i>Landreform</i>	33
2.2.3 Program <i>Landreform</i>	35
2.2.4 Tanah Obyek <i>Landreform</i>	35
2.2.5 Asas-Asas <i>Landreform</i>	36
2.3 Kajian Umum Tentang Pembatasan Kepemilikan Tanah.....	38
2.4 Kajian Umum Tentang Redistribusi Tanah.....	39
2.4.1 Tahapan Pelaksanaan Redistribusi Tanah.....	42
BAB III : PEMBAHASAN.....	43
3.1 Gambaran Umum Kabupaten Minahasa Utara.....	43

3.1.1 Sejarah Kabupaten Minahasa Utara.....	43
3.1.2 Letak Geografis Kabupaten Minahasa Utara.....	44
3.1.2.1 Letak Geografis.....	45
3.1.2.2 Keadaan Iklim Kabupaten Minahasa Utara.....	46
3.1.2.3 Penggunaan Lahan Di Kabupaten Minahasa Utara.....	47
3.1.2.4 Pemerintahan.....	49
3.1.2.5 Keadaan Topografi Kabupaten Minahasa Utara.....	49
3.2 Gambaran Umum Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara	51
3.2.1 Letak, Visi, dan Misi Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara.....	51
3.2.2 Tugas dan Fungsi Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara.....	52
3.3 Pelaksanaan Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara	54
3.3.1 Faktor Undang-Undang Yang Mengatur Mengenai Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian	56
3.3.2 Faktor Penegak Hukum Yang Menerapkan Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Di Kabupaten Minahasa Utara	70
3.3.3 Faktor Sarana atau Fasilitas Yang Mendukung Pelaksanaan	

Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Di Kabupaten Minahasa Utara	82
3.3.4 Faktor Masyarakat Yang Mempengaruhi Terlaksananya Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara	85
3.3.5 Faktor Budaya Masyarakat Yang Mempengaruhi Terlaksananya Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara.....	93
BAB IV : PENUTUP.....	98
4.1 Kesimpulan.....	98
4.2 Saran	100
DAFTAR PUSTAKA.....	102

DAFTAR TABEL

1. Orisinalitas Penelitian	11
2. Desain Penelitian.....	20
3. Daftar Banyaknya Desa/Kelurahan dan Satuan Lingkungan Setempat Menurut Kecamatan di Kabupaten Minahasa Utara Tahun 2016	45
4. Distribusi Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Minahasa Utara Tahun 2016	73



DAFTAR GAMBAR

1. Peta Kabupaten Minahasa Utara 46
2. Peta Tutupan Lahan Kabupaten Minahasa Utara 48



DAFTAR SINGKATAN

BPN	: Badan Pertanahan Nasional
HA	: Hektar
KKP	: Komputerisasi Kegiatan Pertanahan
KM ²	: Kilometer Persegi
MINUT	: Minahasa Utara
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PP Nomor 224 Tahun 1961	: Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUPA	: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
UU/No.56/Prp/1960	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016	: Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah dan alam memiliki arti dan makna yang sangat istimewa dalam masyarakat yaitu sebagai salah satu sumber utama dalam melangsungkan kehidupan masyarakat dan bangsa Indonesia dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang dibagi dengan adil dan merata termasuk di antaranya adalah tanah pertanian.

Jumlah penduduk yang ada di Indonesia semakin hari semakin meningkat yang juga diikuti dengan peningkatan kebutuhan masyarakat akan tanah, namun jumlah tanah yang ada di Indonesia tetap. Hal semacam ini mengakibatkan harga tanah yang ada di Indonesia semakin hari semakin meningkat sehingga masyarakat yang memiliki ekonomi rendah semakin sulit untuk memiliki tanah, sementara masyarakat yang memiliki ekonomi tinggi dapat menguasai tanah yang ada di Indonesia dengan memiliki tanah lebih dari batas yang telah ditentukan didalam undang-undang. Dan hal ini tidak dapat memenuhi apa yang dikatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945 yang menetapkan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.¹

Tanah pertanian yang ada di Indonesia perlu diatur dengan tegas oleh pemerintah agar dapat terbagi secara adil dan merata, agar tidak terjadi penguasaan

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lihat: Pasal 33 ayat (3).

tanah pertanian secara berlebihan. Namun seiring dengan berkembang ilmu pengetahuan dan teknologi membawa pemahaman lebih mendalam dalam menangani masalah tanah. Pengaturan mengenai pertanahan sebenarnya telah diatur sejak jaman kolonial Belanda dahulu dimana dengan berlakunya *Agrarische Wet, Stb. 1870 No 55* dan beberapa peraturan lainnya seperti *Agrarische Besluit, Stb. 1870 No 118* serta *Grondvervreemings Verbod, stb. 1875 No 179*.² Namun setelah Indonesia merdeka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA sebagai sumber hukum agraria utama yang menggantikan peraturan agraria pada saat jaman kolonial Belanda dahulu.

Tanah merupakan karunia yang diberikan oleh Tuhan sekaligus sebagai sumber daya alam yang mempunyai manfaat yang sangat besar bagi kehidupan bangsa, Negara, dan rakyat, karena tanah dapat dijadikan sebagai salah satu sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup untuk bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan dari Negara untuk turut mengaturnya.³ Hal ini seperti yang telah tercantum dalam UUD 1945 dalam pembukaan dan dalam Pasal 33 Ayat yang ke-3 menetapkan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.⁴ Demikian pula yang dikatakan dalam Pasal 2 ayat yang ke-3 UUPA menetapkan bahwa “kewenangan yang bersumber pada hak menguasai dari Negara digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan

² H. Muchsin, DKK, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2014, hlm. 1.

³ H. Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayu Media Publishing, Malang, 2007, hlm 1-2.

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lihat: Pasal 33 ayat (3).

dalam masyarakat dari Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil serta makmur”.⁵ Telah jelas dikatakan bahwa bumi serta seluruh kekayaan alam yang terdapat di dalamnya harus digunakan untuk kemakmuran rakyat, yang akan diatur oleh Negara yang dalam hal ini adalah pemerintah. Hal ini jelas bahwa dikuasainya bumi oleh Negara, semata-mata dimaksudkan agar bumi serta semua kekayaan alam yang ada di dalamnya itu harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan kelompok atau golongan tertentu dari rakyat Indonesia, terlebih hanya pada golongan tertentu dari instansi pemerintah yang membutuhkan tanah tersebut.⁶

Pancasila sendiri dalam silanya yang ke 5 “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Kesejahteraan)”. Dalam Pancasila pada prinsipnya menegaskan bahwa seyogyanya tidak akan ada kemiskinan dalam Indonesia Merdeka.⁷ Di dalam poin ini mengutamakan keadilan dalam bentuk kesejahteraan umum, dimana dalam sila kelima ini menekankan pada prinsip keadilan dan kesejahteraan ekonomi, atau apa yang disebut Soekarno sebagai prinsip “*sociale rechtvaardigheid*”⁸ yakni, bahwa persamaan, emansipasi dan partisipasi yang dikehendaki bangsa ini bukan hanya di di bidang politik saja, melainkan juga di bidang perekonomian.⁹ Salah satu cara untuk mewujudkan kesejahteraan ekonomi ini adalah dengan dilakukannya program *landreform* di antaranya ialah mengatur tentang pemilikan tanah secara berlebihan,

⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Lihat: Pasal 2 ayat (3).

⁶ H. Achmad Rubaie, *Hukum..., Op.Cit.*, hlm 2.

⁷ Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012, hlm. 78.

⁸ Sociale Rechtvaardigheid adalah kesejahteraan bersama untuk seluruh rakyat.

⁹ Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat..., Op.Cit.*, hlm.79.

dan di dalam UUPA sendiri mengatur tentang kepemilikan tanah secara berlebihan yaitu di dalam Pasal 7 UUPA yang menetapkan bahwa “untuk tidak dirugikannya kepentingan umum maka pemilikan serta penguasaan tanah yang telah melampaui batas tidak diperkenankan”.¹⁰ Selanjutnya dalam Pasal 17 ayat yang ke 2 UUPA menetapkan “penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundang-undangan dalam waktu yang singkat”.¹¹ Dalam Pasal ini telah jelas dikatakan bahwa penetapan mengenai batas maksimum kepemilikan tanah akan diatur lebih lanjut lagi dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai bentuk pelaksanaan dari Pasal 7 dan juga Pasal 17 UUPA telah diundangkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang selanjutnya disebut UU/No.56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Dalam undang-undang ini mengatur tentang 3 hal, yakni:

- 1) “Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian;
- 2) Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian serta larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau; dan
- 3) Soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang telah digadaikan”.¹²

Dan telah diatur lebih lanjut dalam “Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian yang selanjutnya disebut PMA/Kepala BPN nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah

¹⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Lihat: Pasal 7.

¹¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Lihat: Pasal 17 ayat (2).

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2013, hlm. 370.

Pertanian” dengan maksud dan tujuan agar dengan adanya peraturan menteri ini dapat mengurangi kesenjangan sosial, serta pemeratakan kesejahteraan masyarakat dan menjamin adanya ketahanan pangan.¹³

Kedua peraturan tersebut sama-sama telah mengatur tentang pembatasan penggunaan tanah yang berlebihan, dan juga mengatur tentang penetapan luas tanah yang dapat dimiliki khususnya dibidang pertanian dan juga pengendalian kepemilikan tanah pertanian, agar tidak terjadi monopoli penguasaan tanah yang dilakukan oleh orang-orang maupun badan hukum sehingga tanah pertanian yang ada di Indonesia dapat terbagi secara adil dan merata, sehingga tidak akan ada lagi orang-orang yang tidak mempunyai tanah. Hal ini sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam pasal 8 UU Nomor 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang menetapkan bahwa “pemerintah mengusahakan agar setiap petani sekeluarga dapat mempunyai tanah pertanian paling sedikit 2 hektar baik sawah maupun tanah kering”.¹⁴

Namun pada kenyataannya sampai sekarang pemerintah belum pernah melakukan pembatasan kepemilikan tanah pertanian dan mengambil alih tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah untuk kemudian akan dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah yang biasa disebut dengan “Redistribusi Tanah” dengan berbagai alasan, sehingga hal ini menyebabkan banyak orang-orang yang memiliki tanah lebih dari batas kepemilikan tanah yang telah

¹³ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nmor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Lihat : Pasal 2 ayat (1).

¹⁴ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Lihat: Pasal 8.

ditentukan dalam undang-undang, dan sampai saat ini masih banyak petani-petani yang belum memiliki lahan sendiri untuk diusahakan.

Hal seperti ini tidak dapat memenuhi tujuan dari hukum itu sendiri sebagaimana yang dikatakan oleh Jeremy Bentham dalam teorinya yaitu utilitarianisme yang mengatakan “*The greatest happiness of the greatest number*”¹⁵ yang dalam terjemahan bebas adalah kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk orang sebanyak-banyaknya. Disini Jeremy Bentham mengutamakan kebahagiaan yaitu sebagai kesejahteraan untuk banyak orang dengan tidak memandang status.

Dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum dalam pembatasan kepemilikan tanah terlebih khusus di bidang pertanian maka pemerintah telah menetapkan batas-batas kepemilikan tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh perorangan yang ditetapkan berdasarkan golongan daerah yang ditetapkan dalam Pasal 3 ayat (3) PMA/Kepala BPN nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian yaitu:

- a. “Tidak Padat, paling luas 20 (dua puluh) hektar;
- b. Kurang Padat, paling luas 12 (dua belas) hektar;
- c. Cukup Padat, paling luas 9 (sembilan) hektar;
- d. Sangat Padat, paling luas 6 (enam) hektar.”¹⁶

Dan untuk pembatasan kepemilikan tanah pertanian oleh Badan Hukum yang diatur hanyalah sesuai dengan surat keputusan haknya yang diberikan¹⁷ dan tanah-tanah

¹⁵ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 112.

¹⁶ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nmor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Lihat : Pasal 3 ayat (3)

kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah seperti yang telah ditentukan oleh undang-undang yang ada akan diambil oleh pemerintah kemudian diberikan ganti rugi, seperti yang diatur dalam Pasal 17 ayat (3) UUPA, yang menetapkan bahwa “tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah diambil oleh Pemerintah dengan ganti rugi, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah”¹⁸ dan juga dalam Pasal 11 ayat (3) PMA/KEPALA BPN nomor 18 Tahun 2016 tentang Penguasaan Tanah Pertanian yang menetapkan bahwa “tanah objek dari *landreform* akan dibagikan kepada para petani sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.¹⁹

Namun pada kenyataan yang ada sekarang banyak orang yang memiliki tanah lebih dari pada yang ditentukan oleh undang-undang. Seperti di Kabupaten Minahasa Utara yang terletak di Provinsi Sulawesi Utara yang merupakan kabupaten dengan potensi sumber daya dibidang pertanian dan perkebunan yang terletak pada $1^{\circ}17'51,93''$ - $1^{\circ}56'41,03''$ LU dan $124^{\circ}40'38,39''$ - $125^{\circ}15',15,53''$ BT dengan luas wilayah sebesar 1.059,24 KM²⁰ dan jumlah penduduk yang ada pada akhir tahun 2016 sebanyak 199.498 jiwa²¹, dari angka tersebut dapat dilihat bahwa luas tanah yang tersedia di Kabupaten Minahasa Utara tidak sebanding dengan jumlah penduduk

¹⁷ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Lihat : Pasal 3 ayat (4).

¹⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 17 ayat (3).

¹⁹ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Lihat : Pasal 11 ayat (3).

²⁰ Katalog Badan Pusat Statistik Daerah Kabupaten Minahasa Utara, 2017, hlm. 1.

²¹ *Ibid*, hlm. 3.

yang ada yang setiap harinya terus bertambah sehingga mengakibatkan kebutuhan masyarakat akan tanah semakin meningkat dan harga tanah menjadi semakin mahal sehingga masyarakat yang memiliki ekonomi rendah semakin sulit untuk memiliki tanah.

Hal seperti ini juga telah menimbulkan kesenjangan antara peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dengan kehidupan masyarakat dimana masyarakat yang memiliki ekonomi yang cukup telah menguasai tanah-tanah yang terdapat di Kabupaten Minahasa Utara tersebut di antaranya ialah memiliki tanah pertanian lebih dari batas yang telah ditentukan. Hal ini dapat terlihat dari jumlah lahan pertanian yang ada di Kabupaten Minahasa Utara yaitu pada tahun 2013 lahan pertanian yang ada di Kabupaten Minahasa Utara berjumlah 98,005 Ha, tahun 2014 berjumlah 94,696 Ha, tahun 2015 berjumlah 94,696 Ha, tahun 2016 berjumlah 94,453 Ha, tahun 2017 berjumlah 93,368 Ha²² dari data lahan pertanian yang terdapat di Kabupaten Minahasa Utara pada 5 tahun terakhir ini dapat dilihat bahwa jumlah lahan pertanian tersebut mengalami penurunan setiap tahunnya, dan lahan pertanian tersebut telah dialihfungsikan menjadi lahan non pertanian²³ yang di antaranya lahan tersebut dijadikan perumahan yang sebagian besar dilakukan oleh para pengusaha yang memiliki ekonomi tinggi di Kabupaten Minahasa Utara, hal ini terlihat dari jumlah lahan pertanian di Kabupaten Minahasa Utara yang telah dialihfungsikan menjadi jalan tol dan perumahan yang berjumlah 353 Ha.²⁴ Dari hasil wawancara penulis dengan Pegawai Badan Pertanahan Nasional, belum pernah ada pelaksanaan

²² Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Utara.

²³ Lahan non pertanian berupa jalan, pemukiman, perkantoran, sungai, dll.

²⁴ Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Utara.

pengambil alihan tanah-tanah yang melampaui batas oleh pemerintah, dengan alasan bahwa jika hal ini dilakukan oleh pemerintah setempat maka tidak akan ada lagi investor yang masuk ke Kabupaten Minahasa Utara dan menanamkan investasi di Kabupaten tersebut dan bahkan investor yang telah ada akan lari dari Kabupaten tersebut.²⁵

Dari kasus-kasus seperti ini telah dengan jelas menggambarkan bahwa pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian masih belum berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh undang-undang yang ada. Hal ini tampak dari kepemilikan tanah yang masih melebihi dari batas yang telah ditentukan, dan seringkali hal itu merupakan hal yang diketahui, tapi sulit untuk dibuktikan karena berbagai alasan. Apakah hal ini yang disebut dengan menuju kesejahteraan umum dengan tidak menjalankan segala perintah dari pada hukum positif tersebut? Lalu apa yang menjadi tindakan hukum pemerintah terhadap orang-orang yang memiliki tanah yang melampaui batas ini?

Dalam menegakkan hukum di Indonesia ada tiga unsur penting yang harus diperhatikan, yakni:

- 1) “Dari sudut pandang ilmu hukum positif-nornatif atau yuridis dogmatik, dimana tujuan daripada hukum itu sendiri dititik beratkan pada segi kepastian hukumnya.
- 2) Dari sudut pandang filsafat hukum, dimana tujuan daripada hukum itu sendiri dititik beratkan pada segi keadilan.
- 3) Dari sudut pandang sosiologi hukum, tujuan daripada hukum itu sendiri dapat dititik beratkan pada segi kemanfaatannya”.²⁶

²⁵ Wawancara dengan Pegawai Badan Pertanahan Nasional Bagian Sub Seksi Sengketa, 10 September 2015.

²⁶ Lukman Santoso dan Yahyanto, *Pengantar Ilmu Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 77.

Ketiga unsur tersebut harus ada kompromi, dan harus mendapat perhatian secara proposional dan seimbang. Tetapi pada prakteknya tidak selalu mudah mengusahakan keseimbangan antara ketiga unsur tersebut. Suatu hukum yang baik setidaknya harus memenuhi tiga hal pokok yang sangat prinsipil yang harus dicapai, yaitu: kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.

Kepastian hukum merujuk kepada hukum yang dilakukan dengan jelas, tetap, konsisten dan juga konsekuen, yang pelaksanaannya itu tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang bersifat objektif. Namun dengan hal-hal seperti ini menunjukkan tidak adanya kepastian hukum dalam penerapan pembatasan kepemilikan tanah pertanian ini, yang berarti tidak terpenuhinya salah satu dari tujuan hukum yaitu untuk mencapai kepastian hukum.

Dan hal ini juga mengakibatkan tidak terpenuhinya salah satu dari tujuan hukum itu sendiri yaitu kemanfaatan. Dengan tidak ditegakkannya aturan yang telah dibuat ini khususnya Pasal 7 dan 17 UUPA dan PMA/KEPALA BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian mengakibatkan keuntungan bagi para pengusaha dengan memiliki tanah khususnya tanah pertanian lebih dari batas yang telah ditentukan untuk dijadikan perumahan, namun merugikan para petani yang tidak bisa lagi memiliki tanah pertanian untuk dijadikan lahan mata pencaharian mereka akibat dari berkurangnya ketersediaan tanah pertanian yang ada di Indonesia ini.

Dalam rangka untuk menjaga keotentikan dan kemuktahiran penelitian hukum ini, maka peneliti menyertakan perbedaan antara penelitian-penelitian yang telah dipublikasikan sebelumnya dengan penelitian yang akan dilakukan sehingga akan

terlihat perbedaan antara penelitian-penelitian sebelumnya dengan penelitian ini.

Berikut ini adalah penelitian-penelitian yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini:

Tabel 1:
Orisinalitas Penelitian

No	Judul dan Nama Penulis	Rumusan Masalah	Persamaan dan Perbedaan	Hasil dan Analisis
1	<p>“Kewenangan Pemerintah Dalam Menetapkan Penguasaan Dan Pemilikan Luas Tanah Pertanian”</p> <p>Penulis : “Ni Nyoman Mariadi (Magister Kenotariatan/ Universitas Udayana/2011)”</p>	<p>1. Apa yang menjadi dasar kewenangan pemerintah dalam menetapkan batas maksimum kepemilikan tanah pertanian dan batas minimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian?</p> <p>2. Apa konsekwensi yuridis terhadap penguasaan serta pemilikan tanah pertanian lebih dari batas yang telah ditentukan?</p>	<p>Persamaan: Penelitian ini sama-sama membahas mengenai <i>landreform</i> yaitu tentang larangan kepemilikan tanah yang melampaui batas.</p> <p>Perbedaan: Dalam penelitian tersebut membahas mengenai dasar kewenangan pemerintah dalam menetapkan batas maksimum serta minimum luas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh seseorang atau keluarga. Serta akibat dari pada penguasaan tanah yang telah lebih dari batas yang telah ditentukan. Sedangkan dalam penelitian saat ini membahas mengenai</p>	<p>“Dasar kewenangan pemerintah dalam menetapkan batas maksimum dan batas minimum penguasaan dan pemilikan luas tanah pertanian adalah berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), UU Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang merupakan perwujudan dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945. Serta konsekwensi yuridis terhadap penguasaan dan pemilikan tanah</p>

			<p>efektivitas pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang ada di Kabupaten Minahasa Utara.</p>	<p>pertanian yang melampaui batas maksimum dan minimum pemilikan tanah menimbulkan sanksi pidana berupa pelanggaran yang berakibat hukuman atau denda. Selain sanksi pidana, maka tanah kelebihan dari batas maksimum pemilikan tanah akan menjadi tanah objek <i>landreform</i>”²⁷</p>
2	<p>“Penerapan Hukum Pembatasan Maksimum Penguasaan Dan Pemilikan Tanah Hak Milik Non Pertanian Di Kota Palembang</p> <p>Penulis: Agusta Rizani (Magister Kenotariatan/ Universitas Sriwijaya/2015)”</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana pengaturan tentang pembatasan kepemilikan tanah seperti yang telah di atur dalam Pasal 17 UUPA? 2. Bagaimana pelaksanaan pembatasan maksimum kepemilikan tanah non pertanian di Kota Palembang dan faktor apa yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya? 3. Bagaimana 	<p>Persamaan: Penelitian ini sama-sama membahas mengenai <i>landreform</i> yaitu mengenai pembatasan kepemilikan tanah.</p> <p>Perbedaan: Penelitian tersebut fokus pada pengaturan tentang pembatasan dan pelaksanaan kepemilikan tanah non pertanian dan konsep pengaturan yang ideal mengenai pembatasan kepemilikan tanah non pertanian dimasa yang akan datang. Sedangkan dalam penelitian saat ini</p>	<p>“Pengaturan mengenai pembatasan maksimum penguasaan dan pemilikan tanah non pertanian khususnya hak milik yang ada saat ini hanya sebatas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 tahun 1998 tentang pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal, namun pengaturan tersebut tidak dapat berjalan secara optimal dalam melakukan pengawasan dan penertiban tanah hak milik non pertanian yang berlebihan dikarenakan tidak</p>

²⁷ Ni Nyoman Mariadi, **Kewenangan Pemerintah Dalam Menetapkan Penguasaan Dan Pemilikan Luas Tanah Pertanian**, Magister Kenotariatan Universitas Udayana, Bali, 2016.

		konsep hukum dan pengaturan yang ideal tentang pembatasan maksimum kepemilikan tanah non pertanian dimasa yang akan datang?	fokus pada efektivitas pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang ada di Kabupaten Minahasa Utara.	adanya sanksi terhadap objek tanah yang melebihi batas maksimum” ²⁸
--	--	---	---	--

Kedua penelitian tersebut diatas dengan penelitian saat ini sama-sama membahas tentang pembatasan kepemilikan tanah pertanian, namun kedua penelitian tersebut membahas tentang pengaturan serta konsekwensi dari pembatasan kepemilikan tanah pertanian, sedangkan penelitian saat ini membahas mengenai efektivitas dari pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang berada di Kabupaten Minahasa Utara apakah pembatasan kepemilikan tanah pertanian tersebut sudah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan di dalam undang-undang atau tidak. Hal ini jelas menunjukkan perbedaan antara kedua penelitian tersebut diatas dengan penelitian saat ini, sehingga tidak terdapat plagiasi terhadap penelitian-penelitian terdahulu.

Terkait dengan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka peneliti tertarik untuk menyusun penelitian tesis dengan judul **“EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PEMBATASAN KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN**

²⁸ Agusta Rizani, Penerapan Hukum Pembatasan Maksimum Penguasaan Dan Pemilikan Tanah Hak Milik Non Pertanian Di Kota Palembang, Magister Kenotariatan Universitas Sriwijaya, Palembang, 2015.

TERKAIT DENGAN PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PENGENDALIAN PENGUASAAN TANAH PERTANIAN (*STUDI DI KABUPATEN MINAHASA UTARA*)”

untuk dianalisa dengan pertimbangan bahwa pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian sebagaimana yang telah diatur dalam PMA/Kepala BPN nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian yang ada di kabupaten Minahasa Utara belum berjalan seperti dengan apa yang diharapkan. Dan analisa dari penelitian ini akan dilihat dari beberapa indikator yaitu dari faktor hukumnya, faktor penegak hukumnya, faktor sarana prasarana yang mendukung untuk melaksanakan pembatasan kepemilikan tanah pertanian, faktor lingkungan dan masyarakat setempat, dan faktor kebudayaan, sehingga diharapkan indikator-indikator tersebut akan menjadi sarana untuk mengetahui kenapa peraturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian ini tidak dapat dilaksanakan di Kabupaten Minahasa Utara?

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah Efektivitas Pelaksanaan Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian yang ada di Kabupaten Minahasa Utara Provinsi Sulawesi Utara?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk mengkaji dan menganalisa mengenai efektivitas dari pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian terkait dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis :

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan dalam bidang hukum pertanahan di dalam menegakkan peraturan perundang-undangan yang dibuat khususnya peraturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian.

1.4.2. Manfaat Praktis :

a. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan informasi dan pengetahuan kepada masyarakat mengenai jumlah luas maksimum dan minimum kepemilikan tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh masyarakat setempat.

b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat membuat pemerintah agar lebih tegas lagi dalam menegakkan undang-undang yang telah dibuat, khususnya dibidang pertanahan lebih khusus lagi dalam pembatasan lahan.

c. Bagi Investor/Kalangan Dunia Usaha

Sebagai bahan pertimbangan dalam menanamkan investasinya agar tidak memiliki tanah yang melampaui batas.

1.5. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan kemampuan dari seorang peneliti dalam mengaplikasikan pola berpikirnya untuk menyusun secara sistematis teori-teori yang digunakan untuk mendukung permasalahan penelitian.²⁹ Untuk dapat mengetahui mengapa pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang ada di Kabupaten Minahasa Utara tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan juga untuk memberi kejelasan dalam Penelitian ini, maka peneliti mengemukakan beberapa teori yang akan dipakai untuk memecahkan dan memberikan solusi terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

1.5.1. Teori Negara Kesejahteraan

Negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada peran dari negara yang turut aktif dalam mengelola serta mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya meliputi tanggung jawab Negara untuk menjamin ketersediaannya pelayanan kesejahteraan dasar bagi setiap warganya.³⁰ Negara kesejahteraan (*welfare state*) menurut konsep ini bertujuan untuk sebaik dan sedapat mungkin menyediakan pelayanan sosial untuk seluruh penduduknya. Negara kesejahteraan berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan juga menyelenggarakan jaringan pelayanan agar

²⁹ <http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/34979/Chapter%20II.pdf>, diakses tanggal 19 Januari 2018, pukul 20.00 WIB.

³⁰ Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES dan Perkumpulan Prakarsa, Jakarta, 2006, hlm. 9.

dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan bagi warga Negara yang dilakukan secara adil dan berkelanjutan. Yang berarti bahwa konsep Negara kesejahteraan yaitu adanya suatu Negara, bahwa pemerintahan Negara dianggap bertanggung jawab untuk menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya³¹. Tujuan Negara adalah untuk mencapai kesejahteraan umum seperti apa yang telah diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum, termasuk di antaranya adalah kesejahteraan ekonomi.

Menurut konsep Negara kesejahteraan ini dapat disimpulkan bahwa Negara menguasai bumi, air dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 33 ayat yang ke-3 UUD 1945 namun harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mewujudkan kesejahteraan ekonomi ini adalah dengan melakukan program *landreform*, di antaranya adalah dengan melakukan pembatasan kepemilikan tanah pertanian agar dapat terbagi secara adil dan merata sesuai dengan ketentuan undang-undang.

1.5.2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum itu dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan putusan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Kepastian hukum dalam artian undang-undang maupun suatu peraturan setelah diperundangkan dan dapat dilaksanakan dengan efektif oleh

³¹ <http://www.stiami.ac.id/jurnal/download/117/kebijakan-publik-untuk-kesejahteraan-rakyat>, diakses tanggal 19 januari 2018, pukul 20.15 WIB.

pemerintah. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang bisa menuntut agar hukum dapat dijalankan dan tuntutan dari pada hukum itu sendiri dapat dipenuhi, dan setiap pelanggaran yang dilakukan akan mendapatkan sanksi sebagaimana mestinya.³²

Kepastian hukum merujuk pada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten seperti yang telah ditentukan karena kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum maka dari itu untuk mencapai kepastian hukum itu setiap aturan yang dibuat harus dijalankan sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh undang-undang.

Kepastian hukum adalah hukum yang telah diatur dengan jelas dan dapat dijalankan secara efektif dalam kehidupan masyarakat. Dan untuk menjalankan pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian perlu adanya campur tangan dari pemerintah agar pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang ada di Kabupaten tersebut dapat berjalan dengan efektif sesuai dengan apa yang telah diamanatkan oleh undang-undang.

1.5.3. Teori Efektivitas

Efktivitas merupakan salah satu unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program.

Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti dengan apa yang telah ditentukan.³³

³² <http://e-journal.uajy.ac.id/361/3/2MIH01442.pdf>, diakses tanggal 23 Januari 2018, pukul 15.00 WIB.

³³ <http://digilib.unila.ac.id/10442/15/BAB%20II.pdf>, hlm. 9, diakses tanggal 19 Januari 2018, pukul 20.30 WIB.

Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah terwujud. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dapat dikatakan tidak efektif.³⁴

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum dapat ditentukan oleh 5 faktor, yakni:

- 1) “Faktor hukum itu sendiri (undang-undang);
- 2) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk dan juga yang menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung terlaksananya penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang mendasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup”³⁵.

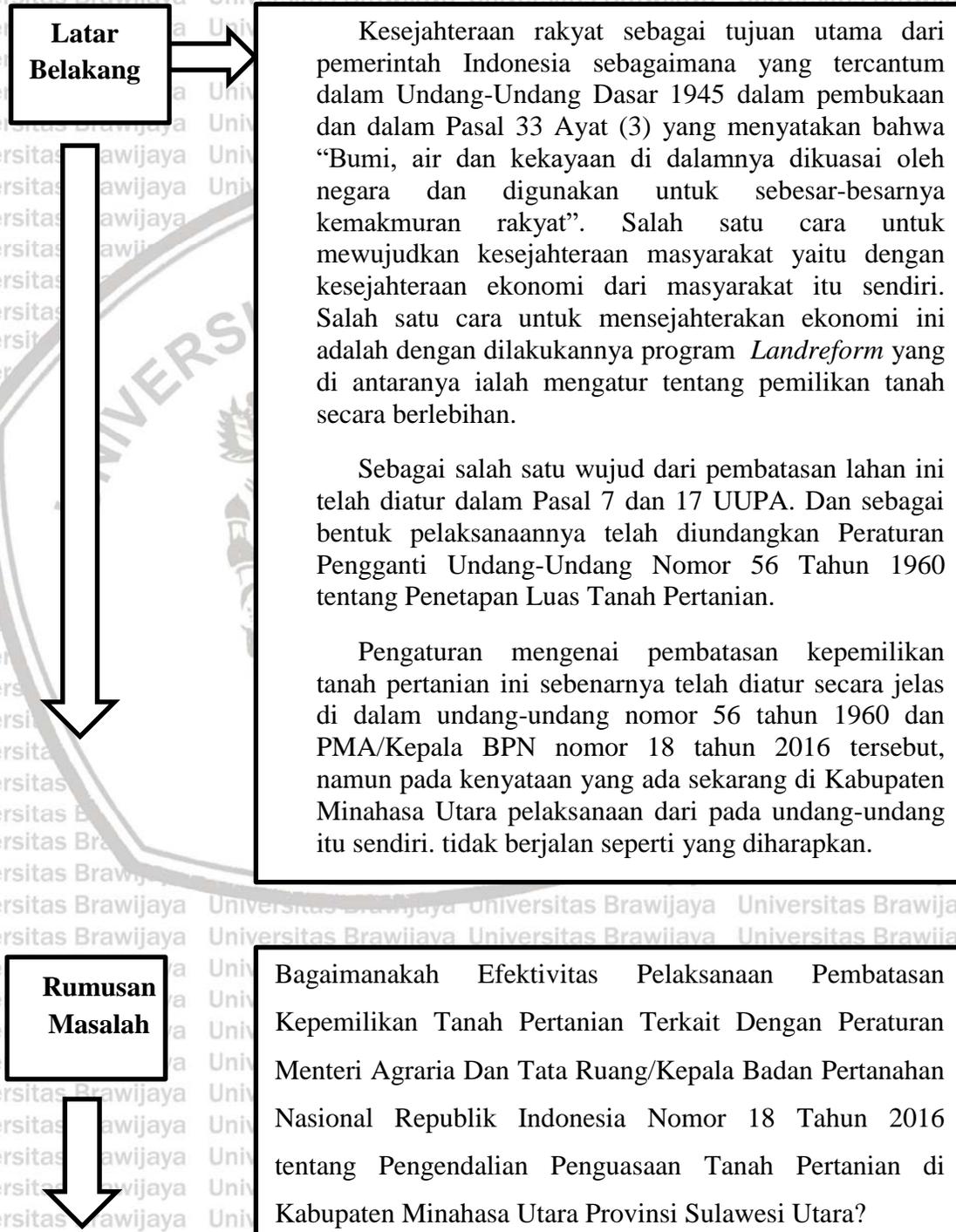
Kelima faktor tersebut berkaitan erat antara yang satu dengan yang lain, karena jika salah satu dari faktor tersebut tidak terpenuhi maka penegakan hukum itu tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Begitu juga dengan pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang ada di Kabupaten Minahasa Utara, ketika peraturan mengenai pembatasan tanah pertanian ini telah diatur secara jelas oleh pemerintah namun tidak dapat berjalan seperti dengan apa yang telah diatur dengan berbagai faktor maka pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang ada di Kabupaten tersebut dapat dikatakan tidak efektif.

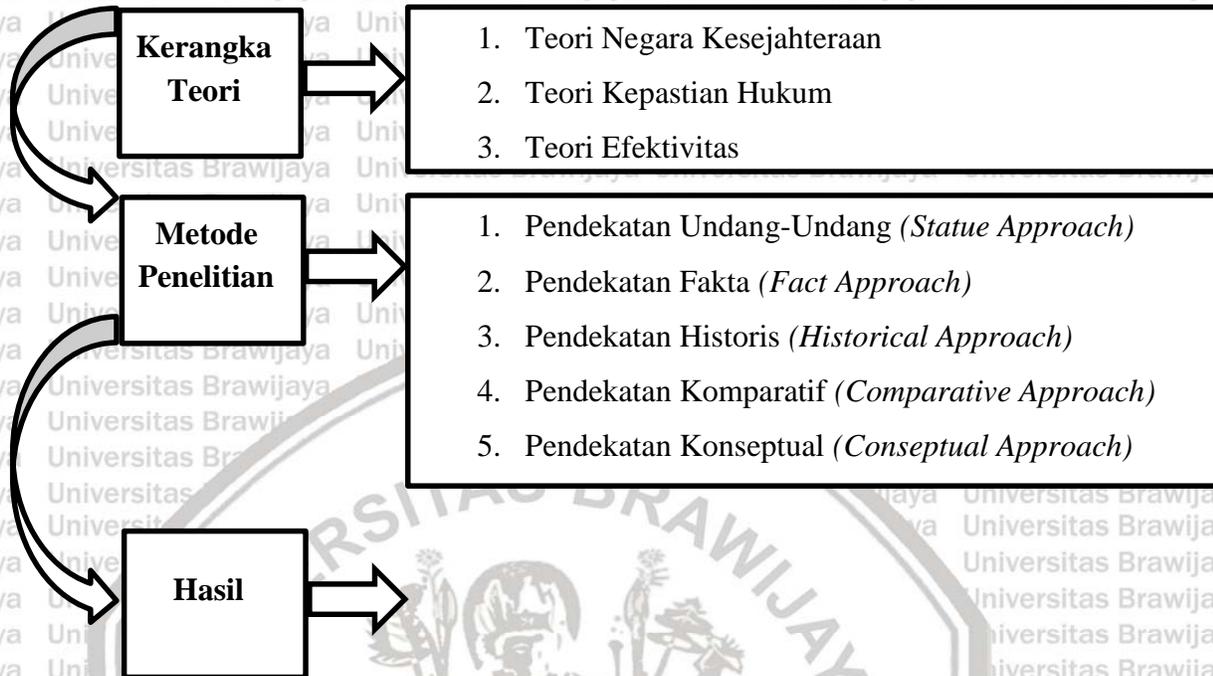
³⁴ *Ibid*, hlm 11, diakses tanggal 19 januari 2018, pukul 20.35 WIB.

³⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 8-9.

1.6. Desain Penelitian

Tabel 2:
Desain Penelitian





1.7. Metode Penelitian

Penelitian adalah proses mengumpulkan data dan menganalisis data yang dilakukan secara sistematis, agar dapat tercapai tujuan-tujuan tertentu.³⁶ Sedangkan metode penelitian adalah suatu cara yang dilakukan untuk memecahkan masalah ataupun cara untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dengan menggunakan metode ilmiah.³⁷

1.7.1. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan oleh peneliti dapat dikualifikasikan sebagai penelitian hukum empiris atau sosiologis, karena terdapat kesejangan antara *das*

³⁶ Joanaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, PrenaaMedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 3.

³⁷ *Ibid.*

sollen dan *das sein*. Dimana undang-undang telah dengan tegas melarang kepemilikan tanah secara berlebihan yang diatur dalam Pasal 7 dan 17 UUPA, dan juga penetapan mengenai batas maksimum kepemilikan tanah juga telah diatur dalam Undang-Undang nomor 56 (Prp) Tahun 1960 dan PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian (*das sollen*), namun pada kenyataannya banyak masyarakat yang tidak memperdulikan apa yang telah diatur dalam undang-undang tersebut dan memiliki tanah yang melampaui batas yang telah ditentukan (*das sein*).

1.7.2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini terdapat beberapa pendekatan yang akan peneliti gunakan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang ada untuk mendapatkan jawaban terkait dengan isu tersebut. Penelitian ini adalah “penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), dan pendekatan fakta (*fact approach*)”³⁸ Yang akan dianalisis dalam penelitian ini meliputi pelaksanaan dan peran pemerintah terhadap pembatasan kepemilikan tanah di Kabupaten Minahasa Utara.

1.7.3. Lokasi Penelitian

Lokasi dalam penelitian ini dilakukan di Kantor Badan Pertanahn Nasional Kabupaten Minahasa Utara. Alasan penulis memilih lokasi ini, karena berdasarkan hasil wawancara penulis dengan pegawai yang ada di Kantor Badan Pertanahan

³⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 93.

Nasional di Kabupaten Minahasa Utara pada tanggal 10 September 2015, belum pernah dilakukan pengambil alihan tanah-tanah pertanian yang merupakan kelebihan dari batas-batas maksimum kepemilikan tanah oleh pemerintah setempat.

1.7.4. Jenis dan Sumber Data

1.7.4.1. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian hukum empiris berupa data primer & data sekunder yang diuraikan sebagai berikut:

1) Data Primer/Data Lapangan

Data primer ialah data yang dapat diperoleh secara langsung dari sumber utama yaitu para pihak yang menjadi objek dari penelitian ini.

Data primer yang dimaksud adalah data dari hasil wawancara secara langsung dengan informan penelitian³⁹ yang terdiri dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara dan Kepala Sub Bagian Sengketa yang ada di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara, dan beberapa masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara.

2) Data Sekunder

Data sekunder dikumpulkan peneliti dengan cara melakukan penelitian kepustakaan dengan cara meneliti bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a) Bahan Hukum Primer

³⁹Ibid.

Bahan hukum primer terdiri dari berbagai macam peraturan dan juga undang-undang yang ada kaitannya dengan pertanahan dan *landreform*, yaitu:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

- Undang-Undang Nomor 56 (PRP) Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

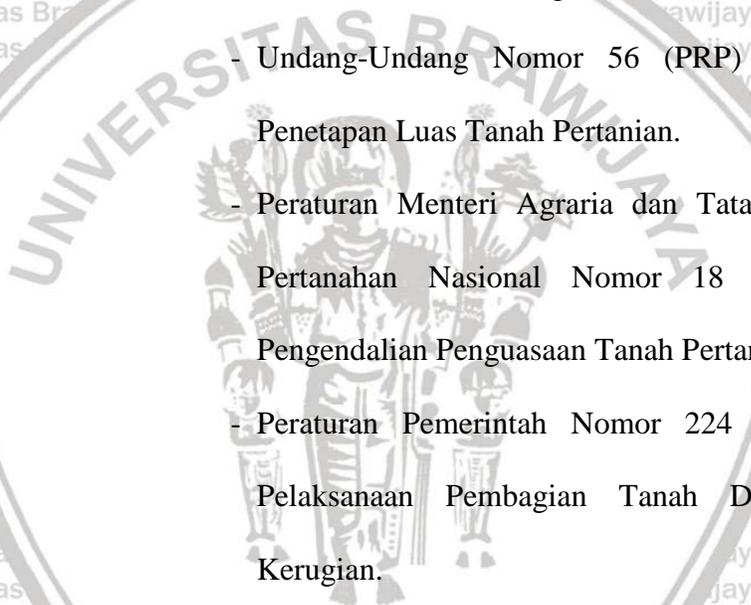
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

- Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1964 Tntang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, adalah bahan yang menjelaskan tentang bahan hukum primer, berupa hasil penelitian para



peneliti terdahulu, jurnal ilmiah, hasil seminar, atau bahan hukum lainnya.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum penunjang yang dapat memberikan petunjuk dan juga penjelasan bagi bahan hukum primer dan juga bahan hukum sekunder, seperti kamus umum dan kamus hukum, surat kabar, majalah, dan internet.

1.7.4.2. Sumber Data

1) Sumber Data Primer

Sumber data primer yang peneliti gunakan dalam penelitian ini berasal dari hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang terdapat di Kabupaten Minahasa Utara.

2) Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari kepustakaan yang meliputi bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

1.7.5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan bahan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian lapangan dengan melakukan wawancara. Metode wawancara yang dilakukan adalah untuk memperoleh informasi lebih jelas mengenai pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang ada di Kabupaten Minahasa Utara.

Data sekunder yang peneliti peroleh yaitu dari penelitian kepustakaan, yang dilakukan atas bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian.

Data kepustakaan yang diperoleh ini melalui pengkajian serta penguraian dari bahan hukum primer.

1.7.6. Teknik Analisis Bahan Hukum

Sumber sumber bahan hukum yang terkumpul dianalisis secara deskriptif dan data yang telah peneliti kumpulkan baik dari penelitian lapangan maupun dari penelitian kepustakaan di analisis dengan pendekatan kualitatif dan permasalahan yang ada dicari faktor-faktor penyebabnya dan dicari penyelesaiannya dengan merujuk kepada ketentuan hukum yang masih berlaku dan bantuan pendapat dari para ahli, kemudian akan dikaitkan dengan hasil yang diperoleh.

1.7.7. Definisi Konseptual

- a. Efektivitas dalam bahasa Inggris adalah effective yang artinya adalah berhasil, atau sesuatu yang ditaati. Efektivitas merupakan suatu ukuran yang menggambarkan sejauh mana suatu peraturan telah terlaksana dengan baik. Di dalam penelitian ini akan membahas mengenai efektivitas pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang ada di kabupaten minahasa utara.
- b. Pelaksanaan diartikan oleh Santoso Sastroseto sebagai suatu usaha atau kegiatan tertentu yang dilakukan untuk mewujudkan rencana atau program

dalam kenyataannya.⁴⁰ Dalam penelitian ini akan membahas mengenai pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian di Kabupaten Minahasa Utara.

- c. Pembatasan kepemilikan tanah pertanian merupakan salah satu program dari *landreform* yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai kesejahteraan ekonomi sebagai tujuan dari *landreform*. Pembatasan kepemilikan tanah pertanian ditujukan untuk perorangan atau satu keluarga dan badan hukum.
- d. Kepemilikan tanah yaitu penguasaan atas tanah dengan status hak milik atau hak-hak lainnya yang dapat dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum. Dalam penelitian ini akan berfokus pada pemilikan tanah untuk perorangan.

1.8. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran secara singkat tentang materi yang dibahas dalam tulisan ini, maka akan dikemukakan pokok-pokok bahasan sebagai berikut:

BAB I

PENDAHULUAN, yang berisikan uraian mengenai latar belakang dari penulisan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penulisan, tinjauan pustaka, metode penelitian yang digunakan serta sistematika penulisan.

⁴⁰ Santoso Satroepoetro, Pelaksanaan Latihan, Jakarta: Gramedia, 1982, Hlm. 183.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, yang menguraikan tentang judul yang terdapat dalam penelitian, yakni Efektivitas Pelaksanaan Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Di Kabupaten Minahasa Utara.

BAB III

PEMBAHASAN, hasil penelitian ini merupakan uraian analisis hasil penelitian terkait permasalahan yang akan dikaji oleh peneliti.

BAB IV

PENUTUP, yang berisikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari hasil pembahasan.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kajian Umum Tentang Tanah

2.1.1. Pengertian Tanah

Setiap benda mempunyai harga atau nilai, walaupun ia tidak diperjual-belikan, demikian pula dengan tanah. Tanah dapat dijadikan milik seseorang atau badan hukum. Ketika kita berbicara tentang tanah, terdapat berbagai perbedaan pendapat mengenai pengertian tanah. Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan “tanah sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada di atas sekali”¹ berbeda dengan apa yang dikatakan dalam Kamus bahasa Inggris membagi pengertian tanah menjadi 2 yaitu *land* dan *soil*:

- 1) “*Land: Any part of the earth’s surface not covered by a body of water; the part of the earth’s surface occupied by continents and islands*”² yang Dalam terjemahan bebas Bahasa Indonesia ialah segala bagian dari permukaan bumi yang tidak ditutupi oleh air; sebagai bagian dari permukaan bumi yang ditempati oleh benua dan pulau.
- 2) “*Soil: The protion of the earth’s surface consisting of disintegrated rock and humus*”³ Yang dalam terjemahan bebas Bahasa Indonesia yaitu pelindung dari permukaan bumi terdiri dari pelepasan batu dan humus.

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Lihat: *Tanah*.

² www.dictionaty.reference.com, *land*, diakses tanggal 11 januari 2018, pukul 19.00 WIB.

³ *Ibid*, *soil*, diakses tanggal 11 januari 2018, pukul 19.10 WIB.

Sedangkan Pasal 4 UUPA menetapkan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari Negara telah ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut dengan tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.⁴ Didalam Pasal 4 UUPA ini mengartikan tanah sebagai permukaan bumi.

Dari pengertian tersebut di atas dapat dipahami bahwa tanah merupakan bagian dari permukaan bumi yang ada di atas yang tidak ditutupi oleh air yang dapat ditempati seperti benua dan pulau dan bagian dari ruang yang dapat dimiliki oleh seseorang maupun bersama dengan orang lain juga badan hukum, dan dapat diterangkan hak di atasnya.

Hak-hak yang dapat diterangkan di atasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal

16 UUPA ayat 1 ialah:

- a. “Hak milik;
- b. Hak guna-usaha;
- c. Hak guna-bangunan;
- d. Hak pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut-hasil hutan;
- h. Hak-hak lain yang bukan termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang bersifat sementara”.⁵

2.1.2. Pengertian Tanah Pertanian

Dalam PMA/Kepala BPN nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian tidak diberikan pengertian yang jelas mengenai tanah pertanian, sawah dan tanah kering, namun pada Instruksi Bersama Menteri Dalam

⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Lihat: Pasal 4.

⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Lihat: Pasal 16 ayat (1).

Negeri dan otonomi daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 Nomor

Sekra 9/1/12 memberikan pengertian tentang tanah pertanian yaitu:

“Yang dimaksud dengan tanah pertanian adalah tanah perkebunan, dan tambak untuk perikanan, tanah tempat untuk menggembalakan ternak, tanah belukar yang menjadi bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat bagi masyarakat untuk dijadikan tempat mata pencaharian bagi mereka yang berhak, dan pada umumnya tanah pertanian ialah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah yang digunakan untuk perumahan dan juga perusahaan. Bila atas sebidang tanah telah berdiri rumah tempat tinggal seseorang maka pendapat dari lingkungan setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa bagian yang merupakan tanah pertanian”.⁶

2.2. Kajian Umum Tentang Landreform

2.2.1. Pengertian Landreform

Secara terminology istilah *Landreform* mempunyai arti yang sangat luas dan sering kali istilah *landreform* sering disamakan dengan istilah *Agraria Reform*.

Begitu luas pengertian dari pada *landreform* itu sendiri sehingga menimbulkan berbagai pengertian yang berbeda.⁷

Menurut Russel King perbedaan pengertian *Landreform* dan agraria reform karena menyoroti 2 pengertian secara umum:

- a. “*Landreform is invariably a more or less direct, publicly controlled change in the existing character of land ownership*”⁸
- b. “*It normally attempts a diffusion of wealth, and productive capacity*”⁹

Yang dalam terjemahan bebas adalah:

⁶ Boedi Harsono, *Hukum...*, *Op.Cit*, hlm. 372.

⁷ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 202.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

a. *Landreform* adalah perubahan langsung atau tidak langsung akan perubahan control publik pada karakter yang ada dalam kepemilikan lahan;

b. Biasanya mencoba pada usaha difusi (perpindahan) harta dan kapasitas produktivitas.

Jadi *Landreform* merupakan perubahan terhadap control publik atas perpindahan harta dan kapasitas produktivitas. Menurut Dorren Warriner yang dikutip oleh Supriadi dalam bukunya *Hukum Agraria* mengatakan: "*Landreform* merupakan sebuah alat yang digunakan untuk melakukan perubahan sosial terhadap perkembangan ekonomi, yang selain merupakan manifestasi dari tujuan politik, kebebasan, serta kemerdekaan suatu bangsa dan negara"¹⁰ menurut Telly Sumbu dkk dalam bukunya *Kamus Umum Politik dan Hukum* mengatakan "*Landreform* merupakan istilah dari bahasa Inggris yang artinya pembagian pemilikan tanah secara lebih merata". Dengan demikian terjadi perubahan bentuk pemilikan hak atas tanah, dan hal ini dapat dilakukan dengan menerapkan sistem hukum baru tentang hak pemilikan dan penggunaan tanah menurut prinsip hukum agraria"¹¹.

Pengertian mengenai *landreform* juga dibagi kedalam pengertian secara luas dan juga pengertian secara sempit, dalam arti luas, yaitu:

- a. "Pembatasan hak-hak asing tanah (mengakhiri feodalisme)
- b. Perencanaan penggunaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

¹⁰*Ibid*, hlm. 202.

¹¹Telly Sumbu dkk, *Kamus Umum Politik dan Hukum*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 431.

c. Perombakan pemilikan/penguasaan tanah”.¹²

Sedangkan *landreform* dalam arti sempit yaitu “serangkaian tindakan yang meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah, serta hubungan yang bersangkutan dengan tanah”.¹³

Dari pengertian-pengertian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa *Landreform* merupakan perombakan atau perubahan struktur pemilikan tanah.

2.2.2. Tujuan *Landreform*

Terkait dengan pengertian-pengertian *landreform* yang merupakan perombakan atau perubahan struktur pemilikan tanah, maka *Landreform* memiliki tujuan untuk menyempurnakan adanya pemerataan kepemilikan tanah; didalam tujuan *landreform* ini ada dua dimensi untuk tujuan ini, yaitu:

Pertama, “adanya usaha untuk menciptakan suatu pemerataan hak atas tanah di antara para pemilik tanah. Ini dapat dilakukan dengan usaha yang intensif, yaitu dengan dilakukannya redistribusi tanah”¹⁴

Kedua, “untuk mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil yang dapat merupakan usaha untuk memperbaiki persamaan di antara petani secara menyeluruh. Untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah”.¹⁵

Sesuai dengan tujuan *landreform* yaitu untuk memperbaiki kehidupan rakyat dan khususnya rakyat tani, maka tujuan utama yang akan dicapai dari diadakannya program *landreform* adalah:

¹² Mudjiono, *Politik Dan Hukum Agraria*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 1997, hlm. 62.

¹³ *Ibid*, hlm. 63.

¹⁴ Supriadi, *Hukum...*, *Op.Cit*, hlm. 203.

¹⁵ *Ibid*.

a. Tujuan Sosial Ekonomis

- 1) “Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi sosial hak milik;
- 2) Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat dengan penggunaan teknologi modern”.¹⁶

b. Tujuan Sosial Politik

- 1) “Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah secara luas.
- 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian yang adil atas hasilnya. Ini berarti setiap orang memppunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan kemajuan serta melepaskan diri dari ketergantungan pada orang lain”.¹⁷

c. Tujuan Sosial Psikologis

- 1) “Meningkatkan kegairahan kerja para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
- 2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarap.
- 3) Meningkatkan kepercayaan dan harga diri rakyat tani sesuai dengan harkat dan martabat sebagai manusia”.¹⁸

¹⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 211-212.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

“Landreform merupakan perombakan terhadap pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berkaitan dengan penguasaan tanah”.¹⁹

R.Soeparto mengemukakan bahwa tujuan diadakan *landreform* di Indonesia, yaitu:

- 1) “Pemerataan penguasaan/pemilikan tanah pertanian untuk meratakan hasil produksinya.
- 2) Mengakhiri sistem kapitalisme dan feodalisme dalam penguasaan, pemilikan, dan pengusahaan di bidang keagrariaan.
- 3) Meningkatkan produksi pertanian.
- 4) Meningkatkan taraf hidup petani dan rakyat pada umumnya.
- 5) Meningkatkan harga diri para penggarap dan meningkatkan gairah kerja.
- 6) Menghilangkan jurang pemisah antara golongan (petani) kaya dan miskin”.²⁰

2.2.3. Program Landreform

Untuk mewujudkan tujuan-tujuan dari pada *Landreform* ini maka negara harus menjalankan *Landreform* ini sesuai dengan program yang meliputi:

- 1) “Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas;
- 2) Larangan pemilikan tanah secara *absentee*;
- 3) Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah bekas swapraja dan tanah Negara lainnya;
- 4) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
- 5) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
- 6) Penetapan luas minimum kepemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil”.²¹

2.2.4. Tanah Obyek Landreform

Landreform dilakukan oleh pemerintah setempat yang bertujuan untuk memperbaiki kehidupan masyarakat khususnya rakyat tani dengan dilakukannya

¹⁹ *Ibid*, hlm. 210.

²⁰ *Ibid*, hlm. 211.

²¹ *Ibid*, hlm. 213.

pemerataan pemilikan tanah. Dan tanah-tanah yang akan dibagikan dalam rangka

program *landreform* adalah:

1. “Tanah kelebihan dari batas maksimum;
2. Tanah *absentee* (guntai);
3. Tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara; dan
4. Tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara”.²²

Tanah-tanah tersebut akan menjadi tanah objek *landreform*.

2.2.5. Asas-Asas *Landreform*

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memuat asas-asas *landreform*, yaitu:

1. “Asas penghapusan tuan-tuan tanah besar.

Asas ini dimuat dalam Pasal 7 UUPA yang menetapkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Hal ini berarti bahwa program *landreform* dibuat agar tidak lagi terjadi monopoli dibidang pertanahan yang dilakukan oleh orang-orang yang hanya mementingkan kesejahteraan bagi dirinya sendiri.

2. Asas pembatasan luas maksimum dan/atau minimum tanah.

Asas ini dimuat dalam Pasal 17 UUPA yang merupakan lanjutan dari Pasal 7 UUPA dan sebagai bentuk pelaksanaannya telah diundangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960

²² Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Lihat: Pasal 1.

tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, dimana dalam kedua peraturan ini telah ditetapkan mengenai batas maksimum dan minimum kepemilikan tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh seseorang dan badan hukum, dan bagaimana untuk mengendalikan penguasaan tanah pertanian dengan tujuan agar peraturan ini dapat mengurangi kesenjangan sosial antara masyarakat Indonesia.

3. Asas larangan pemerasan orang oleh orang lain

Asas ini dimuat di dalam Pasal 11 UUPA yang memuat prinsip perlindungan kepada golongan yang ekonomis lemah terhadap yang memilki ekonomi yang kuat.

4. Asas kewajiban mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif atas tanah pertanian”.²³

Asas ini dimuat di dalam Pasal 10 UUPA yaitu suatu asas yang menjadi dasar untuk melakukan perubahan dalam struktur pertanahan hampir diseluruh dunia, yaitu dari negara-negara yang telah menyelenggarakan *landreform* atau sedang menyelenggarakan *landreform* yaitu bahwa tanah pertanian harus dikerjakan serta diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri.

²³ Urip Santoso, *Hukum... Op.Cit*, hlm. 208.

2.3. Kajian Umum Tentang Pembatasan Kepemilikan Tanah

Sebagaimana yang diketahui bahwa UUPA merupakan induk dari pelaksanaan *Landreform*, dan pelarangan penguasaan tanah yang melampaui batas dapat kita lihat pada Pasal 7 UUPA yang menetapkan bahwa “untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.²⁴ Dan yang dilarang bukan hanya kepemilikan tanah yang melampaui batas saja, tetapi juga penguasaan tanahnya. Penguasaan tanah yang dimaksud selain dikuasai dengan hak milik, juga dapat dikuasai dengan hak gadai, hak sewa, usaha bagi hasil dan lain-lain.

Dan sebagai lanjutan dari Pasal 7 tersebut dapat dilihat dalam Pasal 17 UUPA yang menetapkan:

- (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 satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum kepemilikan tanah dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam kepemilikan tanah diambil oleh Pemerintah dengan ganti rugi, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) Pasal ini, akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dan dilaksanakan secara berangsur-angsur.”²⁵

Dari penjelasan tersebut pada intinya mengatakan bahwa harus diatur batas luas maksimum kepemilikan tanah yang dimiliki oleh keluarga atau badan hukum. Dan untuk mengatur tentang luas maksimum kepemilikan tanah yang dapat dimiliki akan

²⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 7.

²⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 17.

diatur lebih lanjut lagi dengan peraturan pemerintah. Dan sebagai pengaturan lebih lanjut tentang luas maksimum kepemilikan tanah khususnya dibidang pertanian, telah diundangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan untuk mengendalikan penguasaan tanah pertanian pemerintah telah menetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

2.4. Kajian Umum Tentang Redistribusi Tanah

Salah satu program yang memegang peranan penting dalam mensukseskan program *Landreform* adalah “Redistribusi Tanah”. Redistribusi tanah merupakan bentuk pelaksanaan dari pembatasan kepemilikan tanah, yaitu “pengambil alihan tanah-tanah pertanian yang telah melampaui batas maksimum kepemilikan tanah oleh pemerintah, kemudian akan dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah”.²⁶ Pengambilan dan pembagian tanah-tanah kelebihan tersebut dasar hukumnya terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Kedua peraturan ini merupakan induk dari pada pelaksanaan redistribusi tanah. Redistribusi tanah ini merupakan bentuk pelaksanaan dari Pasal 17 ayat (3) UUPA yang menetapkan bahwa “Tanah-tanah yang merupakan

²⁶ Supriadi, *Hukum...Op.Cit.*, hlm. 211.

kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) Pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti rugi, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah”.²⁷

Redistribusi tanah merupakan pembagian terhadap tanah-tanah yang telah dikuasai langsung oleh negara dan telah menjadi tanah objek dari *landreform* yang akan diberikan kepada petani penggarap yang memiliki tanah pertanian kurang dari 2 hektar dan telah memenuhi syarat sebagaimana yang diatur dalam ketentuan PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang bertujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi masyarakat terlebih khusus rakyat tani.

Adapun kriteria petani-petani yang berhak menerima redistribusi tanah itu ialah para petani yang telah memenuhi syarat menurut ketentuan dalam Pasal 8 dan 9 PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yaitu:

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 tiga tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
5. Penggarap yang mengerjakan tanah hak milik;
6. Penggarap tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat (2) dan (3);
7. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 Ha;
8. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 Ha;
9. Petani atau buruh tani lainnya”.²⁸

²⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 17 ayat (3).

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (2) PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian menyebutkan bahwa didalam kriteria tersebut diatas terdapat petani yang berada dalam prioritas maka petani-petani tersebut akan mendapatkan prioritas dengan kriteria sebagai berikut:

1. “petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan bekas pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya 5 orang;
2. petani yang terdaftar sebagai veteran;
3. petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur; serta
4. petani yang menjadi korban kekacauan, maka kepada mereka itu diberikan pengutamaan diatas petani-petani lain, yang ada didalam golongan prioritas yang sama”²⁹

Selain harus memenuhi kriteria tersebut diatas para petani calon penerima redistribusi tanah harus memenuhi persyaratan seperti yang telah ditentukan dalam Pasal 9 PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yaitu:

1. “Syarat-syarat Umum:
 - a. Warga Negara Indonesia;
 - b. Bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan dan kuat kerja dalam pertanian.
2. Syarat-syarat Khusus:
 - a. Bagi petani yang tergolong dalam prioritas (1, 2, 5, 6 dan 7) telah mengerjakan tanah yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 tahun berturut-turut;
 - b. Bagi petani yang tergolong dalam prioritas (4) telah mengerjakan tanahnya 2 musim berturut-turut; dan
 - c. Bagi para pekerja tetap yang tergolong dalam prioritas (3) telah bekerja pada bekas pemilik selama 3 tahun berturut-turut”³⁰.

²⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Lihat: Pasal 8 ayat (1).

²⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Lihat: Pasal 8 ayat (2).

³⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Lihat: Pasal 9.

2.4.1. Tahapan Pelaksanaan Redistribusi Tanah

Dalam melakukan proses redistribusi tanah, ada tahapan kegiatan yang harus dilakukan, meliputi:

1. “Persiapan;
2. Penyuluhan kepada calon penerima redistribusi;
3. Identifikasi obyek (lokasi) dan subyek (penerima redistribusi);
4. Seleksi calon penerima redistribusi;
5. Pengukuran bidang-bidang tanah;
6. Membuat tugu poligon;
7. Pemetaan topografi dan penggunaan tanah;
8. *Checking* realokasi.³¹

Setelah melakukan tahapan-tahapan tersebut diatas akan menghasilkan data-data sebagai berikut:

1. Daftar inventarisasi obyek dan subyek penguasaan dan penggunaan tanah;
2. Daftar calon penerima redistribusi;
3. Peta pengukuran;
4. Peta topografi;
5. Desain tata ruang dan relokasi DTR;
6. Surat keputusan Pemberian Hak Milik dalam rangka redistribusi tanah; dan
7. Setelah penerima redistribusi melunasi semua kewajibannya sebagaimana yang tercantum dalam Surat Keputusan Pemberian Hak Milik, selanjutnya dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten untuk memperoleh sertifikat”.³²

³¹ http://eprints.undip.ac.id/45025/3/BAB_II.pdf, diakses tanggal 20 Juni 2018, pukul 02.35 WIB.

³² http://eprints.undip.ac.id/45025/3/BAB_II.pdf, diakses tanggal 20 Juni 2018, pukul 02.35 WIB.

BAB III PEMBAHASAN

3.1. Gambaran Umum Kabupaten Minahasa Utara

3.1.1. Sejarah Kabupaten Minahasa Utara

Kabupaten Minahasa Utara yang biasa disingkat MINUT di bentuk berdasarkan “Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Minahasa Utara di Propinsi Sulawesi Utara dan telah diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia atas nama Presiden Republik Indonesia pada tanggal 7 Januari 2004”.¹ Kabupaten Minahasa Utara terletak di Provinsi Sulawesi Utara yang memiliki lokasi yang sangat strategis karena kabupaten ini terletak diantara dua kota yaitu, kota Manado yang merupakan ibu kota provinsi Sulawesi Utara yang berjarak ± 19 KM² yang dapat ditempu dalam waktu 30 menit, dan Kota Bitung yang merupakan kota pelabuhan yang dapat ditempuh dalam waktu 30 menit, dan sebagian dari bandar udara Sam Ratulangi Manado berada di Kabupaten Minahasa Utara. ibu kota Kabupaten Minahasa Utara ialah Kecamatan Airmadidi, dan kabupaten Minahasa Utara merupakan daerah otonom yang baru dimekarkan dari Kabupaten Minahasa yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2003 yang diresmikan pada tanggal 7 Januari 2004.

Kabupaten Minahasa Utara mempunyai potensi alam yang luas serta kekayaan sejarah juga budaya yang menjadi daya tarik tersendiri. Bagi kabupaten Minahasa Utara potensi sumber daya alam yang ada di kabupaten Minahasa Utara antara lain

¹ www.minutkab.go.id>profil>sejarah , diakses tanggal 19 Maret 2018, pukul 15.10 WIB

ialah pertanian dan perkebunan yang didominasi oleh tanaman kelapa yang menjadi usaha tani utama bagi penduduk yang ada di Kabupaten Minahasa Utara. Sumber daya laut dan perikanan juga merupakan salah satu potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh Kabupaten Minahasa Utara yaitu perikanan air tawar yang merupakan usaha dari sebagian masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara.²

Selain potensi sumber daya alam Kabupaten Minahasa Utara juga memiliki banyak potensi wisata yaitu wisata budaya antara lain pesona gunung klabat yang terletak di kecamatan Airmadidi, pantai pasir putih yang terletak di kecamatan Likupang antara lain ialah pulau lihaga, pantai pasir putih paal dan masih banyak pantai pasir putih yang ada di kabupaten Minahasa Utara, selain itu juga terdapat pesona puncak kaki Dian, cagar cagar budaya waruga atau kuburan batu moyang Minahasa yang terdapat di Desa Sawangan Kecamatan Airmadidi, batu bertumbuh di Desa Watutumou, dan masih banyak lagi tempat-tempat wisata yang ada di kabupaten Minahasa Utara.³

3.1.2. Letak Geografis Kabupaten Minahasa Utara

Kabupaten Minahasa Utara yang terletak di Provinsi Sulawesi Utara adalah kabupaten yang memiliki potensi sumber daya alam dibidang pertanian dan perkebunan, yang sebagian besar penduduknya itu berprofesi sebagai petani. kabupaten ini terletak pada $1^{\circ}17'51,93''$ - $1^{\circ}56'41,03''$ LU dan $124^{\circ}40'38,39''$ - $125^{\circ}15',15,53''$ BT dengan luas wilayah Kabupaten Minahasa Utara secara keseluruhan mencapai 1.059,244 KM² kecamatan Likupang Timur merupakan

² Ibid.

³ Katalog Badan Pusat Statistik Daerah Kabupaten Minahasa Utara, 2017, hlm. 12.

kecamatan terbesar dengan luas 290,84 KM². Kabupaten Minahasa Utara terdiri dari enam daerah kepulauan yang terdapat di tiga daerah kecamatan, yaitu Mantehage dan Nain di kecamatan Wori, Gangga, Talise dan Kinabuhutan di kecamatan Likupang Barat, dan Bangka di kecamatan Likupang Timur.⁴ Berikut adalah gambaran umum Kabupaten Minahasa Utara :

3.1.2.1. Letak Geografis :

Berbatasan langsung dengan :

Sebelah Utara : Laut Sulawesi dan laut Maluku

Sebelah Selatan : Kabupaten Minahasa

Sebelah Barat : Kota Manado

Sebelah Timur : Kota Bitung

Kabupaten Minahasa Utara terdiri dari 10 Kecamatan, 125 Desa, dan 6 Kelurahan yaitu :

Tabel 3:

Daftar Banyaknya Desa /Kelurahan dan Satuan Lingkungan Setempat Menurut Kecamatan di Kabupaten Minahasa Utara Pada Tahun 2016

NO	KECAMATAN	LUAS (KM ²)	DESA	KELURAHAN	SATUAN LINGKUNGAN SETEMPAT
1	Kema	78,76	10		73
2	Kauditan	108,20	12		135
3	Airmadidi	86,66	3	6	81
4	Kalawat	39,03	12		100
5	Dimembe	166,43	11		83
6	Talawaan	82,51	12		80
7	Wori	90,70	20		129

⁴ *Ibid*, hlm. 1.

menggambarkan bahwa keadaan wilayah yang ada di Kabupaten Minahasa Utara sebagai daerah yang subur dan mempunyai potensi yang sangat besar di masa yang akan datang untuk mengembangkan sentra-sentra produksi dalam bidang pertanian untuk tanaman pangan, perkebunan, hortikultura dan kehutanan serta sumber daya alam dibidang kelautan dan perikanan yang berlimpah disamping itu kabupaten ini memiliki kawasan industri, perdagangan dan jasa serta potensi pertambangan yang kesemuanya itu dapat mendukung nilai investasi guna perkembangan kemajuan di masa yang akan datang.⁵

3.1.2.3. Penggunaan Lahan di Kabupaten Minahasa Utara

Penggunaan lahan yang digunakan dapat mencerminkan aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat yang ada di suatu daerah, dalam aktivitas ini dapat mencerminkan bagaimana lahan yang ada telah digunakan sebagaimana fungsinya atau tidak. Penggunaan tanah oleh pemerintah setempat maupun masyarakat dari waktu ke waktu dapat berubah-ubah tergantung dari perkembangan pembangunan dan infrastruktur yang ada di tiap-tiap daerah, maka dari itu dalam menyusun rencana pembangunan atau yang biasa dikenal dengan Rencana Umum Tata Ruang perlu diperhatikan bagaimana fakta yang ada diwilayah di antaranya ialah penggunaan tanah.

Hal seperti ini dimaksudkan agar lokasi kegiatan yang direncanakan oleh pemerintah harus sesuai dengan potensi wilayah tersebut. Dan untuk penelitian ini akan berfokus pada penggunaan lahan pertanian yang ada di Kabupaten Minahasa

⁵ <http://www.minutkab.go.id/profil/iklim-dan-geografis/>, diakses tanggal 20 Maret 2018, pukul 15.50 WIB.

3.1.2.4. Pemerintahan

Jumlah wilayah Administrasi yang ada di Kabupaten Minahasa Utara di tahun 2016 tidak berubah dari tahun-tahun sebelumnya yaitu sebanyak 10 kecamatan, begitu pula dengan desa/kelurahan yaitu sebanyak 125 desa dan 6 kelurahan. Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ada di kabupaten Minahasa Utara yaitu sebanyak 3459, yang terdiri dari :

- Golongan I : 9
- Golongan II : 675
- Golongan III : 2.059
- Golongan IV : 716

Dan berdasarkan data yang ada sebanyak 74,76 persen PNS di Minahasa Utara minimal berpendidikan Diploma/Sederajat, sedangkan 21,32 persen PNS di Minahasa Utara adalah lulusan SMA/Sederajat, sementara 0,38 persen dan 0,03 persen PNS daerah hanya lulusan SMP/Sederajat dan SD/Sederajat.⁷

3.1.2.5. Keadaan Topografi Kabupaten Minahasa Utara

Kondisi wilayah yang ada di kabupaten Minahasa Utara terdiri atas pegunungan yang berbukit dan daerah rendah yang secara terperinci dibagi menjadi beberapa bagian yakni:

- 1) “Bagian Selatan yang terdiri dari dataran rendah berbukit dengan ketinggian berkisar pada 100 meter sampai 650 meter yang membentang

⁷ Katalog Badan Pusat Statistik Daerah Kabupaten Minahasa Utara, 2017, hlm. 2.

sepanjang kecamatan kalawat dan airmadidi dan pada umumnya sangat subur”⁸

2) “Bagian Tengah terdiri dari perbukitan dan pegunungan dengan ketinggian berkisar pada 150 meter sampai 650 meter kecuali gunung klabat dan sekitarnya yang mencapai ketinggian kurang lebih 1995 meter dan dataran ini membentang dari kecamatan Dimembe, kecamatan Airmadidi dan kecamatan Kauditan dan pada umumnya sangat subur”⁹

3) “Bagian Utara, Timur dan Barat terdiri dari dataran rendah yang tanahnya kurang subur dengan ketinggian 2 meter sampai 10 meter, daerah ini membentang sepanjang pantai Timur ke Utara sampai Barat dari kecamatan Kema, Likupang Timur, Likupang Barat, Wori”¹⁰

4) “Karakter permukaan tanah hampir sama di semua wilayah kecamatan dan dapat dikategorikan : datar, landai dan bergelombang dengan kemiringan tanah yaitu :

- “Antara 0 - 3° sekitar 30,49 %
- Kemiringan tanah antara 3 - 15° sekitar 30,49 % kemiringan antara 15 – 45° berkisar 19,66 %
- Kemiringan tanah berdiri diatas 45° adalah sekitar 6,43 %
- Kedalaman tanah rata-rata adalah 0 – 5 M dengan tingkat keasaman (ph) antara 6,0 – 8,0 serta memiliki tekstur tanah yang bervariasi mulai dari tanah liat (alluvial), tanah liat berlempung (meditran), tanah liat berpasir (latosol), dan tanah lempung berpasir (regosol)”¹¹

⁸ <http://www.minutkab.go.id/profil/topografi/>, diakses tanggal 20 Maret 2018, pukul 23.36 WIB.

⁹ <http://www.minutkab.go.id/profil/topografi/>, diakses tanggal 20 Maret 2018, pukul 23.36 WIB.

¹⁰ <http://www.minutkab.go.id/profil/topografi/>, diakses tanggal 20 Maret 2018, pukul 23.36 WIB.

¹¹ <http://www.minutkab.go.id/profil/topografi/>, diakses tanggal 20 Maret 2018, pukul 23.36 WIB.

Bagian paling utara dan bagian paling selatan dari Kabupaten Minahasa Utara ini terdiri dari pegunungan dan bukit-bukit yang diselingi oleh lembah di bagian tengah yang membentuk daratan.

3.2. Gambaran Umum Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara

3.2.1. Letak, Visi, dan Misi Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara

Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara yang berdiri dikomplek kantor Bupati Kabupaten Minahasa Utara, yang memiliki visi untuk “menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat serta berkeadilan untuk masyarakat, bangsa dan Negara Republik Indonesia”.¹² Sedangkan misi kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara adalah :

1. “Memberi pelayanan pertanahan dengan ramah, ulet, senyum dan tepat waktu;
2. Melaksanakan penataan pelayanan pertanahan dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan dan tertib penggunaan, pemanfaatan dan lingkungan hidup;
3. Mengembangkan pelayanan pertanahan yang dapat mengurangi sengketa dan konflik pertanahan; serta
4. Mengupayakan pelayanan pertanahan yang melibatkan partisipasi masyarakat”.¹³

¹² Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara.

¹³ Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara.

3.2.2. Tugas dan Fungsi Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintahan non kemeterian yang berada dibawah serta bertanggung jawab kepada Presiden yang dipimpin oleh seorang Kepala. Kantor Pertanahan mempunyai tugas pokok dalam membantu presiden Republik Indonesia untuk mengelola serta mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan pengaturan, pengawasan dan kepemilikan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah-masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh presiden.¹⁴ Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) juga mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.¹⁵ Dalam melaksanakan tugasnya Kantor Badan Pertanahan Nasional mempunyai fungsi untuk:

- 1) “Perumusan kebijakan nasional dalam bidang pertanahan;
- 2) Perumusan kebijakan teknis dalam bidang pertanahan;
- 3) Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program dalam bidang pertanahan;
- 4) Pembinaan dan pelayanan administrasi umum dalam bidang pertanahan;
- 5) Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, serta pengukuran dan pemetaan dalam bidang pertanahan;
- 6) Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum;
- 7) Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- 8) Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;

¹⁴ Ali Achmad Chomzah, *Pengadaan Tanah Untuk Instansi Pemerintah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, hlm. 85.

¹⁵ <http://kab-minahasautara.atrbpn.go.id/Tentang-Kami/Tugas-dan-Fungsi.aspx>, diakses tanggal 7 Mei 2018, pukul 12.00 WIB.

- 9) Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai atau milik negara atau daerah dan bekerjasama dengan Departemen Keuangan;
- 10) Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- 11) Kerjasama dengan lembaga-lembaga lain;
- 12) Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program dalam bidang pertanahan;
- 13) Pemberdayaan masyarakat dalam bidang pertanahan;
- 14) Pengkajian dan penanganan masalah, perkara, sengketa dan konflik di bidang pertanahan;
- 15) Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- 16) Penelitian dan pengembanagan dalam bidang pertanahan;
- 17) Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia dalam bidang pertanahan;
- 18) Pengelolaan data dan informasi dalam bidang pertanahan;
- 19) Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
- 20) Pembatalan dan penghetian hubungan hukum antara orang, atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- 21) Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku”¹⁶

Selain tugas dan fungsi seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memiliki 11 agenda kebijakan yaitu:

- 1) “Membangun kepercayaan masyarakat terhadap Badan Pertanahan Nasional;
- 2) Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah,serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di Indonesia;
- 3) Memastikan kekuatan hak-hak rakyat atas tanah (*land tenureship*);
- 4) Menyelesaikan persoalan pertanahan yang terdapat di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik;
- 5) Menangani dan menyelesaikan perkara, sengketa, masalah dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis;
- 6) Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMTANAS), serta sistem pengamanan dokumen pertanahan yang ada di Indonesia;
- 7) Menangani masalah Korupsi Kolusi dan Nepotisme serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
- 8) Membangun data base terhadap pemilikan dan penguasaan tanah untuk skala besar;

¹⁶ <http://kab-minahasautara.atrbpn.go.id/Tentang-Kami/Tugas-dan-Fungsi.aspx>, diakses tanggal 7 Mei 2018, pukul 12.18 WIB.

- 9) Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan;
- 10) Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional;
- 11) Mengembangkan serta memperbaiki politik, hukum dan kebijakan Pertanahan Nasional¹⁷

Dari awal tahun 2005 badan pertanahan nasional dibangun dan dikembangkan atas dasar 4 prinsip pengelolaan yaitu:

- 1) “Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat;
- 2) Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada keadilan penguasaan dan pemilikan tanah;
- 3) Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan Kebangsaan Indonesia; dan
- 4) Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada harmoni sosial”¹⁸

3.3. Pelaksanaan Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara.

Tingkat efektivitas atau tidaknya suatu peraturan dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil yang nyata yang telah terwujud. Ketika kita berbicara mengenai sejauh mana efektivitas hukum itu berlaku maka pertama-tama yang harus dilakukan yaitu kita harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu telah ditaati atau tidak ditaati, karena jika suatu aturan hukum ditati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya maka

¹⁷ <http://kab-minahasautara.atrbpn.go.id/Tentang-Kami/Tugas-dan-Fungsi.aspx>, diakses tanggal 7 Mei 2018, pukul 12.33 WIB.

¹⁸ <http://kab-minahasautara.atrbpn.go.id/Tentang-Kami/Tugas-dan-Fungsi.aspx>, diakses tanggal 7 Mei 2018, pukul 12.38 WIB.

aturan hukum yang bersangkutan dapat dikatakan efektif.¹⁹ Menurut Soerjono Soekanto derajat efektivitas hukum ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya sehingga dikenal asumsi bahwa, “taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator untuk melihat berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup”.²⁰ Sama halnya dengan efektivitas pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian terkait dengan PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di kabupaten Minahasa Utara dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan (*das sollen*) dengan hasil yang nyata yang telah dicapai (*das sein*). Dan menurut Soerjono Soekanto efektif atau tidaknya suatu hukum dapat ditentukan oleh 5 faktor, yaitu:

- 1) “Faktor hukum itu sendiri (undang-undang);
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk dan juga yang menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; serta
- 5) Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang berdasar pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup”²¹

Kelima faktor tersebut mempunyai keterkaitan yang erat antara yang satu dengan yang lain, begitu juga dengan penelitian pada saat ini efektif atau tidaknya

¹⁹ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya, Bandung, 2013, hlm. 67.

²⁰ Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm. 375.

²¹ Soerjono Soekanto, *Faktor..., Op.Cit*, hlm. 8-9.

pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah terkait dengan PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara ini akan dilihat dari 5 faktor tersebut.

3.3.1. Faktor Hukum Yang Mengatur Mengenai Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian.

Pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah sebenarnya telah diatur di dalam UUPA yang merupakan induk pelaksanaan dari *Landreform* yaitu terdapat dalam Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA. Kedua pasal tersebut telah dengan tegas melarang kepemilikan tanah yang melampaui batas, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 UUPA yang menetapkan bahwa “kepemilikan tanah yang melampaui batas tidak diperbolehkan agar tidak merugikan kepentingan umum”²² hal ini semata-mata dilakukan sebagai upaya dari pemerintah untuk mencegah terjadinya kepemilikan hak-hak atas tanah oleh perorangan maupun badan hukum secara berlebihan sehingga tidak ada lagi orang-orang yang tidak memiliki tanah. Dan sebagai lanjutan dari Pasal 7 UUPA telah diatur dalam Pasal 17 UUPA yang menetapkan :

- (1) “Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak seperti yang tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum
- (2) Penetapan batas maksimum kepemilikan tanah akan dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah akan diambil oleh Pemerintah dengan ganti rugi, selanjutnya akan dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan Pemerintah

²² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 7.

(4) Tercapainya batas minimum kepemilikan tanah, akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dan akan dilaksanakan secara berangsur-angsur”.²³

Dengan demikian negara yang dalam hal ini adalah pemerintah sebenarnya tidak mengizinkan seseorang maupun badan hukum untuk memiliki tanah lebih dari ketentuan yang telah diatur. Sama halnya dengan apa yang dikatakan oleh Boedi Harsono dalam bukunya Hukum Agraria yang mengatakan bahwa “yang dilarang itu bukan hanya kepemilikan, tetapi juga penguasaan tanah dalam bentuk-bentuk lainnya, yang memang sesuai dengan keadaan Indonesia”.²⁴ Hal ini telah jelas bahwa larangan kepemilikan tanah bukan hanya terhadap pemilikan tanah saja, melainkan juga terhadap penguasaan tanahnya juga.

Pemerintah melakukan hal ini semata-mata agar dapat mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menetapkan bahwa “Bumi, air ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.²⁵ dan wewenang yang diberikan kepada negara tersebut harus digunakan semata-mata untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata bukan digunakan untuk kepentingan golongan tertentu saja seperti yang diamantkan di dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA yang menetapkan bahwa “Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum

²³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,, Lihat: Pasal 17.

²⁴ Boedi Harsono, *Hukum...*, *Op.Cit*, hlm. 288.

²⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lihat: Pasal 33 ayat (3).

Indonesia yang merdeka baerdaulat, adil dan makmur”.²⁶ dan negara Indonesia

diberikan hak dari negara untuk menguasai dan diberikan kewenangan untuk :

- a. “Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan serta pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang berhubungan dengan bumi, air, dan ruang angkasa”.²⁷

Hak menguasai dari negara yang dimaksud disini bukan menguasai sepenuhnya, atau memiliki sepenuhnya akan tetapi negara menguasai untuk mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk mengatur tentang batas-batas maksimum tanah yang dapat dimiliki oleh orang maupun badan hukum yang semata-mata digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata.

Untuk mencapai kemakmuran rakyat dan sebagai bentuk pelaksanaan dari Pasal 17 ayat (2) UUPA pemerintah telah menetapkan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Taun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Kedua peraturan ini sama-sama mengatur tentang jumlah batas maksimum dan minimum kepemilikan tanah pertanian, namun di dalam UU/No.56/Prp/1960

²⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,, Lihat: Pasal 2 ayat (3).

²⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 2 ayat (2).

tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian hanya mengatur mengenai batas maksimum kepemilikan tanah pertanian untuk perorangan dan keluarga saja, sedangkan di dalam PMA/Kepala BPN nomor 18 tahun 2016 mengatur tentang batas maksimum kepemilikan tanah pertanian untuk perorangan dan badan hukum. Dalam penelitian ini akan berfokus pada PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Maksud dan tujuan dari Peraturan Menteri ini adalah untuk mengurangi kesenjangan sosial serta pemeratakan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan.²⁸

Dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian telah dijelaskan mengenai jumlah luas maksimum tanah pertanian yang dapat dimiliki dengan suatu hak oleh masyarakat yang ada di Indonesia seperti yang diamanatkan dalam Pasal 17 ayat (1) UUPA yang menetapkan bahwa “Dengan mengingat ketentuan yang diatur dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) maka telah diatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum”.²⁹ hak-hak atas tanah yang dimaksud sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 16 UUPA ialah:

- a. “Hak milik;
- b. Hak guna-usaha;
- c. Hak guna-bangunan;
- d. Hak pakai;

²⁸ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Lihat : Pasal 2 ayat (1).

²⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 2 ayat (3).

- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut hasil hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang bersifat sementara”.³⁰

“Hak-hak atas tanah tersebut tidak semuanya dapat diterapkan pembatasan luas maksimum kepemilikan tanah pertanian, namun pembatasan luas maksimum tanah-pertanian tidak berlaku terhadap tanah pertanian yang dikuasai dengan hak guna usaha atau hak lainnya yang sifatnya sementara yang didapat dari pemerintah, misalnya tanah hak pakai dan tanah jabatan”.³¹

Jumlah luas maksimum kepemilikan tanah pertanian oleh perorangan ditentukan berdasarkan jumlah kepadatan penduduk tiap kilometer persegi yang digolongkan sebagai berikut:

- a) “Tidak padat, paling luas 20 (dua puluh) hektar;
- b) Kurang padat, paling luas 12 (dua belas) hektar;
- c) Cukup padat, paling luas 9 (sembilan) hektar;
- d) Sangat padat, paling luas 6 (enam) hektar”.³²

Dan bagi orang-orang yang memiliki tanah lebih dari yang ditentukan oleh undang-undang maka peraturan menteri ini mewajibkan kepada orang tersebut untuk

³⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 16.

³¹ Boedi Harsono, *Hukum...., Op. Cit.*, hlm.372.

³² Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Lihat : Pasal 3 ayat (3).

melepaskan atau mengalihkan tanahnya kepada pihak lain dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. “Pihak lain tersebut harus berdomisili 1 kecamatan dengan letak tanah tersebut;
- b. Tanahnya harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk pertanian”³³

Hal ini juga diatur oleh pemerintah agar juga tidak terjadi kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai yang merupakan salah satu masalah terhadap tanah pertanian yang masih terjadi di Indonesia sampai saat ini. Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini pada dasarnya dilarang oleh pemerintah karena tidak sesuai dengan asas mengerjakan sendiri tanah pertanian yang dimiliki sehingga memperbesar kesempatan bagi orang-orang untuk menguasai tanah pertanian sebanyak-banyaknya yang kemudian dikerjakan oleh orang lain untuk semakin memperkaya hidup para tuan tanah.

Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah akan diambil alih oleh pemerintah untuk kemudian akan dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah sendiri untuk diusahakan dengan memberikan ganti rugi kepada pemilik tanah seperti yang diamatkan dalam Pasal 17 ayat (3) UUPA yang menetapkan bahwa “tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah akan diambil alih oleh pemerintah dengan memberikan ganti rugi dan kemudian akan dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan sesuai dengan

³³ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Lihat : Pasal 4 ayat (1).

ketentuan dalam peraturan pemerintah”.³⁴ Hal ini sesuai dengan yang dikatakan dalam Pasal 8 UU/No.56/Prp/1960 yang menetapkan bahwa “pemerintah mengusahakan agar setiap petani sekeluarga agar memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar”.³⁵ Untuk melaksanakan pembagian tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah pertanian yang telah diambil alih oleh pemerintah atau biasa disebut dengan redistribusi tanah maka pemerintah telah menetapkan “Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang selanjutnya disebut PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang selanjutnya disebut PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian”. Ganti rugi seperti yang dimaksud di dalam Pasal 17 ayat (3) UUPA yang diatur dalam Pasal 7 PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian dapat berupa:

1. “Ganti kerugian akan diberikan sebanyak 10 % dalam bentuk uang simpanan yang disimpan pada Bank Koperasi Tani dan Nelayan sedangkan sisanya akan diberikan dalam bentuk surat hutang *landreform*;
2. Uang Simpanan tersebut dapat diambil oleh yang berhak sejak satu tahun setelah tanah yang diambil alih tersebut telah dibagikan kepada rakyat;

³⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 17 ayat (3).

³⁵ Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Lihat: Pasal 8.

3. Surat-surat *landreform* tersebut diberikan dengan jumlah nilai yang sesuai, dan memberi kesempatan kepada pemegangnya secara bersama-sama, untuk ditukarkan dengan barang modal dari Pemerintah, guna untuk pembangunan usaha industri sesuai dengan rencana pembangunan industri;
4. Surat hutang *landreform* tersebut diberikan bunga 3 % tiap tahun, selama pemilik belum dapat mengambil uangnya tersebut, maka kepadanya diberikan juga bunga 3 % setahun itu;
5. Tiap tahun, dimulai 2 tahun sesudah tahun surat hutang *landreform* telah dikeluarkan, dibuka kesempatan untuk menukar surat hutang *landreform* itu sebesar sebagian dari jumlah nilai surat hutang *landreform* tersebut, yang akan dilunasi dalam waktu 12 tahun;
6. Jika jumlah ganti kerugian tersebut tidak melebihi dari Rp. 25.000,- maka Menteri Agraria dapat menetapkan pembayaran dengan menyimpang dari ketentuan-ketentuan tersebut diatas”³⁶

Pemerintah tidak dapat dengan seenaknya menentukan tanah-tanah mana sajakah yang akan diambil alih, melainkan pemilik tanah dapat mengajukan usul kepada menteri agraria tanah mana sajakah yang ia inginkan untuk tetap menjadi miliknya seperti yang diamantkan di dalam Pasal 2 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang menetapkan bahwa “pemilik tanah yang melebihi dari batas maksimum kepemilikan tanah diberi kesempatan untuk mengajukan usul kepada Menteri Agraria mengenai bagian-bagian mana dari tanahnya yang ia inginkan untuk tetap menjadi miliknya”³⁷

namun keputusan tersebut tetap ada pada menteri agraria dengan mempertimbangkan usul dari pemilik tanah seperti yang diamanatkan dalam ayatnya yang ke (2) yang menetapkan bahwa “dengan memperhatikan usul dari para pemilik tanah maka Menteri Agraria dapat menetapkan bagian mana yang akab tetap menjadi hak pemilik, dan tanah mana yang akan langsung dikuasai oleh pemerintah, untuk

³⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Lihat: Pasal 7.

³⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, Lihat: Pasal 2 ayat (1).

selanjutnya akan bagikan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 8³⁸ dan menteri agraria dapat menyerahkan kewenangna itu kepada panitia *Landreform* Daerah Tingkat II. Tanah-tanah yang diambil alih oleh pemerintah tersebut akan dibagikan kepada masyarakat yang belum memiliki tanah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti yang diamankan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengandung arti bahwa negara berperan sebagai pemegang hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, yang ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menetapkan bahwa “negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi atas bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”.³⁹ Namun pada kenyataan yang ada sampai saat ini masih banyak petani sekeluarga belum memiliki tanah pertanian sendiri untuk diusahakan, dan juga masih banyak orang-orang yang memiliki tanah lebih dari batas yang telah ditentukan. Hal seperti ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian tidak berjalan sebagaimana mestinya. Padahal di dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian menetapkan bahwa “pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5 mengakibatkan peralihan hak atas tanah tidak dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan”.⁴⁰

³⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, Lihat: Pasal 2 ayat (2).

³⁹ Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laks Bang Mediatama (Members of LaksBang Group), Yogyakarta, 2014, hlm. 7.

⁴⁰ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Lihat : Pasal 6.

Selanjutnya di dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian mengharuskan kepala kantor pertanahan untuk melakukan inventarisasi terhadap kepemilikan tanah yang telah melebihi batas ketentuan dan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*, dan apabila terjadi pelanggaran ketentuan sebagaimana yang diatur di dalam peraturan menteri ini tanah-tanah tersebut akan ditetapkan menjadi tanah objek *landreform* dan tanah-tanah tersebut akan dibagikan kepada petani sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.⁴¹ Selanjutnya peraturan menteri ini “mengharuskan kepada kepala kantor pertanahan untuk melakukan pengawasan terhadap ketentuan dalam peraturan menteri ini dan hasil pengawasan tersebut harus disampaikan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tiap 6 bulan sekali”.⁴²

Pengaturan mengenai batas kepemilikan tanah pertanian oleh perorangan maupun badan hukum memang telah diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, akan tetapi ada kelemahan dalam peraturan ini yaitu mengenai jumlah luas tanah pertanian yang dapat dimiliki hanya diatur untuk perorangan saja, sedangkan jumlah luas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh badan hukum tidak diatur di dalam peraturan ini. Di dalam peraturan ini yang diatur hanyalah pembatasan kepemilikan tanah untuk tanah pertanian saja, sedangkan untuk tanah non-pertanian sampai saat ini belum ada peraturan yang mengatur. Hal ini tidak sesuai dengan apa yang dikatakan dalam Pasal 17 ayat (2)

⁴¹ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Lihat : Pasal 11.

⁴² Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Lihat : Pasal 12.

UUPA yang menyatakan bahwa “penetapan batas maksimum yang termaksud dalam ayat (1) Pasal ini akan dilakukan dengan peraturan perundang-undangan di dalam waktu yang singkat”⁴³ yang selanjutnya dalam ayatnya yang ke (4) menyatakan bahwa “untuk tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) Pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, akan dilaksanakan secara berangsur-angsur.”⁴⁴ Pasal 17 UUPA tersebut telah jelas dikatakan bahwa pemerintah akan mengatur tentang penetapan luas maksimum kepemilikan tanah dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan secara berangsur-angsur, namun pada kenyataannya sekarang sampai saat ini yang diatur hanya penetapan luas tanah untuk pertanian saja sedangkan untuk tanah non-pertanian sampai saat ini belum diatur. Hal-hal seperti inilah yang mengakibatkan terjadinya monopoli kepemilikan hak atas tanah yang dilakukan oleh perorangan maupun juga orang-orang yang mengatasnamakan badan hukum sehingga mengurangi kesempatan bagi para petani yang berekonomi lemah untuk memiliki tanah dikarenakan berkurangnya tanah yang dapat dimiliki.

Lebih lanjut lagi dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian tidak mengatur lebih lanjut mengenai teknis pelaksanaan dari pembatasan kepemilikan tanah yang akan dilakukan oleh pemerintah di tiap daerah, serta peraturan menteri ini tidak mengatur mengenai sanksi yang akan diberikan kepada pemerintah apabila peraturan dalam undang-undang ini

⁴³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 17 ayat (2).

⁴⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 17 ayat (4).

tidak dilaksanakan dengan demikian maka pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian ini tidak dapat dikatakan efektif karena masih terdapat kelemahan dalam peraturan ini. Dengan adanya kelemahan dalam pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah yang diatur didalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian serta tidak dapat dijalkannya pembatasan kepemilikan tanah di Kabupaten Minahasa Utara ini menunjukkan bahwa peraturan menteri ini tidak memiliki kepastian hukum. Karena kepastian hukum merupakan hukum atau aturan yang telah diatur secara jelas dan dapat dijalankan secara efektif didalam kehidupan masyarakat sebagaimana yang telah ditentukan didalam undang-undang. Dan dengan tidak dapat diterapkannya peraturan ini di dalam masyarakat maka peraturan ini juga tidak dapat dikatakan efektif.

Menurut Soerjono Soekanto suatu peraturan hukum dapat dikatakan baik apabila memenuhi konsep berikut:

- 1) “Berlaku secara yuridis: keberlakuannya berdasarkan efektivitas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya dan terbentuk menurut cara yang telah diterapkan;
- 2) Berlaku secara sosiologis: peraturan hukum tersebut diakui dan diterima oleh masyarakat kepada siapapun peraturan hukum itu diberlakukan;
- 3) Berlaku secara fisiologis: peraturan hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif tertinggi;
- 4) Berlaku secara futuristic: pertauran hukum tersebut dapat berlaku lama”.⁴⁵

Lebih lanjut lagi Soerjono Soekanto mengatakan bahwa ukuran efektivitas suatu aturan hukum yang dilihat pada faktor pertama yaitu mengenai peraturan perundang-undangan yaitu:

- 1) “Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis;

⁴⁵<https://www.coursehero.com/file/p248jm1/Menurut-Soerjono-Soekanto-dalam-teori-efektivitas-hukum-faktor-faktor-tersebut/>, diakses pada tanggal 02 Juni 2018, Pukul 01.03 WIB.

- 2) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hirarki dan horizontal tidak ada pertentangan;
- 3) Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi;
- 4) Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada⁴⁶

Dan jika dilihat dari empat faktor pengukur efektivitas atau tidaknya suatu peraturan yang dilihat dari faktor hukum dapat dikatakan bahwa PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian pengaturannya memang telah valid dan telah sesuai dengan keempat faktor pengukur tersebut, karena peraturan tersebut telah mengatur dengan baik mengenai kelangsungan hidup para petani, dan peraturan ini tidak bertentangan dengan peraturan lain yang mengatur mengenai penguasaan tanah pertanian ini, serta pembentukannya telah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Namun suatu peraturan yang dibuat secara valid belum tentu merupakan peraturan yang efektif. Karena dengan tidak dapat diterapkannya PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di kabupaten Minahasa Utara maka peraturan tersebut tidak dapat dikatakan berjalan dengan baik dan tidak dapat dikatakan berjalan secara efektif, dan juga masih terdapat kelemahan dalam pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah. Karena suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan berjalan dengan efektif apabila telah tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah diatur di dalam undang-undang yang dibuat.

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1983, hlm. 80.

Munir Fuadi mengatakan bahwa validitas suatu norma merupakan suatu hal yang tergolong kedalam “yang seharusnya” (*das sollen*), sedangkan efektivitas suatu norma merupakan sesuatu yang dilihat dalam “kenyataannya” (*das sein*).⁴⁷ Terkait dengan pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian jika dilihat pada kenyataan yang ada, peraturan tersebut belum dapat dikatakan berjalan dengan efektif karena PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian yang mengharuskan pemerintah untuk melaksanakan pembatasan kepemilikan tanah pertanian baik bagi perorangan maupun badan hukum agar dapat mengurangi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan masyarakat serta menjamin ketahanan pangan, pada kenyataan yang ada di Kabupaten Minahasa Utara pembatasan kepemilikan tanah pertanian tidak berjalan sesuai dengan apa yang telah diatur di dalam undang-undang. Dan terkait dengan PMA/Kepala BPN nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian tidak dapat dikatakan valid karena masih banyak kelemahan yang terdapat dalam peraturan tersebut. Hans Kelsen mempersyaratkan adanya hubungan timbal balik antara unsur “validitas” dan “keefektifan” dari suatu kaidah hukum. Menurutnya sebelum suatu kaidah hukum berlaku secara efektif, maka suatu norma hukum harus terlebih dulu valid, karena jika suatu kaidah hukum tidak valid, maka

⁴⁷ Munir Fuadi, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, hlm. 116.

hukum itu tidak dapat diterapkan sehingga kaidah hukum tersebut tidak akan pernah efektif berlaku.⁴⁸

3.3.2. Faktor Penegak Hukum Yang Menerapkan Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Di Kabupaten Minahasa Utara.

Manusia di dalam kehidupannya memiliki hubungan yang sangat erat dengan tanah karena tanah merupakan salah satu sumber utama untuk melangsungkan hidup bagi umat manusia. Tanah merupakan salah satu kebutuhan yang memiliki peran yang sangat penting untuk melangsungkan hidup umat manusia bahkan sampai matipun manusia masih membutuhkan tanah maka dari itu kebutuhan akan tanah semakin hari semakin meningkat sedangkan tanah yang ada didunia ini tidak bertambah. Hal ini mengharuskan pemerintah untuk mengendalikan penguasaan tanah khususnya dibidang pertanian dengan cara membatasai jumlah tanah yang dapat dikuasai oleh manusia agar tanah yang ada di Indonesia ini dapat terbagi secara adil dan merata. Salah satu langkah yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengendalikan penguasaan tanah pertanian itu ialah dilakukannya program *Landreform/Reforma Agraria* yang meliputi:

- 1) "Larangan untuk menguasai tanah pertanian lebih dari batas yang telah ditentukan;
- 2) Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*;

⁴⁸ Ibid, hlm. 116.

- 3) Redistribusi tanah atas kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah bekas swapraja dan tanah Negara lainnya;
- 4) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang telah digadaikan;
- 5) Pengaturan kembali terhadap perjanjian bagi hasil tanah pertanian; dan
- 6) Penetapan luas minimum kepemilikan tanah pertanian serta disertai larangan melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian untuk menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil⁴⁹

Dalam perkembangan kemajuan teknologi, sosial, ekonomi, dan budaya saat ini mengakibatkan meningkatnya jumlah kebutuhan manusia akan tanah yang digunakan misalnya untuk perumahan, perkebunan, peternakan, industri, perkantoran, tempat-tempat hiburan, serta fasilitas lainnya yang digunakan untuk meningkatkan kebutuhan ekonomi manusia yang sangat besar, mengharuskan manusia untuk memiliki tanah dalam jumlah yang besar pula. Hal ini menyebabkan terjadinya pelanggaran pada pelaksanaan Pasal 7 dan 17 UUPA, karena semakin banyak kebutuhan manusia akan tanah yang mengakibatkan terjadinya kepemilikan tanah secara besar-besaran yang dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai ekonomi tinggi khususnya dalam hal ini adalah tanah pertanian. Dengan semakin meningkatnya kebutuhan manusia akan tanah yang digunakan untuk kepentingan pribadi masyarakat, swasta, maupun pemerintah tentu akan menggunakan tanah-tanah pertanian karena ketersediaan tanah darat yang sangat terbatas.

Kasus mengenai sengketa tanah di Indonesia ini sebenarnya sudah lama terjadi, kasus ini muncul sejak masyarakat mulai merasa kurangnya ketersediaan

⁴⁹ Urip Santoso, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 213.

tanah, sebagai akibat dari ledakan jumlah penduduk⁵⁰ yang mengakibatkan kebutuhan manusia akan tanah semakin hari semakin meningkat. Salah satu masalah pertanahan yang sampai saat ini masih sering terjadi di Indonesia ialah masalah kepemilikan tanah yang melampaui batas sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 7 dan 17 UUPA. Maka dari itu pemerintah telah membuat undang-undang yang mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pembatasan kepemilikan tanah di antaranya ialah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, dan peraturan-peraturan lain yang terkait.

Dalam UU/No.56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian mengatur mengenai penetapan batas maksimum tanah pertanian yang dapat dimiliki dan batas minimum kepemilikan tanah pertanian serta larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan kepemilikan tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil, serta mengatur mengenai pengembalian dan penebusan terhadap tanah-tanah pertanian yang digadaikan. Sama dengan PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian yang mengatur mengenai pengendalian penguasaan tanah pertanian.

Undang-undang yang telah dibuat oleh pemerintah tentu saja harus dilaksanakan sesuai dengan apa yang telah diatur di dalam undang-undang yang ada

⁵⁰ Bernhard Limbong, *Politik Pertanian*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2013, hlm. 86.

termasuk di antaranya ialah pembatasan kepemilikan tanah. Pembatasan kepemilikan tanah ini harus dilaksanakan oleh pemerintah agar tidak terjadi lagi monopoli penguasaan tanah yang dilakukan oleh masyarakat yang memiliki ekonomi tinggi yang mengakibatkan orang-orang yang memiliki ekonomi rendah tidak dapat memiliki tanah. Begitu juga dengan pemerintah dan masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara juga harus melaksanakan pembatasan kepemilikan tanah khususnya dibidang pertanian sesuai dengan yang telah diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Kabupaten Minahasa Utara merupakan kabupaten yang memiliki luas wilayah 1.059,24 KM² yang terbagi kedalam 10 kecamatan yang terdiri dari 125 desa dan 6 kelurahan dan jumlah penduduk pada akhir tahun 2016 sebanyak 199.498 jiwa. Jumlah penduduk pada tahun 2016 ini mengalami pertumbuhan sebesar 0,71 persen dibandingkan tahun 2015 dengan kepadatan penduduk mencapai 188,34 jiwa/km² untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam Tabel berikut: ⁵¹

Tabel 4:
Distribusi Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Minahasa Utara Tahun 2016.

NO	KECAMATAN	LUAS WILAYAH		KEPADATAN PENDUDUK		KEPADATAN PENDUDUK PER KM ²
		KM ²	%	JUMLAH	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	Kema	78,76	7,44	16.746	8,39	212,62

⁵¹ Katalog Badan Pusat Statistik Daerah Kabupaten Minahasa Utara, 2017, hlm. 3.

2	Kauditan	108,20	10,21	24.467	12,26	226,13
3	Airmadidi	86,66	8,18	28.833	14,45	332,71
4	Kalawat	39,03	3,68	31.225	15,65	800,03
5	Dimembe	166,43	15,71	23.855	11,96	143,33
6	Talawaan	82,51	7,79	21.038	10,55	254,98
7	Wori	90,70	8,56	16.879	8,46	186,10
8	Likupang Barat	104,29	9,85	16.049	8,04	153,89
9	Likupang Timur	290,84	27,46	15.540	7,79	53,43
10	Likupang Selatan	11,82	1,12	4.866	2,44	411,68
JUMLAH		1.059,24	100,00	199.498	100,00	188,34

Sumber : Katalog Badan Pusat Statistik Kabupaten Minahasa Utara Dalam Angka Tahun 2017, Halaman 59.

Dari uraian di atas terlihat jelas bahwa padatnya jumlah penduduk di Kabupaten Minahasa Utara yang tidak berimbang dengan luas wilayah yang ada di Kabupaten tersebut, yang mengakibatkan terjadinya pemilikan tanah yang tidak merata dan hanya bertumpuk pada golongan-golongan tertentu saja dengan kata lain hanya orang-orang dengan ekonomi tinggilah yang dapat memiliki tanah yang kebanyakan menjadi tuan tanah, sedangkan orang dengan ekonomi rendah tidak lagi dapat memiliki tanah dan biasanya hanya menjadi petani penggarap bagi para tuan tanah yang mengakibatkan para tuan tanah tersebut semakin hari semakin bertambah kaya dengan tidak mengusahakan tanahnya sendiri, sedangkan para petani penggarap akan terus menjadi sengsara dan tidak dapat terelakkan lagi bahwa pembatasan maksimum kepemilikan tanah pertanian sebagaimana yang diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian tidak diterapkan oleh pemerintah dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai petugas yang diamankan oleh undang-undang untuk menjalankan aturan

tersebut, maka dapat dibayangkan bagaimana keadaan kedepan yang dapat memicu terjadinya konflik ditengah masyarakat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah pertanian karena kepadatan penduduk yang setiap hari semakin meningkat yang senantiasa diikuti dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat akan tanah. Hal semacam ini mengakibatkan semakin hari semakin meningkatnya harga akan tanah sehingga semakin memperkecil kemungkinan bagi para masyarakat yang memiliki ekonomi kecil untuk memiliki tanah khususnya tanah pertanian untuk diusahakan sendiri dan tetap akan menjadi petani penggarap bagi para tuan tanah, sedangkan masyarakat dengan ekonomi tinggi dapat memiliki tanah seluas-luasnya. Akibatnya peran dari negara untuk mengatur penguasaan serta pemilikan tanah-tanah yang bersumber pada hak menguasai negara dan digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (1) UUPA menjadi tidak tercapai. Serta tujuan dari Negara Kesejahteraan (*welfare state*) untuk menyediakan pelayanan sosial untuk seluruh penduduknya, yang sebaik dan sedapat mungkin berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan juga menyelenggarakan jaringan pelayanan agar dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan bagi warga Negara yang dilakukan secara adil dan berkelanjutan menjadi tidak tercapai juga karena konsep negara kesejahteraan ini menganggap bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk menjamin kesejahteraan hidup bagi setiap warga negaranya. Dan dengan pemerintah tidak dapat menjalankan pembatasan kepemilikan tanah agar tercapainya kesejahteraan bagi para petani yang belum memiliki tanah maka tujuan dari negara kesejahteraan menjadi tidak tercapai juga.

Dalam kegiatan pendaftaran tanah yang berkaitan dengan pembatasan maksimum kepemilikan tanah pertanian sesuai dengan PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, berdasarkan hasil pengamatan penulis dan juga berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Eni Sulastrri Darmayanti yang merupakan kepala Seksi Sub. Sengketa Pertanahan, untuk kabupaten Minahasa Utara tergolong kedalam daerah cukup padat dengan luas maksimum tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh masyarakat yang ada di Kabupaten Mianahasa Utara adalah 9 ha, yang ditentukan berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Minahasa Utara.⁵² Hal ini sesuai dengan yang diatur di dalam Pasal 3 huruf c PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Namun untuk pelaksanaan dari apa yang telah diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian belum berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, karena sampai saat ini pemerintah yang ada di Kabupaten Minahasa Utara belum pernah melakukan pengambil alihan tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah pertanian yang kemudian dibagikan kepada para petani yang belum mempunyai lahan dengan memeberikan ganti kerugian dengan alasan bahwa aturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian memang telah diatur di dalam undang-undang khususnya dalam UU/No.56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan lebih lanjut lagi diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian

⁵² Wawancara dengan Ibu Eni Sulastrri Darmayanti Pegawai BPN bagian Kepala Sub Seksi Sengketa, 6 April 2018, pukul 10.00 WITA.

Penguasaan Tanah Pertanian, akan tetapi peraturan ini tidak mengharuskan adanya peraturan dibawahnya yang mengatur mengenai cara untuk melakukan pembatasan.

Lebih lanjut lagi menurut Eni Sulastri Darmayanti yang merupakan kepala sub seksi sengketa yang ada di Kabupaten Minahasa Utara mengatakan bahwa pemerintah juga tidak memiliki dana dari pemerintah pusat untuk melakukan pengambil alihan terhadap tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah serta tidak ada petunjuk teknis dan juga petunjuk pelaksanaan untuk melakukan pembatasan kepemilikan tanah pertanian tersebut.⁵³ Hal seperti ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak menjalankan amanat yang ditentukan dalam Pasal 11 ayat (3) PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian yang menetapkan bahwa tanah yang merupakan objek *landreform/Reforma Agraria* dibagikan kepada para petani sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam undang-undang yang ketentuan tersebut telah diatur di dalam PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian. Dari alasan pegawai BPN tersebut yang mengatakan bahwa BPN setempat tidak memiliki dana dari pemerintah pusat untuk melakukan pembatasan kepemilikan tanah pertanian tersebut menunjukkan bahwa pemerintah pusat juga tidak menjalankan amanat dari Pasal 16 ayat (2) PP No. 224 Tahun 1961 yang menetapkan bahwa sumber-sumber keuangan dana *Landreform* berasal dari:

1. "Pemerintah;
2. Pungutan 10% dari ongkos administrasi atas harga tanah yang harus dibayar petani;

⁵³ Wawancara dengan Ibu Eni Sulastri Darmayanti Pegawai BPN bagian Kepala Sub Seksi Sengketa, 6 April 2018, pukul 10.00 WITA.

3. Hasil sewa dan hasil penjualan tanah-tanah dalam rangka pelaksanaan *Landreform*;

4. Sumber-sumber lain yang sah”.⁵⁴

Dengan tidak adanya dana dari pemerintah pusat maka akan mempersulit juga pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melaksanakan program *Landreform* ini, dan dengan tidak dilaksanakannya program *landreform* mengakibatkan sumber-sumber dana untuk memfalsifikasi para petani untuk diberikan kredit melalui yayasan dana *landreform* yang dibentuk oleh menteri agraria sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian menjadi tidak terpenuhi.

Adapun permasalahan lain yang menjadi kendala dalam menjalankan pembatasan kepemilikan tanah pertanian di Kabupaten Minahasa Utara yaitu pemerintah setempat tidak memiliki data mengenai berapa banyaknya tanah pertanian yang telah lebih dari 9 ha yang dimiliki oleh masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara, dengan alasan bahwa tidak didukung oleh aplikasi yang dibuat oleh BPN pusat. Hal seperti ini sangat bertentangan dengan yang diatur dalam Pasal 11 PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian yang mengatur bahwa :

(1) “Kepala kantor pertanahan melakukan inventarisasi terhadap kepemilikan tanah yang melebihi batas ketentuan pembatasan dan kepemilikan tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal diluar kecamatan dari tempat letak tanah.

⁵⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Lihat: Pasal 16 ayat (2).

(2) Dalam hal inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat pelanggaran ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ini, tanahnya ditetapkan sebagai objek *Landreform/Reforma Agraria*.

(3) Tanah objek *Landreform/Reforma Agraria* dibagikan kepada petani sesuai dengan ketentuan perundang-undangan⁵⁵.

Dengan tidak adanya data yang dimiliki oleh pemerintah setempat mengenai jumlah tanah pertanian yang telah lebih dari batas yang ditentukan yang dimiliki oleh masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara menunjukkan bahwa apa yang diatur di dalam Pasal 11 PMA/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian tidak dijalankan oleh pemerintah setempat. Dan dengan kata lain pemerintah setempat juga tidak melakukan pengawasan terhadap ketentuan dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian dan tidak melaporkannya kepada Menteri Agraria setiap 6 bulan sekali sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 peraturan ini.

Dari uraian tersebut dapat dikatakan bahwa pembatasan kepemilikan tanah pertanian sesuai dengan yang diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian tidak dapat dikatakan berjalan dengan efektif dikarenakan pemerintah yang ada tidak menjalankan amanat dari peraturan-peraturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang telah dibuat dengan berbagai alasan, dan tujuan dari PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian terlebih khusus dalam hal pembatasan kepemilikan tanah pertanian menjadi tidak terpenuhi dan tidak berjalan

⁵⁵ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Lihat : Pasal 11,

dengan efektif. Karena suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan berjalan dengan efektif apabila telah tercapai tujuan ataupun sasaran seperti dengan apa yang telah ditentukan dalam undang-undang. Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan rencana yang telah ditentukan dalam undang-undang dengan hasil yang nyata, namun jika hasil usaha atau pekerjaan yang dilakukan tidak tepat sehingga tujuan dari pada undang-undang itu tidak tercapai maka hal tersebut tidak dapat dikatakan efektif.

Agar suatu kaidah hukum dapat dikatakan efektif, ada dua syarat utama yaitu :

1. Kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan;
2. Kaidah hukum tersebut harus dapat diterima oleh masyarakat.⁵⁶

Dengan tidak dapat diterapkannya pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara, menunjukkan bahwa peraturan tersebut tidak efektif.

Menurut Soerjono Soekanto masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis jika ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut:

- 1) Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada;
- 2) Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan;
- 3) Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat;
- 4) Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penguasaan-penguasaan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya”.⁵⁷

⁵⁶ Munir Fuadi, *Teori... Op.Cit.*, hlm. 117.

Sama halnya dengan apa yang dikatakan oleh Pegawai yang ada di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara tersebut bahwa pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian di kabupaten Minahasa Utara tidak dapat dijalankan karena PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian tidak mengatur mengenai teknis pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah dan tidak mengharuskan adanya peraturan dibawahnya yang mengatur mengenai teknis pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah ini, akan tetapi semestinya pemerintah setempat dapat membuat peraturan daerah yang mengatur mengenai petunjuk teknis pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian di kabupaten Minahasa Utara, namun pada kenyataan yang ada di Kabupaten Minahasa Utara sampai saat ini tidak memiliki peraturan daerah yang mengatur mengenai *landreform* terlebih khusus pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah. Adapun undang-undang ini mengharuskan kepala kantor Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan inventarisasi terhadap kepemilikan tanah pertanian yang melampaui batas serta pengawasan terhadap pelaksanaan dari pada undang-undang tersebut, namun pada kenyataan yang ada pemerintah sampai saat ini tidak memiliki data mengenai jumlah masyarakat setempat yang memiliki tanah lebih dari 9 HA yang berarti bahwa pemerintah setempat tidak pernah melakukan inventarisasi terhadap kepemilikan tanah pertanian padahal undang-undang telah mengharuskan kepala Badan Pertanahan Nasional untuk melakukannya.

⁵⁷ Soerjono Soekanto, *Penegakan.., Op.Cit*, hlm. 82.

Hal seperti ini menunjukkan bahwa pemerintah setempat juga tidak melakukan perannya sebagai aparat penegak hukum untuk melaksanakan pembatasan kepemilikan tanah sesuai dengan yang telah diatur di dalam undang-undang dan tidak dapat memberikan teladan bagi masyarakatnya sendiri untuk melaksanakan perintah dari undang-undang yang ada, dan dengan tidak diterapkannya PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara oleh pemerintah setempat menunjukkan bahwa pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah terkait dengan PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di kabupaten Minahasa Utara tidak berjalan dengan efektif.

3.3.3. Faktor Sarana atau Fasilitas Yang Mendukung Pelaksanaan Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Di Kabupaten Minahasa Utara.

Sarana dan prasarana merupakan alat atau fasilitas yang digunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum sesuai dengan yang telah diatur di dalam peraturan tersebut. Sarana yang ada harus secara jelas menjadi bagian yang turut memberikan kontribusi untuk kelancaran dalam pelaksanaan tugas-tugas aparat setempat. Sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Eni Sulastri Darmayanti mengatakan bahwa alasan pemerintah setempat tidak dapat melaksanakan pembatasan kepemilikan tanah pertanian ini karena kurangnya sistem

dari BPN pusat, padahal pemerintah pusat telah menyediakan aplikasi komputerisasi kegiatan pertanahan (KKP) yang dimuat dalam Surat Edaran Nomor 5/SE-100/I/2015 tentang Penggunaan Aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan untuk menunjang kinerja pelayanan pengaturan dan penataan serta penyelesaian masalah agraria. Tapi dari hasil wawancara penulis dengan Eni Sulastrri Darmayanti mengatakan bahwa aplikasi yang dibuat tidak jelas dan tidak mendukung pemerintah setempat untuk mendata jumlah tanah yang dimiliki oleh masyarakat sehingga pemerintah tidak dapat menjalankan pembatasan kepemilikan tanah pertanian sesuai dengan ketentuan dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.⁵⁸ Dari pernyataan pegawai BPN tersebut menunjukkan bahwa sistem komputerisasi yang dimuat dalam Surat Edaran Nomor 5/SE-100/I/2015 tentang Penggunaan Aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan yang dibuat untuk menunjang kerja dari BPN daerah tidak menunjukkan adanya validitas dari kaidah hukum tersebut yang mengakibatkan juga PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian tidak dapat berjalan secara efektif. Adapun terkait dengan Pasal 11 PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian yang mengharuskan kepala Badan Pertanahan Nasional setempat untuk melakukan inventarisasi terhadap kepemilikan tanah yang melampaui batas dengan maksud dan tujuan agar pemerintah memiliki data mengenai jumlah masyarakat yang telah memiliki tanah pertanian lebih dari batas yang telah ditentukan, akan tetapi sampai saat ini pemerintah setempat tidak

⁵⁸ Wawancara dengan Ibu Eni Sulastrri Darmayanti Pegawai, BPN bagian Kepala Sub Seksi Sengketa, 6 April 2018, pukul 10.00 WITA.

memiliki data mengenai berapa banyak orang yang telah memiliki tanah pertanian lebih dari batas yang ditentukan yang merupakan salah satu saran bagi pemerintah untuk melakukan pembatasan kepemilikan tanah di Kabupaten Minahasa Utara.

Menurut Soerjono Soekanto sarana-prasarana untuk mendukung terlaksananya suatu peraturan berpatokan pada:

- 1) “Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik;
- 2) Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya;
- 3) Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi;
- 4) Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki;
- 5) Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya; serta
- 6) Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya”.⁵⁹

Sama halnya dengan yang telah dikatakan oleh Soerjono Soekanto yang mengatakan bahwa sarana prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi untuk mendukung terlaksananya suatu peraturan perundang-undangan dan agar pembatasan kepemilikan tanah pertanian di kabupaten Minahasa Utara dapat berjalan dengan efektif maka salah satu yang harus dilakukan oleh pemerintah setempat ialah memperbaiki sistem yang ada serta melakukan inventarisasi terhadap kepemilikan tanah pertanian yang melampaui batas agar dapat mempermudah pemerintah setempat untuk melakukan pembatasan kepemilikan tanah di kabupaten Minahasa Utara, karena sarana-prasarana merupakan salah satu faktor yang mempunyai peran penting agar suatu peraturan dapat berjalan dengan efektif.

⁵⁹ Soerjono Soekanto, *Penegakan... Op.Cit*, hlm. 82.

3.3.4. Faktor Masyarakat Yang Mempengaruhi Terlaksananya Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara.

Dalam menjalankan suatu peraturan tentulah harus ada peran yang andil antara pemerintah yang ada dengan masyarakat yang ada. Sama halnya dengan menjalankan pembatasan kepemilikan tanah pertanian seperti yang diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara tentunya harus ada peran dari pemerintah setempat maupun masyarakat yang ada. Namun peraturan menteri tersebut sampai saat ini belum dapat diterapkan di Kabupaten Minahasa Utara karena selain kurangnya peran dari pemerintah setempat untuk menjalankan pembatasan kepemilikan tanah pertanian ini juga kurangnya peran dari masyarakat setempat untuk membantu pemerintah yang ada untuk menjalankan amanat dari undang-undang tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan beberapa masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara menunjukkan masih terdapat sebagian pihak yang memiliki tanah pertanian lebih dari batas maksimum kepemilikan tanah pertanian seperti yang telah ditetapkan di dalam undang-undang. Dan ternyata sebagian besar masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara tersebut juga tidak mengetahui berapa jumlah maksimum tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara tersebut dan juga masyarakat setempat tidak

mengetahui tentang PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian dikarenakan tidak adanya sosialisasi dari pemerintah setempat mengenai batas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh masyarakat setempat.

Menurut Linda yang merupakan salah satu masyarakat yang ada di kabupaten Minahasa Utara mengatakan bahwa sampai saat ini pemerintah setempat belum pernah melakukan sosialisasi mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian, dan lebih lanjut lagi Linda yang merupakan seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) mengatakan bahwa untuk tanah pertanian yang ia miliki sampai saat ini hanya dipinjamkan kepada para petani penggarap untuk mengolahnya dengan diberlakukan sistem bagi hasil. Dan lebih lanjut lagi Linda mengatakan bahwa jika ketentuan itu akan disosialisasikan oleh BPN Linda tidak setuju jika tanah pertanian yang ia miliki yang telah lebih dari 9 ha tersebut harus diambil alih oleh pemerintah setempat kemudian akan dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah pertanian karena Linda mengatakan bahwa ia masih memiliki anak yang masih bersekolah dan tanah-tanah tersebut akan dibagikan kepada anak-anaknya nanti. Dan tanah-tanah pertanian yang dimiliki oleh Linda belum semuanya memiliki sertifikat, dan ketika Linda membuat sertifikat di Kantor BPN setempat tidak ada penjelasan dari BPN mengenai batas kepemilikan tanah pertanian tersebut.⁶⁰

⁶⁰ Wawancara dengan masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara (Ibu Linda), 23 Mei 2018, pukul 07.49 WITA.

Sama halnya dengan Linda yang tidak setuju dengan program dari *landreform* ini Mirna Guriman juga mengatakan bahwa ia tidak setuju dan tidak rela jika tanahnya diambil alih oleh pemerintah kemudian akan dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah karena tanah tersebut didapatkannya dari hasil kerja kerasnya dan juga selama ini tidak ada sosialisasi dari pemerintah mengenai batas maksimum kepemilikan tanah pertanian. Dan jika dari awal pemerintah sudah mensosialisasikan tentang hal ini tentunya Mirna tidak akan menambah lagi atau membeli tanah-tanah pertanian tersebut untuk menjadi miliknya. Dan selama Mirna mengurus sertifikat di Kantor BPN, tidak pernah ada penjelasan dari pemerintah mengenai batas maksimum tanah pertanian yang dapat dimiliki.⁶¹

Dari keterangan para responden diatas menunjukkan bahwa selain kurang aktifnya pemerintah setempat dalam melakukan sosialisasi tentang pembatasan kepemilikan tanah pertanian serta tidak menjalankan amanat dari undang-undang, ternyata warga setempat juga tidak setuju dengan apa yang telah diatur dalam undang-undang dengan alasan bahwa tanah tersebut diperoleh dari hasil kerja keras mereka dan masyarakat tersebut tidak rela jika tanahnya diambil dan kemudian akan diberikan kepada para petani yang belum memiliki tanah pertanian.

Memang secara harafiah tanah-tanah pertanian tersebut merupakan hak milik dari para masyarakat tersebut yang diperoleh dengan kerja keras mereka dan hal ini merupakan hal yang wajar jika masyarakat tersebut tidak rela apabila tanahnya

⁶¹ Wawancara dengan masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara (Ibu Mirna Guriman), 22 Mei 2018, pukul 09.40 WITA.

diambil, dan Aristoteles dalam *Corpus Juris Civilis* sebagaimana yang dikutip oleh Donald Rumokoy dan Frans Maramis dalam bukunya *Pengantar Ilmu Hukum* dikatakan “*Justitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere*”⁶² yang dalam terjemahan bebas Bahasa Indonesia ialah “Keadilan adalah kecenderungan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya”. Dari yang dikatakan oleh Aristoteles tersebut mengandung arti bahwa setiap orang akan mendapatkan hasil sesuai dengan apa yang dia kerjakan yang berarti orang yang bekerja keras tentunya akan mendapat hasil lebih banyak dibandingkan dengan orang yang hanya tidur-tiduran saja, dan hasil yang didapatkan akan berupa modal yang bukan berupa uang saja melainkan berupa benda seperti tanah pertanian.

Aristoteles berpendapat bahwa hukum mempunyai tugas yang suci, yakni memberikan kepada setiap orang apa yang berhak diterimanya (*Rhetorica* dan *Ethica Nicomachea*). Atas dasar ini Aristotelse membedakan keadilan menjadi dua, yaitu:

- 1) “Keadilan Komutatif, yaitu keadilan dengan cara memberikan kepada setiap orang, sama banyaknya, tanpa memperhitungkan jasa-jasa perorangan;
- 2) Keadilan Distributif, yaitu tipe keadilan dengan cara memberikan kepada setiap orang dengan mengingat jasa-jasa perseorangan, dan didasarkan pada keseimbangan”.⁶³

⁶² Donald Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 35.

⁶³ Lukman Santoso dan Yahyanto, *Pengantar...; Op.Cit*, hlm. 78.

Peraturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian ini jika dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) memang tidak adil jika pemerintah harus mengambil tanah yang merupakan hasil kerja keras yang dilakukan oleh masyarakat itu sendiri sehingga mereka dapat membeli tanah seluas-luasnya, karena pembatasan kepemilikan tanah ini tergolong dalam keadilan distributif yakni memberikan kepada setiap orang dengan mengingat jasa-jasanya, sehingga masyarakat itu mempunyai hak untuk memiliki tanah seluas-luasnya karena tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara tidak mereka dapatkan dengan begitu saja, melainkan tanah-tanah tersebut didapatnya dengan hasil kerja keras dan upaya mereka sendiri sehingga mereka dapat membeli tanah sebanyak-banyaknya, dan masyarakat tersebut berhak menggunakan tanah itu sesuai dengan fungsinya.

Akan tetapi tidak boleh dipungkiri juga bahwa setiap tanah yang ada di Indonesia ini memiliki fungsi sosial sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 6 UUPA, sama halnya dengan pengertian dari hak milik itu sendiri yang diatur dalam Pasal 20 UUPA yang menetapkan bahwa “hak milik merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6”⁶⁴ hak milik yang merupakan hak yang terkuat tetap tidak boleh mengesampingkan fungsi sosial seperti yang diatur dalam Pasal 6 UUPA.

Dalam Penjelasan Umum (II angka 4) UUPA menjelaskan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial yang berarti bahwa hak atas tanah apapun yang

⁶⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Pasal 20.

ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara”⁶⁵ maka dari itu setiap warga negara Indonesia harus rela dan tunduk kepada perintah daripada UUPA tersebut jika tanahnya akan diambil oleh pemerintah untuk digunakan bagi kepentingan umum dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sama halnya dengan konsep pembatasan kepemilikan tanah pertanian ini, untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata termasuk diantaranya ialah tanah pertanian, maka masyarakat setempat harus rela jika tanah yang dipunyai oleh masyarakat yang telah lebih dari batas maksimum kepemilikan tanah akan diambil alih oleh pemerintah untuk kemudian dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah, agar setiap petani yang ada di Indonesia dapat memiliki tanah minimum 2 hektar. Namun pemerintah tidak dapat mengambil dengan seenaknya tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum tersebut akan tetapi ada ganti rugi yang harus diberikan oleh pemerintah kepada para bekas pemilik tanah tersebut, dan ganti rugi yang diberikan itu jumlahnya harus sesuai dengan tanah yang diambil tersebut. Agar tidak ada yang dirugikan walaupun tanah yang dimiliki oleh masyarakat itu harus dibatasi dan

⁶⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lihat: Penjelasan Umum II angka (4).

lebihnya akan diambil oleh pemerintah namun jeripayah mereka untuk mendapatkan tanah itu tidak sia-sia melainkan ada bentuk lainnya yang diberikan untuk mengganti tanah tersebut. Agar pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang diatur didalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian dapat berlaku secara adil baik bagi para bekas pemilik tanah maupun bagi para penerima redistribusi tanah nantinya.

Menurut Jeremy Bentham mengemukakan bahwa hukum bertujuan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada sebanyak mungkin orang (*the greatest happiness for the greatest numbers*).⁶⁶ Tujuan hukum yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham ini lebih mengutamakan kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya manusia. Sama halnya dengan pembatasan kepemilikan tanah pertanian seperti yang diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian harus dapat bermanfaat bagi banyak orang. Namun pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan ini menurut penulis sendiri hanya bermanfaat bagi para penerima redistribusi tanah saja yang bisa mendapatkan tanah pertanian dengan bantuan pemerintah sehingga para penerima redistribusi tanah ini tidak akan selamanya hanya menjadi petani penggarap melainkan mereka dapat menjadi petani yang memiliki tanah sendiri untuk diusahakan. Akan tetapi bagi para bekas pemilik tanah peraturan menteri ini tidak dapat memberikan manfaat bagi para bekas pemilik tanah ini, karena tanah yang mereka dapatkan dari hasil kerja keras mereka seperti hasil wawancara penulis dengan beberapa masyarakat yang ada di Kabupaten

⁶⁶Lukman Santoso dan Yahyanto, *Pengantar...; Op.Cit*, hlm. 79.

Minahasa Utara tersebut akan diambil alih oleh pemerintah kemudian akan dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah. Hal seperti ini menunjukkan bahwa tujuan hukum jika dilihat dari sisi kemnfaatannya tidak dapat terpenuhi karena pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian ini hanya bermanfaat bagi sebagian orang saja. Maka dari itu pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian ini perlu diatur kembali oleh pemerintah agar supaya pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah ini dapat memberikan keadilan serta kemanfaatan bagi banyak orang.

Dalam menjalankan efektivitas dari suatu undang-undang jika dilihat dari faktor masyarakatnya sendiri ada beberapa elemen pengukur yaitu:

- 1) “Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik;
- 2) Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa;
- 3) Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi”.⁶⁷

Jika dilihat dari elemen-elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat tersebut diatas dalam kasus pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah di kabupaten Minahasa Utara ini faktor penyebabnya yaitu dari pemerintahnya sendiri yang kurang aktif dalam mensosialisasikan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian kepada masyarakat setempat dan pemerintah sendiri yang tidak menjalankan amanat dari pada undang-undang dengan alasan bahwa kurangnya pengaturan mengenai teknis pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah serta

⁶⁷ http://abstrak.ta.uns.ac.id/wisuda/upload/S351408019_bab2.pdf, diakses tanggal 04 Juni 2018, pukul 01.24 WIB.

kurangnya sarana yang ada yang mengakibatkan masyarakat setempat dapat dengan leluasa menguasai tanah sebanyak-banyaknya karena ketidaktahuan masyarakat akan peraturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian ini.

Dari hasil wawancara penulis dengan masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara tersebut dapat diketahui bahwa pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian berdasarkan PMA/Kepala BPN Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian tidak dapat dikatakan berjalan secara efektif, karena efektifnya suatu norma merupakan sesuatu kenyataan (*das sein*) dalam masyarakat. Dan agar suatu kaidah hukum dapat dikatakan efektif harus memenuhi dua syarat utama, yaitu:

1. Kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan; dan
2. Kaidah hukum tersebut harus dapat diterima oleh masyarakat.⁶⁸

Efektivitas hukum berarti bahwa orang-orang benar berbuat sesuai dengan yang telah diatur dalam undang-undang, dan undang-ung itu harus dapat diterapkan dan juga harus dapat diterima oleh masyarakat.

3.3.5. Faktor Budaya Masyarakat Yang Mempengaruhi Terlaksananya Pembatasan Kepemilikan Tanah Pertanian Terkait Dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara.

⁶⁸ Munir Fuady, *Teori..., Op.Cit*, hlm.117.

Faktor kebudayaan menjadi salah satu faktor yang berperan dalam efektif atau tidaknya suatu undang-undang. Kebudayaan atau sistem hukum pada dasarnya telah mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang sedang berlaku dalam masyarakat, serta nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi mengenai apa yang dinilai baik dan apa yang dinilai tidak baik.⁶⁹ Dalam menjalankan pembatasan kepemilikan tanah budaya masyarakat setempat juga menjadi salah satu faktor untuk mendorong terlaksananya pembatasan kepemilikan tanah petanian di kabupaten Minahasa Utara.

Dari sejarah yang ada budaya Minahasa terpengaruh dari budaya-budaya yang ada di Negara lain contohnya seperti Belanda dan Spanyol. Pengaruh kehadiran orang-orang spanyol yang bertahan hampir 1 abad di Minahasa masih tampak sampai saat ini, antara lain dalam penggunaan bahasa serta beberapa kata yang dipakai sampai saat ini ialah bahasa spanyol. Selain itu pakaian yang telah dianggap orang Minahasa sebagai pakaian adat (*patung kurengkeng* dan *saraun*) adalah pakaian ala Spanyol. Dengan sempit berkuasanya Belanda di tanah Minahasa juga telah membawa unsur-unsur kebudayaan lain bagi penduduk yang ada di Minahasa tersebut, antara lain penggunaan bahasa, cara berpakaian, sistem pemerintahan, pengetahuan, pendidikan, kesehatan, pengangkutan, peralatan, dan sebagainya. Dapat di katakan bahwa Sosial dan Budaya yang ada di Minahasa merupakan campur Tangan dari bangsa lain.⁷⁰ “Masyarakat Minahasa pada umumnya memiliki

kesadaran akan kesatuan tempat asal seperti sekampung/sekecamatan/sedistrik dan

⁶⁹<https://karyatulisilmiah.com/faktor-faktor-yang-mempengaruhi-penegakan-hukum/>, diakses tanggal 04 Juni 2018, pukul 01.43 WIB.

⁷⁰<http://isbd-alv.blogspot.com/2014/03/kehidupan-sosial-dan-budaya-suku.html>, diakses tanggal 04 Juni 2018, pukul 02.37 WIB.

juga berdasarkan kekerabatan/famili yang terwujud dalam kelompok-kelompok sosial seperti perkumpulan-perkumpulan, persatuan-persatuan, dan kerukunan yang terdapat di kota Manado maupun didaerah lain yang ada diluar Minahasa. Kerukunan seperti ini biasa disebut *pakasa'an*, yang dahulu sebenarnya berarti wilayah kesatuan adat yang sama. Tetapi kini perkumpulan-perkumpulan *pakasa'an* ini tidak lagi mendasarkan kesatuan sosial mereka menurut wilayah-wilayah *pakasa'an* atau distri dahulu.⁷¹ Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat di Minahasa Utara saat ini tidak menganggap tanah sebagai salah satu sarana untuk membangun suatu kerukunan berdasarkan satu kesatuan tempat asal, akan tetapi perkumpulan-perkumpulan tersebut hanya berdasarkan status sosial dalam masyarakat. Dan status sosial dalam masyarakat yang ada di kabupaten Minahasa Utara saat ini dilihat di antaranya melalui kepemilikan tanah. Dimana masyarakat setempat beranggapan bahwa semakin banyak tanah yang dimiliki akan semakin meningkatkan status mereka dalam masyarakat. Anggapan-anggapan seperti inilah yang menjadi salah satu pendorong masyarakat untuk tidak mematuhi apa yang menjadi perintah dari pada undang-undang, karena semakin tinggi derajat seseorang dalam bermasyarakat maka orang-orang tersebut akan semakin giat untuk melakukan hal-hal yang dapat menaikkan status sosialnya di dalam masyarakat. Dan dengan anggapan yang seperti ini menjadi salah satu faktor masyarakat tidak rela untuk tanahnya diambil oleh pemerintah.

⁷¹ Koentjaraningrat, *Manusia dan Kebudayaan di Indoneisia*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 158.

Dari uraian-uraian diatas menunjukkan bahwa pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian terkait dengan PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di kabupaten minahasa utara tidak berjalan dengan efektif. Adapun kriteria mengenai pencapaian tujuan secara efektif atau tidak yaitu:

1. “Kejelasan tujuan yang hendak dicapai;
2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan;
3. Kejelasan analisa dan perumusan kebijaksanaan yang mantap;
4. Perencanaan yang mantap;
5. Penyusunan program yang mantap;
6. Tersedianya sarana dan prasarana;
7. Pelaksanaan yang secara efektif dan efisien; dan
8. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik”.⁷²

Menurut Soerjono Soekanto efektif atau tidaknya suatu hukum dapat ditentukan dari 5 faktor, yakni:

1. “Faktor hukum itu sendiri (undang-undang),
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk dan juga yang menerapkan hukum,
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum,
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan,
5. Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang berdasar pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup”.⁷³

Kelima faktor tersebut saling berkaitan erat antara yang satu dengan yang lain, karena jika salah satu faktor tersebut tidak terpenuhi maka penegakan hukum tersebut tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Begitu pula dengan pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian yang ada di Kabupaten Minahasa Utara, ketika peraturan

⁷² Sondak Siagi, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1991, hlm. 71.

⁷³ Soerjono Soekanto, *Faktor..., Op.Cit*, hlm. 8-9.

mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian telah diatur namun tidak dapat dijalankan oleh pemerintah setempat juga kurangnya sarana dan prasarana yang mendukung terlaksananya pembatasan kepemilikan tanah pertanian ini, serta masyarakat yang tidak dapat menerima aturan tersebut juga budaya masyarakat yang menganggap tanah sebagai status sosial atau derajat mereka dalam bermasyarakat dimana masyarakat setempat beranggapan bahwa semakin banyak tanah yang mereka miliki maka derajat mereka ditengah masyarakat akan semakin tinggi, sehingga hal-hal seperti ini yang mendorong masyarakat untuk menguasai tanah sebanyak-banyaknya maka dengan jelas dapat dikatakan bahwa pembatasan kepemilikan tanah pertanian sebagaimana yang diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara tidak berjalan dengan efektif.

BAB IV

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah pertanian terkait dengan peraturan menteri agraria dan tata ruang/kepala badan pertanahan nasional republik indonesia nomor 18 tahun 2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian di kabupaten minahasa utara tidak berjalan dengan efektif. Hal ini dapat dilihat dari ke lima indikator tersebut yang semuanya tidak dapat mendukung terlaksananya pembatasan kepemilikan tanah pertanian di Kabupaten Minahasa Utara tersebut. Dari ke lima indikator tersebut faktor yang paling tidak dapat mendukung terlaksananya pembatasan kepemilikan tanah pertanian di Kabupaten Minahasa Utara dapat dilihat dari:

1. Faktor Hukum, dimana dalam pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah yang diatur didalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian masih terdapat kelemahan dalam pengaturannya antara lain ialah :
 - Jumlah luas tanah pertanian yang dapat dimiliki hanya diatur untuk perorangan saja, sedangkan jumlah luas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh badan hukum tidak diatur di dalam pertauran menteri ini.

Di dalam peraturan ini yang diatur hanyalah pembatasan kepemilikan tanah untuk tanah pertanian saja, sedangkan untuk tanah non-pertanian sampai saat ini belum ada peraturan yang mengatur.

Peraturan menteri ini tidak mengatur lebih lanjut mengenai teknis pelaksanaan dari pembatasan kepemilikan tanah yang akan dilakukan oleh pemerintah di tiap daerah;

2. Faktor Penegak Hukum, dimana sampai saat ini pemerintah yang ada di Kabupaten Minahasa Utara sampai saat ini belum pernah melakukan pengambil alihan tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum kepemilikan tanah pertanian yang kemudian akan didistribusikan kepada para petani yang belum memiliki lahan pertanian, serta pemerintah setempat belum pernah melakukan sosialisasi kepada masyarakat setempat mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian.
3. Faktor Sarana-Prasarana, dimana sampai saat ini sarana dan prasarana yang ada tidak dapat menunjang pemerintah yang ada di Kabupaten Minahasa Utara untuk melakukan pembatasan kepemilikan tanah serta sampai saat ini pemerintah setempat juga tidak memiliki data mengenai berapa banyak masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara yang memiliki tanah pertanian lebih dari 9 Ha.
4. Faktor Masyarakat, dimana masyarakat yang tidak setuju dengan ketentuan mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian seperti yang diatur didalam PMA/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian,

5. Faktor Budaya, dimana budaya masyarakat yang beranggapan bahwa semakin banyak tanah yang dimiliki maka akan menaikkan status sosialnya didalam masyarakat.

4.2. Saran

- 1) Pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan tanah harus lebih dipertegas lagi dan dilakukan perubahan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian atau adanya peraturan baru yang mengatur mengenai petunjuk teknis bagi BPN daerah untuk melaksanakan program pembatasan kepemilikan tanah pertanian di daerah, serta pembatasan kepemilikan tanah yang diatur bukan untuk tanah pertanian saja melainkan tanah non pertanian juga harus diatur agar tidak terjadi lagi monopoli penguasaan tanah baik tanah pertanian maupun non pertanian. Atau dengan kata lain peraturan menteri ini harus ditinjau kembali dan diadakan perubahan dalam pengaturannya.

- 2) Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara harus lebih tegas lagi dalam menjalankan program *landreform* khususnya pembatasan kepemilikan tanah pertanian, dan harus ada peraturan daerah mengenai *landreform* khususnya pembatasan kepemilikan tanah pertanian dan juga sosialisasi kepada masyarakat mengenai pembatasan kepemilikan tanah pertanian agar tidak terjadi lagi monopoli kepemilikan tanah pertanian yang dilakukan oleh orang-orang yang memiliki ekonomi tinggi serta tanah-tanah yang diambil alih tersebut harus didistribusikan kepada para petani yang tidak memiliki tanah

sesuai dengan ketentuan yang diatur agar para petani tersebut tidak selamanya menjadi petani penggarap namun mereka dapat memiliki tanah sendiri untuk diusahakan.

- 3) Seharusnya ada perbaikan terhadap data base dari BPN pusat agar lebih detail lagi untuk mendata tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia. Dan adanya akses bagi masyarakat untuk mengecek jumlah tanah yang telah dimiliki agar tidak terjadi lagi monopoli penguasaan tanah. Serta dalam hal pendaftaran tanah seharusnya sebelum masyarakat akan melakukan pendaftaran tanah masyarakat harus menyertakan data mengenai jumlah luas tanah yang dimiliki oleh masyarakat tersebut, agar supaya pemerintah dapat mengetahui berapa luas tanah yang dimiliki oleh masyarakat yang akan melakukan pendaftaran dan tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum tersebut tidak dapat didaftarkan.
- 4) Bagi masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara harus mentaati segala peraturan yang ada demi terlangsungnya kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- 5) Budaya masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara yang beranggapan bahwa tanah merupakan salah satu sarana untuk menaikkan status sosial di dalam masyarakat harus dirubah agar berkurangnya monopoli penguasaan tanah agar tercapainya masyarakat yang adil dan sejahtera.

DAFTAR PUSTAKA**A. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

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

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional

Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian

Penguasaan Tanah Pertanian.

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

B. Buku/Literatur

Ali Achmad Chomzah, *Pengadaan Tanah Untuk Instanai Pemerintah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003.

Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya, Bandung, 2013.

Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2013.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2013.

Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES dan Perkumpulan Prakarsa, Jakarta, 2006.

Donald Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.

H. Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayu Media Publishing, Malang, 2007.

H. Muchsin, dkk, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2014.

Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laks Bang Mediatama (Members of LaksBang Group), Yogyakarta, 2014.

Joanaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, PrenaaMedia Group, Jakarta, 2016.

Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Katalog Badan Pusat Statistik Daerah Kabupaten Minahasa Utara, 2017.

Koentjaraningrat, *Manusia dan Kebudayaan di Indoneisai*, Djambatan, Jakarta, 2007.

Lukman Santoso dan Yahyanto, *Pengantar Ilmu Hukum*, Setara Press, Malang, 2016.

Mudjiono, *Politik Dan Hukum Agraria*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 1997.

Munir Fuadi, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2013.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.

Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012.

Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2013.

Santoso Satroepetro, *Pelaksanaan Latihan*, Gramedia, Jakarta, 1982.

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

-----, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1983.

Sondak Siagi, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1991.

Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012.

Telly Sumbu dkk, *Kamus Umum Politik dan Hukum*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011.

Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Kencana, Jakarta, 2012.

C. Sumber-Sumber Lain

http://abstrak.ta.uns.ac.id/wisuda/upload/S351408019_bab2.pdf.

<http://digilib.unila.ac.id/10442/15/BAB%20II.pdf>.

<http://e-journal.uajy.ac.id/361/3/2MIH01442.pdf>.

http://eprints.undip.ac.id/45025/3/BAB_II.pdf.

<http://isbd-alv.blogspot.com/2014/03/kehidupan-sosial-dan-budaya-suku.html>

<http://kab-minahasautara.atrbpn.go.id/Tentang-Kami/Tugas-dan-Fungsi.aspx>.

<http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/34979/Chapter%20II.pdf>.

<http://www.stiami.ac.id/jurnal/download/117/kebijakan-publik-untuk-kesejahteraan-rakyat>.

<https://karyatulisilmiah.com/faktor-faktor-yang-mempengaruhi-penegakan-hukum/>.

<https://www.coursehero.com/file/p248jm1/Menurut-Soerjono-Soekanto-dalam-teori-efektivitas-hukum-faktor-faktor-tersebut/>.

www.dictionary.reference.com.

www.minutkab.go.id>profil>sejarah.

Dinas Pertanian Kabupaten Minahasa Utara.

Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara.

Wawancara dengan Pegawai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Minahasa Utara Bagian Sub Seksi Sengketa.

Wawancara dengan beberapa masyarakat yang ada di Kabupaten Minahasa Utara.