



## **PUTUSAN**

### **Nomor 11/PUU-V/2007**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

### **MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

**[1.1]** Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, telah menjatuhkan putusan dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431, selanjutnya disebut UU 56/1960) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), diajukan oleh:

**[1.2]** **Yusri Adrisoma**, tempat/tanggal lahir Subang 15 Oktober 1950; agama Islam; pekerjaan tani; kewarganegaraan Indonesia; alamat Dusun Parapatan RT 05 RW 03 Desa Tegalurung Kecamatan Legonkulon Kabupaten Subang Provinsi Jawa Barat. Selanjutnya disebut sebagai-----**Pemohon**.

**[1.3]** Telah membaca permohonan Pemohon;  
Telah mendengar keterangan Pemohon;  
Telah mendengar keterangan lisan dan membaca keterangan tertulis Ahli/Saksi Pemohon;  
Telah mendengar keterangan lisan dan membaca keterangan tertulis Pemerintah;  
Telah membaca kesimpulan tertulis Pemohon;  
Telah membaca kesimpulan tertulis Pemerintah;  
Telah memeriksa bukti-bukti Pemohon.

### **2. DUDUK PERKARA**

**[2.1]** Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan Pengujian UU 56/1960 terhadap UUD 1945 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada hari Selasa tanggal 10 April 2007 dan telah diregistrasi pada hari Jumat

tanggal 20 April 2007 dengan Nomor 11/PUU-V/2007, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada hari Kamis tanggal 24 Mei 2007 dan hari Kamis tanggal 31 Mei 2007, yang menguraikan sebagai berikut:

## **DASAR PERMOHONAN**

### **[2.1.1] A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

1. Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya di berikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*".
2. Pasal 10 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK), menyatakan bahwa, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".
3. Pasal 1 angka 3 huruf a UU MK menyatakan bahwa, "*Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945*".
4. Pasal 29 Ayat (1) UU MK menyatakan bahwa, "*Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh Pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Konstitusi*".
5. Berdasarkan uraian hal hal tersebut diatas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan pengujian materil terhadap Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4), dan Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 UU 56/1960 terhadap Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (4) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945.

### **[2.1.2] B. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PEMOHON**

1. Bahwa menurut Pasal 51 Ayat (1) UU MK Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
  - a) Perorangan Warga Negara Republik Indonesia;
  - b) Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara;

c)Badan hukum publik atau privat, atau;

d)Lembaga Negara.

2. Bahwa Pemohon adalah perorangan Warga Negara Indonesia yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya UU 56/1960, hal ini dapat dilihat dengan adanya peristiwa hukum dibawah ini:

- a) Bahwa tanah hak milik orang tua Pemohon telah dilakukan penyitaan oleh Kejaksaan Negeri Subang pada tanggal 13 September 1979 dari Desa Pamanukan Hilir, Bobos, Tegalurung dan Pangarengan seluas 277.645 Ha.
- b) Bahwa orang tua Pemohon sebagai Terdakwa telah disidangkan di PN Subang dalam perkara pidana Nomor 38/1979/Pidana/PN.Sbg dan diputuskan pada tanggal 24 Maret 1981, amar putusannya sebagai berikut:

#### **MENGADILI**

- Menyatakan bahwa Terdakwa Dukim alias Pak Kebon bin Suta menurut bukti dan meyakinkan terang bersalah telah melakukan memiliki tanah pertanian seluas 277.645 ha melebihi batas maksimal sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 beserta peraturan pelaksanaannya.
- Menghukum ia dari sebab itu dengan pidana penjara kurungan 3 (tiga) bulan.
- Memerintahkan bahwa hukuman tersebut tidak usah dijalankan kecuali jika dikemudian hari dengan putusan hakim diperintahkan lain di sebabkan Terdakwa dalam masa percobaan selama enam bulan melakukan suatu tindak pidana atau tidak mencukupi suatu syarat khusus yang telah ditentukan.
- Memerintahkan agar barang-barang bukti berupa:
  1. Surat-surat dilampirkan dalam berkas perkara.
  2. Tanah-tanah seluas 277.645 ha setelah dikurangi tanah milik terhukum asal dari warisan orang tuanya sesuai dengan batas maksimal menurut ketentuan yang berlaku, dirampas untuk selanjutnya diperintahkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Subang cq Kantor Agraria Subang dengan dibantu Kejaksaan Negeri Subang menyelesaikan persoalan tanah lebih lanjut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

3. Uang tunai sebanyak Rp 402.856,50,- dikembalikan kepada Terdakwa menghukum pula terhukum untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 7.500,-.
- c) Bahwa setelah Putusan Pengadilan orang tua Pemohon langsung *stress* dan terserang *stroke* sehingga pada tanggal 6 Mei 1981 meninggal dunia.
  - d) Bahwa setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Pemohon sebagai ahli waris dari mendiang Bapak Dukrim bin Suta alias Pak Kebon mengajukan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung RI atas Putusan Pengadilan Negeri Subang Nomor 38/Pidana/1979/PN.Sbg dan diputus dengan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 16/PK/Pid/1983, Putusan Permohonan Peninjauan Kembali ditolak.
  - e) Bahwa Kejaksaan Negeri Subang dalam Putusan Pengadilan Negeri Subang Nomor 38/Pidana/1979/PN.Sbg melaksanakan eksekusi dan untuk barang bukti berupa tanah seluas 277.645 ha diserahkan kepada Kantor Agraria Subang pada tanggal 8 Mei 1981.
  - f) Bahwa Pemohon sebagai ahli waris dari mendiang Bapak Dukrim bin Suta alias Pak Kebon telah menandatangani Surat Tanda Penerimaan Penyerahan Hak dan Pemberian Ganti Rugi (STP3) atas tanah kelebihan dari batas maksimal pada tanggal 1 Juli 1986 Nomor A/VIII/53A/574/1986, sampai sekarang belum mendapatkan ganti rugi sekalipun sudah diusulkan oleh Kepala Kantor Agraria Subang pada tanggal 16 Oktober 1986 Nomor 592/Kad.1125/1986, perihal permohonan ganti rugi atas tanah kelebihan maksimum bekas penguasaan/pemilikan saudara Dukrim bin Suta.
  - g) Bahwa orang tua Pemohon dituduh telah melakukan perbuatan melanggar UU PA beserta peraturan pelaksanaannya yaitu UU 56/1960, memiliki tanah pertanian melebihi batas maksimal sesuai Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) menurut hemat Pemohon sangat bertentangan atau melanggar Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945 yaitu setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil sewenang-wenang oleh siapapun.

Bahwa berdasarkan peristiwa hukum diatas tersebut kiranya bahwa Pemohon sebagai ahli waris adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan oleh dengan diterapkannya UU 56/1960 Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) karena tanah yang jatuh pada negara tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian berupa apapun.

### **[2.1.3] C. ALASAN-ALASAN PEMOHON**

Dalam pengajuan permohonan ini, Pemohon tidak menyampaikan dalil-dalil hukum yang rumit atau teori-teori hukum sulit dan canggih, karena menurut hemat Pemohon, apapun yang menjadi alasan Pemohon ini sudah sangat jelas dan kuat serta sulit dibantah, bahwa Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 secara nyata telah bertentangan terhadap Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (4) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Adapun alasan-alasan permohonannya adalah sebagai berikut:

Bahwa jika terjadi tindak pidana dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 adalah pelanggaran, yaitu:

- a. Bahwa Pasal 10 Ayat (3) UU 56/1960 menyebutkan jika terjadi tindak pidana yang dimaksud Ayat (1) huruf a pasal ini maka pemindahan hak itu batal karena hukum sedangkan tanah yang bersangkutan jatuh pada negara, tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian apapun.

Bahwa pengertian anak kalimat, "*jika terjadi tindak pidana*" adalah mengandung pengertian tidak ada kepastian hukum bagi orang-orang yang memiliki tanah melebihi batas maksimal dan ini hanya berlaku bagi orang yang terkena tindak pidana meskipun memiliki tanah melebihi batas maksimum dibiarkan sekalipun sudah melanggar UU 56/1960, sebagai contoh: masih banyak Dukrim-Dukrim lain di Republik Indonesia ini dalam artian memiliki tanah yang luasnya melebihi batas maksimum kepemilikan, akan tetapi tanahnya tidak dirampas oleh negara sehingga jelas ada tindakan diskriminatif dan tidak adil.

Bahwa pengertian anak kalimat, "*tanah yang bersangkutan jatuh pada negara tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian berupa apapun*" ini jelas merupakan

sangsi yang sangat berat padahal tindak pidana ini hanya bersifat pelanggaran dan bukan kejahatan, yang seharusnya kita setuju bersama dengan penetapan luas tanah pertanian maka batas maksimal diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian sesuai Pasal 17 Ayat (3) UU PA.

Sehingga Pasal 10 Ayat (3) UU 56/1960 bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945.

- b. Bahwa Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 adalah sebagai berikut: Sudah dijelaskan dalam penjelasan umum angka 10 apa yang ditentukan dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) tidak memerlukan Keputusan Pengadilan tetapi berlaku karena hukum setelah ada ketentuan hakim yang mempunyai ketetapan hukum untuk dijalankan yang menyatakan bahwa benar terjadi tindak pidana yang dimaksud dalam Ayat (1), jika disini adalah penjelasan yang keliru dimana kalau tidak ada Keputusan Pengadilan pasti tidak ada ketentuan hukum yang mempunyai kekuatan untuk dijalankan, oleh karena penjelasan ini tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.
- c. Bahwa Pasal 10 Ayat (4) UU 56/1960 menyebutkan jika terjadi tindak pidana sebagai yang dimaksud dalam Ayat (1) huruf b pasal ini maka kecuali didalam hal termaksud dalam Pasal 7 Ayat (1), tanah yang selebihnya dari luas maksimum jatuh pada negara yaitu jika tanah tersebut semuanya milik terhukum dan/atau anggota keluarganya dengan ketentuan bahwa ia diberi kesempatan untuk mengemukakan keinginannya mengenai tanah yang jatuh kepada negara itu ia tidak berhak atas ganti kerugian berupa apapun.

Bahwa pengertian anak kalimat "*jika terjadi tindak pidana*" adalah pengertian yang tidak adil dan *diskriminatif* karena hanya yang terkena tindak pidana saja sedangkan yang tidak kena tindak pidana lepas dari ketentuan ini, bahwa karena tidak adil ini bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Yang seharusnya dikatakan bila ada orang yang tidak taat kepada ketentuan peraturan perundang-undangan dengan diberi sanksi pidana dan bukan terjadi tindak pidana baru dikasih sanksi.

Bahwa ada *diskriminasi* yaitu membeda-bedakan yang satu dengan yang lainnya karena yang terjadi tindak pidana dikenakan sanksi dan yang tidak kena pidana bebas dalam ketentuan Pasal 10 Ayat (4) UU 56/1960 dan ini jelas ada *diskriminatif* dan ini bertentangan dengan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945 setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat *diskriminatif* atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat *diskriminatif* itu.

Bahwa anak kalimat "*mengenai tanah yang jatuh kepada negara itu tidak berhak atas ganti kerugian berupa apapun*" adalah perkataan yang melanggar hak asasi manusia sebab ini bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945 setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun berarti negarapun tidak boleh mengambil alih secara sewenang-wenang jadi tidak ada tanah yang jatuh kepada negara terkecuali ada kesepakatan antara pemilik dengan negara dengan bentuk ada penggantian sesuai dengan Pasal 17 Ayat (3) dan Pasal 18 UU PA.

Jadi jelaslah apa yang diatur dalam Pasal 10 Ayat (4) UU 56/1960 tidak sejalan apa yang diatur dalam UU PA sehingga hal tersebut sangat bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (4) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945.

Menurut Pasal 17 UU PA luas maksimum dan minimum itu harus diatur dengan peraturan perundangan. Ini berarti bahwa diserahkanlah pada kebijaksanaan pemerintah apakah hal itu akan diatur oleh Pemerintah sendiri dengan peraturan pemerintah atau bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat dengan undang-undang. Mengingat akan pentingnya masalah tersebut pemerintah berpendapat bahwa soal itu sebaiknya diatur dengan peraturan yang bertingkat undang-undang dalam pada itu karena itu dalam keadaan memaksa kini diaturnya dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Jadi alasannya sudah jelas disamping untuk pemerataan kehidupan hal mana bertentangan dengan pula dengan prinsip sosialisme Indonesia sekarang sudah tidak ada gaungnya, dan Negara Republik Indonesia tidak memakai prinsip sosialisme Indonesia dan ini dengan tegas seharusnya dengan

tidak ada Warga Negara Indonesia yang mengajukan untuk pengujian undang-undang *a quo*. Pemerintah Republik Indonesia sendirinya yang seharusnya merevisi undang-undang *a quo* karena sudah lama (47 tahun), sudah ketinggalan dengan kemajuan perkembangan jaman. Bahwa pembuatan UU 56/1960 tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945 sesuai Pasal 20 Ayat (1) dan Ayat (2).

Bahwa dalam pembuatan UU 56/1960 yang dituntut dengan waktu singkat, sebagaimana dimaksud Pasal 17 Ayat (2) UU PA dalam keadaan memaksa tidak dibuatkan undang-undang dengan persetujuan DPR tetapi diatur dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan ini seharusnya sudah tidak ada lagi UU 56/1960 dan harusnya tugas Pemerintah dan DPR untuk segera membuat undang-undang yang sesuai dengan perkembangan jaman, dan perkembangan teknologi pertanian, perikanan yang tujuannya demi kesejahteraan petani.

Bahwa ada hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yaitu: pada Pasal 28H Ayat (4), "*Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun*". Jadi jelas hak milik itu dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945, sedang hak milik adalah hak turun menurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UU PA.

Dan dipertegas pula memori penjelasan Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada Pasal 20 UU PA dalam pasal ini disebutkan sifat-sifat dari hak milik, dari yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah pemberian, sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak mutlak tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai *hak eigendom* menurut pengertian yang asli dulu sifat yang demikian akan bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak lainnya. Yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai seseorang.

Bahwa Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) dan Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 UU 56/1960 yang bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H

Ayat (4) dan Pasal 28E Ayat (2) UUD 1945, karena anak kalimat jika terjadi tindak pidana mencerminkan ketidakadilan hanya yang terjadi tindak pidana saja sedangkan yang tidak terjadi tindak pidana tidak terkena Pasal 10 Ayat (4) UU 56/1960 sehingga terjadi *diskriminatif*, sedangkan yang membeda-bedakan ini tidak ada kepastian hukum yang seharusnya ada kepastian hukum apa yang dimaksud dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 dan tidak boleh ada *diskriminatif* yang membeda-bedakan perlakuan yang bersifat *diskriminatif* apa yang dimaksud dalam Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945.

Dan untuk tanah tidak bisa jatuh kepada negara dengan begitu saja apa lagi tidak berhak mendapat ganti rugi berupa apapun ini mencerminkan tindakan yang bersifat sewenang-wenang dan bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945. Jadi negara harus bersifat adil, tidak *diskriminatif* dan tidak bertindak sewenang-wenang terhadap siapapun maka oleh karena itu Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) dan Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 UU 56/1960 sangat bertentangan sekali dengan Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (4) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945.

#### **[2.1.4] D. DALAM POKOK PERMOHONAN**

Berdasarkan fakta-fakta, alasan-alasan, dan pendapat sebagaimana diuraikan diatas, Pemohon memohon agar Majelis Hakim Mahkamah Konstitusional memberikan keputusan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan Pemohon;
2. Menyatakan Pasal 10 Ayat (3), Ayat (4), dan Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian bertentangan terhadap Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (4) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945.
3. Menyatakan materi muatan Pasal 10 Ayat (3), Ayat (4), dan Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.

**[2. 2]** Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya Pemohon telah mengajukan bukti-bukti tertulis yang dilampirkan dalam

permohonannya yang telah diberi meterai cukup dan diberi tanda P - 1 sampai dengan P - 17, sebagai berikut:

1. Bukti P - 1 : Fotocopy KTP atas nama Yusri Ardisoma;
2. Bukti P - 2 : Fotocopy Penetapan Pengadilan Negeri Subang Nomor 25/1982/COMP/Sbg;
3. Bukti P - 3 : Fotocopy Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
4. Bukti P - 4 : Fotocopy Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
5. Bukti P - 5 : Fotocopy Berita Acara Penggeledahan/Penyitaan oleh Kejaksaan Negeri Subang;
6. Bukti P - 6 : Fotocopy Berita Acara Penyerahan/Penitipan Barang Bukti oleh Kejaksaan Negeri Subang;
7. Bukti P - 7 : Fotocopy Bukti Kepemilikan Tanah atas nama Bapak Dukrim C Nomor 2190;
8. Bukti P - 8 : Fotocopy Putusan Pengadilan Negeri Subang Nomor 38/1979/Pidana/PN.Sbg;
9. Bukti P - 9 : Fotocopy Berita acara Penyerahan Barang Bukti Rampasan dari Kejaksaan Negeri Subang kepada Kepala Kantor Agraria Subang;
10. Bukti P - 10: Fotocopy Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 16/PK/1983;
11. Bukti P - 11: Fotocopy Surat Kepala Kantor Agraria Kabupaten Subang tanggal 16 Oktober 1986, Nomor 592/Kad.1125/11986 Perihal Permohonan Ganti Rugi Atas Tanah Kelebihan Bekas Penguasaan/Pemilikan Dukrim;
12. Bukti P - 12: Fotocopy SK Bupati KDH TK II Subang tanggal 28 Oktober 1988, Nomor 592.1/SK.11 Kantag/1988 tentang Penetapan unit keluarga wajib lapor serta luas tanah pertanian yang tetap dapat dimiliki oleh unit keluarga dan luas tanah pertanian yang merupakan kelebihan dari batas maksimum.
13. Bukti P - 13: Fotocopy Penetapan Pengadilan Negeri Subang Nomor 25 /1981/Comp;
14. Bukti P - 14: Fotocopy Kartu Keluarga Nomor 3213211110040419;

15. Bukti P - 15: Fotocopy Luas Tanah Pertanian Kepemilikan Keluarga Yusri Ardisoma:
- a. Akta Jual Beli Nomor 172/PMK/1996 Luas 24.970 M2 Atas Nama Yusri Ardisoma;
  - b. Akta Jual Beli Nomor 173/JB/1994 Luas 59.000 M2 Atas Nama Kikih Maesari;
  - c. SPOP Atas Nama Yusri Ardisoma Luas 27.004 M2;
16. Bukti P - 16:
- a. Fotocopy Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian (Penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 2322);
  - b. Fotocopy Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian (Penjelasan atas Lembaran Negara RI Tahun 1961 Nomor 280);
17. Bukti P - 17:
- a. Fotocopy Keadaan Geografi (*Geographical Situation*);
  - b. Fotocopy Rumah Tangga (*Population And Employment*);
  - c. Fotocopy Penduduk Dan Ketenagakerjaan;
  - d. Fotocopy Distribusi Persentase Penduduk dan Kepadatan Penduduk menurut Propinsi, 2000-2005;
  - e. Fotocopy Tanaman Pangan (*Foods Crops*);

**[2. 3]** Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 10 Mei 2007 dan tanggal 31 Mei 2007 Pemohon menyatakan tetap pada dalil-dalil permohonannya;

**[2. 4]** Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 26 Juni 2007 telah didengar keterangan lisan dan membaca keterangan tertulis Pemerintah, yang pada intinya sebagai berikut:

**[2. 4.1] I. UMUM**

Bahwa di dalam Pembukaan UUD 1945 diamanatkan bahwa Pemerintah Negara Republik Indonesia untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini merupakan jaminan konstitusi disamping Pasal 27 Ayat (2), Pasal 28 dan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 di dalam kerangka hubungan yang mendasar dan asasi antara warga negara Indonesia

dengan tanah. Pasal 33 Ayat (3) secara khusus memberikan dasar lahirnya kewenangan negara untuk mengatur dan mengelola sumber daya agraria termasuk tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang dikenal dengan hak menguasai negara yang lebih lanjut sebagai pelaksanaannya diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) UU PA. Kewenangan ini meliputi:

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

Pasal 2 Ayat (3) UU PA selanjutnya menyatakan, "*Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur*".

Di dalam kerangka mencapai sebesar-besar keadilan sosial, UU PA dalam Pasal 7 mengamanatkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Selanjutnya di dalam Pasal 17 UU PA diatur bahwa untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (3) UU PA diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum. Penetapan batas maksimum termaksud ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 17 UU PA diterbitkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU 56/1960).

Berdasarkan Penjelasan Umum UU 56/1960, ada realitas ketidakadilan sosial ketika itu yang terumuskan, sebagai berikut:

Dalam rangka membangun masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. UU PA menetapkan dalam Pasal 7, bahwa agar supaya tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Keadaan masyarakat tani Indonesia

sekarang ini ialah, bahwa kurang lebih 60% dari pada petani adalah petani tidak bertanah. Sebagian mereka itu merupakan buruh tani, sebagian lainnya mengerjakan tanah orang lain sebagai penyewa atau penggarap dalam hubungan perjanjian bagi hasil. Para petani yang mempunyai tanah (sawah dan/atau tanah kering) sebagian terbesar masing-masing tanahnya kurang dari 1 hektar (rata-rata 0,6 ha sawah atau 0,5 ha tanah kering) yang terang tidak cukup untuk hidup yang layak. Tetapi disamping petani-petani yang tidak bertanah dan yang bertanah tidak cukup itu, kita jumpai petani-petani yang menguasai tanah-tanah pertanian yang luasnya berpuluh-puluh, beratus-ratus bahkan beribu-ribu hektar. Tanah-tanah itu tidak semuanya dipunyai mereka dengan hak milik, tetapi kebanyakan dikuasainya dengan hak gadai atau sewa. Bahkan tanah-tanah yang dikuasai dengan hak gadai dan sewa inilah merupakan bagian yang terbesar. Kalau hanya melihat pada tanah-tanah yang dipunyai dengan hak milik menurut catatan di Jawa, Madura, Sulawesi Selatan, Bali, Lombok hanya terdapat 5.400 orang yang mempunyai sawah yang luasnya lebih dari 10 hektar (diantaranya 1000 orang mempunyai lebih dari 20 hektar). Mengenai tanah kering yang mempunyai lebih dari 10 hektar adalah 11.000 orang, diantaranya 2.700 orang yang mempunyai lebih dari 20 hektar. Tetapi menurut kenyataannya jauh lebih banyak jumlah orang yang menguasai tanah lebih dari 10 hektar dengan hak gadai atau sewa. Tanah-tanah itu berasal dari tanah-tanah kepunyaan para tani yang tanahnya tidak cukup tadi, yang karena keadaan terpaksa menggadaikan atau menyewakan kepada orang-orang kaya tersebut. Biasanya orang-orang yang menguasai tanah-tanah yang luas itu tidak dapat mengerjakan sendiri. Tanah-tanahnya dibagi hasilkan kepada petani-petani yang tidak bertanah atau yang tidak cukup tanahnya. Bahkan tidak jarang bahwa dalam hubungan gadai para pemilik yang menggadaikan tanahnya itu kemudian menjadi penggarap tanahnya sendiri sebagai pembagi hasil. Dan tidak jarang pula bahwa tanah-tanah yang luas itu tidak diusahakan (dibiarkan terlantar) oleh karena yang menguasainya tidak dapat mengerjakan sendiri, hal mana terang bertentangan dengan usaha untuk menambah produksi bahan makanan.

Bahwa ada orang-orang yang mempunyai tanah berlebih-lebihan, sedang yang sebagian terbesar lainnya tidak mempunyai atau tidak cukup tanahnya

adalah terang bertentangan dengan asas keadilan sosial, yang menghendaki pembagian yang lebih berkeadilan atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah itu, agar ada pembagian yang berkeadilan atas tanah pertanian. Dikuasainya tanah-tanah yang luas ditangan sebagian kecil para petani itu membuka pula kemungkinan dilakukannya praktik-praktik pemerasan dalam segala bentuk (gadai, bagi hasil dan lain-lainnya), hal mana bertentangan pula dengan prinsip keadilan sosial.

Berhubung dengan itu maka disamping untuk memberi lahan pertanian yang cukup luas, dengan jalan membuka tanah secara besar-besaran di luar Jawa dan menyelenggarakan transmigrasi dari daerah-daerah yang padat. UU PA dalam rangka pembangunan masyarakat Indonesia yang berkeadilan sosial, memandang perlu adanya batas maksimum tanah pertanian yang boleh dikuasai suatu keluarga, baik dengan hak milik maupun dengan hak yang lain. Luas maksimum tersebut menurut UU PA harus ditetapkan dengan Peraturan Perundang-Undangan di dalam waktu yang singkat [Pasal 27 Ayat (1) dan Ayat (2)]. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari maksimum itu diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat petani yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah [Pasal 17 Ayat (3) UU PA]. Dengan demikian maka pemilikan tanah pertanian selanjutnya yang lebih berkeadilan.

Selain memenuhi prinsip keadilan sosial maka tindakan tersebut akan berakibat pula bertambahnya produksi, karena para penggarap tanah-tanah itu yang telah menjadi pemiliknya, akan lebih giat di dalam mengerjakan usaha pertaniannya.

Selain luas maksimum UU PA memandang perlu pula diadakannya penetapan luas minimum, dengan tujuan supaya tiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup luasnya untuk dapat mencapai taraf penghidupan yang layak. Berhubung dengan berbagai faktor yang belum memungkinkan dicapainya batas minimum itu sekaligus dalam waktu yang singkat, maka ditetapkan bahwa pelaksanaannya akan dilakukan secara berangsur-angsur [Pasal 17 Ayat (4) UU PA], artinya akan diselenggarakan taraf demi taraf. Pada taraf permulaan maka penetapan minimum bertujuan untuk mencegah dilakukannya pemecahan tanah lebih lanjut. Karena hal

yang demikian itu akan menjauhkan kita dari usaha untuk mempertinggi taraf hidup petani sebagai yang dimaksudkan diatas. Penetapan minimum tidak berarti bahwa orang-orang yang mempunyai tanah kurang dari batas itu akan dipaksa untuk melepaskan tanahnya.

Kiranya tidak memerlukan penjelasan bahwa untuk mempertinggi taraf hidup petani dan taraf hidup rakyat pada umumnya, tidaklah cukup dengan diadakannya penetapan luas maksimum dan minimum saja, yang diikuti dengan pembagian kembali tanah-tanah yang melebihi maksimum itu. Agar supaya dapat dicapai hasil sebagai yang diharapkan maka usaha itu perlu disertai dengan tindakan-tindakan lainnya, seperti upaya-upaya pengembangan masyarakat, antara lain penyediaan bibit, modal kerja, teknologi, dan sebagainya.

Menurut Pasal 17 UU PA luas maksimum dan minimum itu harus diatur dengan Peraturan Perundang-Undangan. Ini berarti bahwa diserahkanlah pada kebijaksanaan Pemerintah apakah hal itu akan diatur oleh Pemerintah sendiri dengan Peraturan Pemerintah atau bersama-sama DPR dengan undang-undang. Mengingat akan pentingnya masalah tersebut Pemerintah berpendapat bahwa soal itu sebaiknya diatur dengan peraturan yang bertingkat undang-undang. Dalam pada itu karena keadaannya memaksa kini diaturnya dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

a. Luas Maksimum ditetapkan untuk tiap Daerah Tingkat II dengan mengingat keadaan daerah masing-masing dan faktor-faktor sebagai:

1. tersedianya tanah-tanah yang masih dapat dibagi;
2. kepadatan penduduk;
3. jenis-jenis dan kesuburan tanahnya (diadakan perbedaan antara sawah dan tanah kering, diperhatikan apakah ada perairan yang teratur atau tidak);
4. besarnya usaha tani yang sebaik-baiknya (*"the best farmsize"*) menurut kemampuan satu keluarga, dengan mengerjakan beberapa buruh tani;
5. tingkat kemajuan tehnik pertanian sekarang ini.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut diatas, yang berbeda-beda keadaannya diberbagai daerah di negara kita ini, maka diadakanlah perbedaan antara daerah-daerah yang padat dan tidak padat. Daerah-daerah yang padat dibagi lagi dalam daerah yang sangat padat, cukup

padat dan kurang padat. Pula diadakan perbedaan antara batas untuk sawah dan tanah kering. Untuk tanah kering batasnya adalah sama dengan batas untuk sawah ditambah dengan 20% di daerah-daerah yang padat dan dengan 30% di daerah-daerah yang tidak padat.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) maka penetapan maksimum itu ialah paling banyak (yaitu untuk daerah-daerah yang tidak padat) 15 hektar sawah atau 20 hektar tanah kering. Untuk daerah-daerah yang sangat padat maka angka-angka itu adalah masing-masing 5 hektar dan 6 hektar. Jika sawah dipunyai bersama-sama dengan tanah kering maka batasnya adalah paling banyak 20 hektar, baik di daerah yang padat maupun tidak padat.

- b. Yang menentukan luas maksimum itu bukan saja tanah-tanah miliknya sendiri, tetapi juga tanah-tanah kepunyaan orang lain yang dikuasai dengan hak gadai, sewa dan lain sebagainya seperti yang dimaksudkan diatas. Tetapi tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Guna Usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas (misalnya Hak Pakai) yang didapat dari Pemerintah tidak terkena ketentuan maksimum tersebut. Letak tanah-tanah itu tidak perlu mesti disatu tempat yang sama, tetapi dapat pula dibeberapa daerah, misalnya di dua atau tiga Daerah Tingkat II yang berlainan.
- c. Penetapan luas maksimum memakai dasar keluarga, biarpun yang berhak atas tanahnya mungkin seorang-seorang. Beberapa jumlah luas tanah yang dikuasai oleh anggota-anggota dari satu keluarga, itulah yang menentukan maksimum luas tanah keluarga itu. Jumlah anggota keluarga ditetapkan paling banyak 7 orang. Jika jumlahnya melebihi 7 orang maka bagi keluarga itu luas maksimum untuk setiap anggota keluarga yang selebihnya ditambah 10%, tetapi jumlah tambahan tersebut tidak boleh lebih dari 50%, sedang jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, baik sawah, tanah kering maupun sawah dan tanah kering. Misalnya untuk keluarga di daerah tidak padat (dengan batas maksimum 15 hektar) yang terdiri dari 15 anggota, maka batas maksimumnya dihitung sebagai berikut. Jumlah tambahannya  $8 \times 10\% \times 15$  hektar sawah, tetapi tidak boleh lebih dari 7,5 hektar = 22,5 hektar. Tetapi oleh karena tanah yang dikuasai seluruhnya

tidak boleh dari 20 hektar, maka luas maksimum untuk keluarga itu ialah 20 hektar. Kalau yang dikuasai itu tanah kering maka keluarga tersebut tidak mendapat tambahan lagi, karena batas buat tanah kering untuk daerah yang tidak padat sudah ditetapkan 20 hektar.

- d. Ketentuan maksimum tersebut hanya mengenai tanah pertanian. Batas untuk tanah perumahan akan ditetapkan tersendiri. Demikian pula luas maksimum untuk badan-badan hukum. Luas minimum ditetapkan 2 hektar baik untuk sawah maupun tanah kering. Sebagaimana telah diterangkan di atas batas 2 hektar itu merupakan tujuan, yang akan diusahakan tercapainya secara taraf demi taraf, Berhubung dengan itu maka dalam taraf pertama perlu dicegah dilakukannya pemecahan-pemecahan pemilikan tanah yang bertentangan dengan tujuan tersebut. Untuk itu maka diadakan pembatasan-pembatasan seperlunya didalam hal pemindahan hak yang berupa tanah pertanian (Pasal 9). Tanpa pembatasan-pembatasan itu maka dikhawatirkan bahwa bukan saja usaha untuk mencapai batas minimum itu tidak akan tercapai, tetapi bahkan kita akan tambah menjauh dari tujuan tersebut.
- e. Dalam Peraturan ini diatur pula soal gadai tanah pertanian. Yang dimaksud dengan gadai ialah hubungan antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang mempunyai utang uang padanya. Selama utang tersebut belum dibayar lunas maka tanah itu tetap berada dalam penguasaan yang meminjamkan uang tadi (pemegang gadai). Selama itu hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai, yang dengan demikian merupakan bunga dari utang tersebut. Penebusan tanah itu tergantung pada kemauan dan kemampuan yang menggadaikan. Banyak gadai yang berlangsung bertahun-tahun, berpuluh-puluh tahun, bahkan ada pula yang dilanjutkan oleh para ahli waris penggadai dan pemegang gadai, karena penggadai tidak mampu untuk menebus tanahnya kembali. (Dalam pada itu beberapa daerah dikenal pula gadai dimana hasil tanahnya tidak hanya merupakan bunga, tetapi merupakan pula angsuran. Gadai demikian disebut jual angsur. Berlainan dengan gadai biasa maka dalam jual angsur setelah lama beberapa waktu tanahnya kembali kepada penggadai tanpa membayar uang tebusan).

Besarnya uang gadai tidak saja tergantung pada kesuburan tanahnya, tetapi terutama pada kebutuhan penggadai akan kredit. Oleh karena itu tidak jarang tanah yang subur digadaikan dengan uang gadai yang rendah. Biasanya orang menggadaikan tanah hanya bila ia berada dalam keadaan yang sangat mendesak. Jika tidak mendesak kebutuhannya maka biasanya orang lebih suka menyewakan tanahnya. Berhubung dengan hal-hal di atas itu maka kebanyakan gadai itu diadakan dengan imbalan yang sangat merugikan penggadai dan sangat menguntungkan pihak pelepas uang. Dengan demikian maka teranglah bahwa gadai itu menunjukkan praktik-praktik pemerasan, hal mana bertentangan dengan asas keadilan sosial. Oleh karena itu maka di dalam UU PA hak gadai dimasukkan dalam golongan hak-hak yang sifatnya sementara, yang harus diusahakan supaya pada waktunya dihapuskan. Sementara belum dapat dihapuskan maka hak gadai harus diatur agar dihilangkan unsur-unsurnya yang bersifat pemerasan (Pasal 53 UU PA). Hak gadai itu baru dapat dihapuskan (artinya dilarang jika sudah dapat disediakan kredit yang mencukupi keperluan para petani).

- f. Apa yang diharuskan oleh Pasal 53 UU PA itu diatur sekaligus dalam Peraturan ini (Pasal 7 UU PA), karena ada hubungannya langsung dengan pelaksanaan ketentuan mengenai penetapan maksimum tersebut di atas. Tanah-tanah yang selebihnya dari maksimum diambil oleh Pemerintah, yaitu jika tanah itu milik orang yang bersangkutan. Kalau tanah yang selebihnya itu tanah-tanah gadai maka harus dikembalikan kepada yang empunya. Didalam pengembalian tanah-tanah gadai tersebut tentu akan timbul persoalan tentang pembayaran kembali uang gadainya. Peraturan ini memecahkan persoalan tersebut dengan berpedoman pada kenyataan sebagai yang telah diuraikan diatas. Yaitu, bahwa dalam praktiknya hasil tanah yang diterima oleh pemegang gadai adalah jauh melebihi bunga yang layak daripada uang yang dipinjamkan. Menurut perhitungan maka uang gadai rata-rata sudah diterima kembali oleh pemegang gadai dari hasil tanahnya dalam waktu 5 sampai 10 tahun, dengan ditambah bunga yang layak (10%). Berhubung dengan itu maka ditetapkan bahwa tanah-tanah yang sudah digadai selama 7 tahun (angka tengah-tengah diantara 5 dan 10 tahun) atau lebih harus dikembalikan kepada yang empunya,

tanpa kewajiban untuk membayar uang tebusan. Mengenai gadai yang berlangsung belum sampai 7 tahun, pula mengenai gadai-gadai baru diadakan ketentuan dalam Pasal 7 Ayat (2) dan Ayat (3), sesuai dengan asas-asas tersebut di atas.

Kemudian agar ketentuan-ketentuan peraturan ini dapat berjalan dan dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka dalam Pasal 10 dan Pasal 11 UU 56/1960 diadakan sanksi-sanksi pidana seperlunya. Soal pemberian ganti-kerugian kepada mereka yang tanahnya diambil oleh Pemerintah, soal pembagian kembali tanah-tanah tersebut dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan penyelesaian tanah yang merupakan kelebihan dari luas maksimum menurut Pasal 5 akan diatur dengan Peraturan Pemerintah, sesuai dengan ketentuan Pasal 17 Ayat (3) UU PA".

#### **[2.4.2] II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 Ayat (1) UU MK, menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945.

Sehingga agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 Ayat (1) UU MK;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diuji.

c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian,

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi RI telah memberikan pengertian dan batasan kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 51 Ayat (1) UU MK (*vide* Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan berikutnya), harus memenuhi lima syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat *spesifik* (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi,

Menurut Pemohon dalam permohonannya menyatakan bahwa dengan diberlakukannya ketentuan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) beserta penjelasan UU 56/1960 terhadap Bapak Durkim bin Suta alias Pak Kebon (orang tua Pemohon) maka hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon telah dirugikan, karena ketentuan-ketentuan *a quo* telah memberikan kewenangan kepada negara untuk merampas tanah hak milik yang selebihnya dari batas maksimum atau disebut tanah kelebihan tanpa ganti rugi maupun kompensasi apapun, karena perbuatan pidana yang telah dilakukan sebagaimana telah terbukti berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Subang tanggal 24 Maret 1981 Nomor 38/1979/Pidana/PN.Sbg yang diperkuat dengan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia di dalam proses pemeriksaan Peninjauan Kembali yang diajukan oleh Pemohon.

Dengan perkataan lain ketentuan *a quo* telah merampas dan/atau mengambil hak milik pribadi secara sewenang-wenang, karenanya ketentuan *a quo* dianggap bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945.

Karena itu, perlu dipertanyakan apakah benar Pemohon merupakan pihak yang berkepentingan untuk mengajukan permohonan uji materi Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 pada Mahkamah Konstitusi dengan dalil bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh keberlakuan UU 56/1960. Juga apakah terdapat kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat *spesifik* (khusus) dan *aktual* atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.

Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa Bapak Durkim bin Suta alias Pak Kebon ternyata telah melanggar ketentuan Pasal 3 UU 56/1960 yang menegaskan bahwa:

*"orang-orang dan kepala-kepala keluarga yang anggota-anggota keluarganya mempunyai tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum wajib melaporkan hal itu kepada Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan di dalam waktu 3 (tiga) bulan sejak mulai berlakunya peraturan ini. Kalau dipandang perlu maka jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria".*

Atas pelanggaran hukum tersebut yang Bapak Dukrim bin Suta alias Pak Kebon telah dijatuhi sanksi pidana yang putusannya telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Menurut ketentuan Pasal 10 UU 56/1960, pelanggaran atas ketentuan Pasal 3 UU 56/1960 mengakibatkan pemilik tanah *in casu* Bapak Dukrim bin Suta alias Pak Kebon menjadi kehilangan hak kepemilikan atas tanah yang selebihnya dari luas maksimum dan sekaligus kehilangan hak untuk menuntut ganti kerugian dari negara, sedangkan status tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk didistribusikan kepada petani yang tidak punya tanah (*tuna kisma*) atau petani gurem.

Dengan berubahnya status tanah yang selebihnya dari luas maksimum menjadi tanah negara maka Pak Dukrim bin Suta alias Pak Kebon tidak lagi mempunyai hak atau hubungan hukum atau kepentingan atas tanah kelebihan *a quo*.

Oleh karena tanah yang dipermasalahkan oleh Pemohon adalah *in casu* bekas tanah Pak Dukrim bin Suta alias Pak Kebon yang merupakan selebihnya dari luas maksimum yang statusnya telah menjadi tanah negara, maka jelas tidak relevan lagi kepentingan Pemohon untuk mengajukan permohonan uji materi (*judicial review*) atas ketentuan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 dan Penjelesannya berdasarkan alasan sebagai berikut:

- a. Tidak terdapat hubungan hukum antara Pemohon dengan tanah *a quo*, karena status tanahnya adalah tanah negara;
- b. Sanksi di dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 dikenakan terhadap Bapak Dukrim bin Suta alias Pak Kebon secara pribadi bukan kepada Pemohon.

Jadi, tidak ada hak konstitusional Pemohon yang dilanggar dan atau Pemohon tidak dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan keberlakuan UU 56/1960, kecuali apabila status tanah tersebut telah beralih kepada Pemohon sebelum status tanahnya menjadi tanah negara.

Dengan kata lain Pemohon tidak mempunyai kualitas untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang *a quo*, mengingat Pemohon bukan sebagai pemilik tanah pertanian yang melebihi batas luas maksimum tersebut.

Karena Pemohon mendalilkan adanya perampasan atas sisa tanah pertanian yang dianggap melampaui atau melebihi batas maksimal kepemilikan, yang dilakukan oleh Kejaksaan atas Putusan Pengadilan (Pengadilan Negeri Subang) yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), tanpa merinci adanya kerugian yang timbul atas keberlakuan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji, maka Pemerintah juga mempertanyakan maksud dan kapasitas Pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang *a quo*, karena selain Pemohon tidak mempunyai hubungan hukum dengan tanah negara bekas tanah pertanian Bapak Dukrim bin Suta alias Pak Kebon yang melebihi batas luas maksimum, Pemohon ternyata juga telah menandatangani Surat Tanda Penerimaan Penyerahan Hak dan Pemberian Ganti Rugi (STP3) atas tanah kelebihan batas maksimum tersebut pada tanggal 1 Juli 1986.

Surat Tanda Penerimaan Penyerahan Hak dan Pemberian Ganti Rugi (STP3) mengandung arti bahwa pemilik tanah pertanian yang melebihi batas luas maksimum telah secara sukarela memenuhi ketentuan UU 56/1960 menyerahkan haknya atas tanah kepada dan menjadi tanah (yang dikuasai) negara dengan hak untuk memperoleh ganti kerugian. Ketentuan pemberian ganti kerugian atas tanah pertanian yang selebihnya dari luas batas maksimum tersebut diatur di dalam peraturan pelaksanaan undang-undang *a quo* yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Bahwa dengan penandatanganan STP3 tersebut maka status atau *legal standing* Pemohon mengajukan permohonan uji materi (*judicial review*) Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) undang-undang *a quo* atas dasar dan alasan telah terjadi perampasan tanah milik Pemohon sehingga melanggar hak konstitusional sangat tidak jelas/kabur dan membingungkan karena apabila Pemohon adalah pemilik tanah pertanian yang selebihnya dari luas maksimum "*quod-non*" maka jelas dalam kasus ini tidak *ada* perampasan tanah kelebihan oleh Negara, dan oleh karena itu tidak ada hak konstitusional Pemohon yang dirugikan oleh undang-undang *a quo*.

Selanjutnya dalam permohonan uji materi kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Pemohon ternyata mendalilkan dasar dan alasan permohonan adalah atas STP3 tersebut Pemohon belum memperoleh ganti rugi, maka apabila maksud Pemohon adalah agar pemerintah membayar ganti rugi kepada Pemohon atas tanah pertanian yang selebihnya dari batas luas maksimum maka mekanisme untuk memperoleh ganti kerugian seharusnya dilakukan melalui mekanisme administratif dan atau melalui gugatan perdata, dan atas dasar alasan tersebut pemerintah mempertanyakan pula kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa permohonan Pemohon ini.

Dan apabila sebab belum direalisaiakannya ganti kerugian atas STP3 yang telah ditandatangani Pemohon menjadi dasar dan alasan Pemohon memohon uji materi untuk menyatakan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 tidak mempunyai kekuatan hukum jelas hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon tidak ada.

Lebih lanjut menurut Pemerintah apa yang dilakukan oleh Pemohon yaitu dengan melakukan upaya hukum dari mulai Banding, Kasasi maupun Peninjauan Kembali atas putusan pengadilan tersebut sudah tepat agar keadilan yang sebenarnya dapat terwujud, sehingga jika penegak hukum (dalam hal ini Kejaksaan) melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) tidak berarti dianggap bertentangan dengan konstitusi, dan karenanya dianggap telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, maka Pemerintah berpendapat bahwa dalil-dalil yang dikemukakan oleh Pemohon yang menyatakan telah timbul kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah nyata-nyata tidak terjadi baik secara faktual maupun potensial. Jikalaupun anggapan Pemohon tersebut benar adanya, maka hal tersebut tidak terkait dan/atau berhubungan dengan konstitusionalitas keberlakuan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji, dengan perkataan lain keberatan/anggapan Pemohon berkaitan dengan pelaksanaan putusan pengadilan dan berkaitan pula dengan penerapan norma (*implementasi*) suatu undang-undang dalam tatanan praktik oleh penegakan hukum.

Atas hal-hal tersebut, Pemerintah meminta kepada Pemohon melalui Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menjelaskan dan membuktikan secara sah terlebih dahulu apakah benar Pemohon sebagai pihak yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan. Pemerintah berpendapat bahwa tidak terdapat dan/atau telah timbul kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon atas keberlakuan UU 56/1960, karena itu kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam permohonan pengujian ini tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum dalam Pasal 51 Ayat (1) UU MK maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang terdahulu.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, Pemerintah memohon agar Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Namun demikian apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, berikut ini (disampaikan penjelasan Pemerintah tentang materi pengujian UU 56/1960).

**[2.4.3] III. PENJELASAN PEMERINTAH ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 56 Prp TAHUN 1960 TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN.**

Sehubungan dengan anggapan Pemohon dalam permohonannya yang menyatakan bahwa beberapa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam pengujian UU 56/1960, yaitu:

Pasal 10 yang menyatakan:

Ayat (3), *"Jika terjadi tindak pidana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf a pasal ini maka pemindahan hak itu batal karena hukum sedang tanah yang bersangkutan jatuh pada Negara, tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian berupa apapun"*.

Ayat (4), *"Jika terjadi tindak pidana sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) huruf b pasal ini, maka kecuali di dalam hal termaksud dalam pasal 7 ayat (1), tanah yang selebihnya dari luas maksimum jatuh pada Negara yaitu jika tanah tersebut semuanya milik terhukum dan/atau anggota-anggota keluarganya, dengan ketentuan, bahwa ia diberi kesempatan untuk mengemukakan keinginannya mengenai bagian tanah yang mana yang akan dikenakan ketentuan ayat ini. Mengenai tanah yang jatuh pada Negara itu ia tidak berhak atas ganti kerugian berupa apapun"*.

Penjelasannya menyatakan:

*"Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka (10), apa yang ditentukan dalam pasal 10 ayat 3 dan ayat 4 tidak memerlukan keputusan pengadilan. Tetapi berlaku karena hukum setelah ada keputusan hakim yang mempunyai kekuatan untuk dijalankan, yang menyatakan bahwa benar terjadi tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat 1"*.

Ketentuan tersebut diatas dianggap bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 28H Ayat (4) menyatakan, *"setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun"*.

Terhadap anggapan/alasan Pemohon tersebut di atas, Pemerintah dapat menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pasal 28D UUD 1945 menegaskan bahwa, *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum"*.

Dengan demikian atas dasar ketentuan Pasal 28D UUD 1945, bahwa sesungguhnya UU 56/1960 telah ditaati dan dipatuhi oleh banyak warga negara Indonesia, sehingga tidak ada pengecualian di dalam pemberlakuan UU 56/1960 khususnya Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4);

- b. Pasal 28J Ayat (2) menegaskan bahwa, *"Dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib dan tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis"*. Hal ini berarti pelaksanaan hak-hak dasar manusia secara utuh juga terikat pada kewajiban-kewajiban moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Dengan kata lain semua warga negara dalam menjalankan hak dan kebebasannya dibatasi oleh undang-undang (UU 56/1960).

- c. Bahwa UU 56/1960, ditetapkan pada tanggal 29 Desember 1960 (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 174; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2117) dan berlaku pada tanggal 1 Januari 1961, artinya undang-undang *a quo* kekuatan keberlakuannya jauh sebelum UUD 1945 diamandemen, namun sesuai ketentuan Pasal 1 Aturan Peralihan maka segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru, dengan perkataan lain undang-undang *a quo* masih mempunyai kekuatan hukum mengikat dan berlaku bagi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

- d. Bahwa landasan konstitusional maupun operasional keberlakuan UU 56/1960 (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 174; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2117) adalah sebagai berikut:

- 1) Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

*"Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang"*.

- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar

Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104), khususnya pasal-pasal sebagai berikut:

Pasal 2 Ayat (1) menyatakan:

*"Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".*

Ayat (2) menyatakan:

*"Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:*

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

Ayat (3) menyatakan:

*"Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur".*

Ayat (4) menyatakan:

*"Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah".*

Pasal 7 menyatakan:

*"Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan".*

Pasal 17 Ayat (1) menyatakan:

*"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".*

Ayat (2) menyatakan:

*"Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu singkat".*

Ayat (3) menyatakan:

*"Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah".*

Ayat (4) menyatakan:

*"Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur".*

Pasal 53 Ayat (1) menyatakan:

*"Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat 1 huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat".*

Ayat (2) menyatakan:

*"Ketentuan dalam pasal 52 ayat 2 dan 3 berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini".*

Sehingga UU 56/1960 merupakan pelaksanaan dari UU PA.

- e. Bahwa dalam memahami materi muatan suatu peraturan perundang-undangan harus bersifat komprehensif dan tidak sepotong-potong (*parsial*), *in casu* membahas ketentuan yang dimohonkan untuk diuji (Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) beserta Penjelasannya UU 56/1960), tidak terlepas dari ketentuan maupun pasal-pasal lain yang mendasari terbitnya undang-undang *a quo*. Dengan perkataan lain harus memperhatikan faktor-faktor maupun landasan yang melatarbelakangi pembentukan undang-undang *a quo*, utamanya faktor sosiologis, yuridis maupun filosofis;
- f. Bahwa dilihat dari landasan sosiologis dan filosofis, maka penetapan pembatasan luas tanah pertanian adalah dilandasi adanya pemikiran bahwa tanah pada hakikatnya mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UU PA), sehingga kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah oleh seseorang pemegang hak harus sedemikian rupa memperhatikan pula kepentingan masyarakat dan ketertiban umum. Selain itu, pembatasan luas pemilikan tanah pertanian pada prinsipnya ditujukan agar tidak terjadi akumulasi kepemilikan tanah pertanian oleh segelintir orang yang dapat merugikan kepentingan umum;
- g. Bahwa kebijakan pembatasan luas tanah pertanian tersebut dimaksudkan untuk memberikan keadilan sosial dan pemerataan bagi rakyat khususnya petani agar dapat meningkatkan sumber penghidupan dan kesejahteraan bagi diri petani dan keluarganya. Karena itu tanah kelebihan maksimum yang jatuh kepada negara bukanlah semata-mata menjadi milik negara, karena negara dalam konsepsi hukum tanah nasional Indonesia, bukanlah pemilik tanah, tetapi kelebihan maksimum tersebut merupakan sarana untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat melalui redistribusi tanah. Hal tersebut merupakan wujud pelaksanaan amanat Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Bahwa dari uraian tersebut di atas, Pemerintah tidak sependapat dengan anggapan Pemohon yang menyatakan undang-undang *a quo* telah merampas hak milik tanah pertanian secara sewenang-wenang dan karenanya dianggap telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945, karena terdapatnya fakta dan kenyataan sebagai berikut:

- a. Bahwa peristiwa hukum yang terjadi terhadap Bapak Dukrim bin Suta alias Pak Kebon (alm) yang diakui sebagai orang tua Pemohon, telah ternyata tidak berkaitan dengan masalah konstitusionalitas keberlakuan UU 56/1960, tetapi berkaitan dengan implementasi undang-undang *a quo* oleh penegak hukum (Polisi, Jaksa maupun Hakim), karena Bapak Dukrim bin Suta alias Pak Kebon (alm) telah dipidana karena terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran dengan sengaja memiliki tanah pertanian yang melampaui batas penguasaan batas maksimum, yaitu seluas 277.645 ha, padahal menurut ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UU 56/1960, yaitu dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas daerah dan faktor-faktor lainnya, maka luas maksimum yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini ditetapkan sebagai berikut. Jika tanah pertanian yang dikuasai itu merupakan sawah dan tanah kering, maka untuk menghitung luas maksimum tersebut, luas sawah dijumlah dengan luas tanah-kering dengan menilai tanah-kering sama dengan sawah ditambah 30% di daerah-daerah yang tidak padat dan 20% di daerah-daerah yang padat dan ketentuan, bahwa tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar.
- b. Bahwa UU 56/1960, telah memberikan jaminan perlindungan kepada bekas pemilik tanah kelebihan untuk memperoleh ganti kerugian atas tanah yang selebihnya dari luas maksimum, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Ayat (3) UU PA.
- c. Bahwa dengan ditandatanganinya Surat Tanda Penerimaan Penyerahan Hak dan Pemberian Ganti Rugi (STP3) pada tanggal 1 Juni 1986 oleh Pemohon, apabila Pemohon memang mempunyai hubungan hukum dengan tanah yang selebihnya dari batas maksimum "*quod-non*" berarti, Pemohon secara sukarela berdasarkan ketentuan undang-undang telah menyerahkan tanah yang selebihnya dari batas luas maksimum tersebut kepada negara, dan yang bersangkutan berhak menerima ganti rugi berupa tanah dengan luas maksimum yang ditetapkan yang berlaku di daerah tersebut (*vide* Pasal 1 Ayat (2) UU 56/1960),

Berdasarkan penjelasan di atas, Pemerintah berpendapat bahwa Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) berserta penjelasannya UU 56/1960, tidak merampas hak milik pribadi yang dilindungi oleh konstitusi secara sewenang-wenang,

justru sebaliknya ketentuan *a quo* memberikan jaminan kepastian hukum (*rechtzekerheid*) terhadap hak milik pribadi tersebut, utamanya terhadap pembatasan kepemilikan luas tanah pertanian, dan jikalau anggapan Pemohon tersebut benar adanya "*quod-non*" maka hal tersebut sama sekali tidak berkaitan dengan konstitusionalitas keberlakuan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji, dengan perkataan lain bahwa peristiwa hukum yang terjadi terhadap orang tua Pemohon semata-mata berkaitan dengan pelaksanaan penegakan hukum oleh penegak hukum (Polisi, Jaksa maupun Hakim). Karena itu ketentuan *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945, juga tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon.

#### **[2.4.4] IV. KESIMPULAN**

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian khususnya Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) serta Penjelasannya terhadap Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
2. Menolak permohonan pengujian Pemohon seluruhnya atau menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) atau memutuskan berdasarkan keadilan dan UUD 1945;
3. Menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) beserta Penjelasannya Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian tidak bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian tetap mempunyai kekuatan hukum dan tetap berlaku diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**[2.5]** Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 26 Juni 2007 dan 30 Juli 2007 didengar keterangan lisan dari Pemerintah yang diwakili oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, dan telah pula membaca keterangan tertulis, yang pada intinya sebagai berikut:

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa untuk kesejahteraan Bangsa Indonesia, sehingga hubungan Bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi. Hubungan Bangsa Indonesia dengan tanah -yang merupakan kekayaan nasional sangat menentukan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan, keberlanjutan dan harmoni bagi bangsa dan Negara Indonesia.

Bagi bangsa Indonesia, hubungan manusia/masyarakat dengan tanah merupakan hal yang sangat mendasar dan asasi. Jika hubungan ini tidak tersusun dengan baik, akan lahir kemiskinan bagi sebagian terbesar rakyat Indonesia, ketidakadilan, peluruhan serta sengketa dan konflik yang berkepanjangan yang bisa bersifat struktural. Hubungan yang mendasar dan asasi tersebut dijamin dan dilindungi keberadaannya oleh Pasal 27 Ayat (2), Pasal 28 dan Pasal 33 UUD 1945.

Sejalan dengan UUD 1945 yang menunjukkan suatu perjalanan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia, sebagaimana yang tertuang dalam alinia ke-4 Pembukaan UUD 1945, bahwa ujung dari cita-cita negara adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Artinya, apabila dikaitkan dengan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 maka pengelolaan pertanahan didasarkan pada 4 prinsip dasar:

1. pertanahan berkontribusi pada kesejahteraan rakyat;
2. pertanahan berkontribusi pada keadilan;
3. pertanahan berkontribusi pada keberlanjutan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia;
4. pertanahan berkontribusi pada tatanan kehidupan bersama secara harmonis.

Kemudian Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 memberikan dasar bagi lahirnya kewenangan negara yang diatur Pasal 2 Ayat (2) UU PA yang disebut dengan hak menguasai negara. Hak negara dimaksud berisi kewenangan:

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

- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Ketiga kewenangan sebagaimana dimaksud di atas, untuk mewujudkan cita-cita sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (3) UU PA menyatakan bahwa, "*Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam anti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur*".

Dalam mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, UU PA dalam Pasal 7 mengamanatkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Selanjutnya di dalam Pasal 17 bahwa untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (3) UU PA diatur luas maksimum dan atau minimum tanah yang dapat dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang sehingga dapat memperoleh penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum tidak akan disita tetapi akan diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian dan selanjutnya tanah tersebut akan dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya. Luas maksimum dan minimum dimaksud ditetapkan dalam UU 56/1960, yang disahkan menjadi undang-undang oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat dan semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang sudah ada sebelum tanggal 1 Januari 1961 menjadi undang-undang.

UU 56/1960, pada prinsipnya mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. penetapan batas maksimum yang dapat dimiliki oleh keluarga;
- b. penetapan batas minimum yang dapat dimiliki oleh keluarga;
- c. larangan pemindahtanganan tanah-tanah pertanian yang melebihi batas maksimum;

- d. pengembalian tanah-tanah gadai kepada pemiliknya;
- e. pemberian sanksi bagi pelanggar ketentuan.

Pasal 3 UU 56/1960, mewajibkan pemilik tanah pertanian yang melebihi batas maksimum untuk melapor dalam waktu 3 bulan, Selanjutnya Pasal 4 UU 56/1960 mengatur bahwa orang atau orang-orang sekeluarga yang memiliki tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum dilarang untuk memindahkan hak miliknya atas seluruh atau sebagian tanah tersebut.

Menurut UU 56/1960, pihak yang melanggar ketentuan undang-undang diberikan sanksi pidana dan/atau denda (Pasal 10). Pelanggaran atas larangan dan kewajiban melapor tersebut di atas, mengakibatkan yang bersangkutan kehilangan kepemilikan atas tanah kelebihannya tersebut, termasuk hak atas ganti kerugian dari negara. Dan "sanksi serta penerapan sanksi itu" merupakan akibat hukum yang harus diterima dan ditanggung bagi siapapun yang melakukan pelanggaran hukum.

Sanksi pidana di dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 merupakan upaya paksa bagi seseorang yang tidak mematuhi kewajiban dan atau larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan untuk tercapainya ketertiban, keteraturan dan atau keadilan. Sanksi ini merupakan salah satu ciri dari hukum. Sanksi bertujuan agar pelaksanaan suatu menjadi lebih efektif.

UU 56/1960 merupakan salah satu undang-undang penting dalam kerangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang sepenuhnya sejalan dengan UUD 1945 dan UU PA.

UU 56/1960 sejak diberlakukannya pada tanggal 1 Januari 1961 hingga saat ini masih efektif berlaku baik secara yuridis maupun secara sosiologis. Efektivitas dari ketentuan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) terbukti sejak Tahun 1961-2007, berdasarkan data yang ada pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, tanah kelebihan maksimum dan *absentee* yang dilaporkan oleh pemiliknya seluas 121.605,9412 hektar dengan besar ganti kerugian Rp. 58.520.949,063 yang diberikan kepada 31.593 bekas pemilik tanah yang memenuhi kewajibannya (Tabel 1 dan 2)

Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) tetap efektif dalam menata dan mengembangkan kerangka hukum, politik dan kebijakan pertanahan kedepan (*Reforma Agraria*), khususnya untuk mencegah terjadinya kembali konsentrasi

penguasaan dan pemilikan tanah, dengan perkataan lain, untuk mencegah timbulnya tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum baru.

UU 56/1960 yang melaksanakan ketentuan Pasal 17 UU PA telah memberikan pengaturan yang berimbang antara hak publik dengan hak privat, karena pengambilan hak-hak kepemilikan yang bersifat privat itu tidak dilakukan secara sewenang-wenang, terbukti dengan pemberian ganti kerugian, tentu saja ganti kerugian diberikan kepada mereka yang taat atas ketentuan tersebut.

Dengan demikian tidak ada ketentuan dalam UU 56/1960 yang bersifat perampasan atas hak-hak privat milik warga negara, sehingga tidak ada materi UU 56/1960 yang bertentangan secara konstitusional dengan UUD 1945.

Sampai saat ini, masih terdapat tanah-tanah kelebihan maksimum yang belum dilaporkan oleh pemiliknya. Oleh karena itu tindak pidana yang diancam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 merupakan tindak pidana tertentu maka untuk terlaksananya penegakan hukum diperlukan lembaga PPNS BPN-RI yang pada masa lalu dilakukan oleh Peradilan *Landreform* yang telah dihapuskan pada Tahun 1970.

Persoalan-persoalan mendasar yang dihadapi bangsa Indonesia sampai saat ini diantaranya adalah ketidakadilan sosial yang mewujudkan dalam bentuk kemiskinan struktural. Banyaknya kemiskinan di sektor pertanian berkaitan dengan penguasaan tanah yang timpang. Ada sementara pihak menguasai dan memiliki tanah dalam skala luas yang besar yang tidak termanfaatkan dengan baik, di sisi lain masih banyak pihak utamanya rakyat atau petani miskin yang tidak mempunyai tanah.

Dalam rangka mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat tersebut sebagaimana diamanatkan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, maka politik dan kebijakan pertanahan didasarkan pada 4 Prinsip:

- 1 pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat;
- 2 pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah;

- 3 pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat-tanah, dan
4. pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.

Sehubungan dengan prinsip-prinsip pengelolaan pertanahan tersebut, Badan Pertanahan Nasional telah merumuskan 11 Agenda Prioritas, sebagai berikut:

1. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional RI;
2. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia;
- 3 Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah;
- 4 Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik di seluruh tanah air;
- 5 Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara sistematis;
6. Membangun Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia;
7. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
8. Membangun basis data penguasaan dan pemilikan tanah skala besar.
- 9 Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan;
10. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional RI;
11. Mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan (*Reforma Agraria*).

Untuk mewujudkan 11 Agenda Prioritas di atas, Pemerintah menyampaikan penjelasan secara khusus mengenai *Reforma Agraria*

atau Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) dan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Presiden Republik Indonesia dalam Pidato Politik Awal Tahun 2007 pada tanggal 31 Januari 2007 menyatakan secara tegas arah kebijakannya mengenai pertanahan, sebagaimana terlihat dari pernyataannya sebagai berikut:

*"Program Reforma Agraria.....secara bertahap.....akan dilaksanakan mulai tahun 2007 in. Langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang berasal dari hutan konversi dan tanah lain yang rnenurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat.Inilah yang saya sebut sebagai prinsip tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat.....[yang] saya anggap mutlak untuk dilakukan".*

*Reforma Agraria* merupakan upaya bersama seluruh komponen bangsa untuk menata kembali struktur pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan prinsip tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat. Selengkapnya, tujuan Reforma Agraria adalah (1) menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil, (2) mengurangi kemiskinan, (3) menciptakan lapangan kerja, (4) memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah, (5) mengurangi sengketa dan konflik pertanahan, (6) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, dan (7) meningkatkan ketahanan pangan.

Apabila kita cermati, keseluruhan tujuan *Reforma Agraria* di atas bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat dan penyelesaian berbagai permasalahan bangsa. Namun demikian, dalam pelaksanaannya tidak tertutup kemungkinan dapat menimbulkan potensi sengketa dan masalah baru yang tidak kita inginkan bersama. Kemungkinan potensi sengketa dimaksud bisa lahir akibat kekurangpahaman kita bersama terhadap pelaksanaan *Reforma Agraria* yang strategis ini. Untuk itu diperlukan penyamaan persepsi, kesatuan gerak dan langkah semua pihak.

Dari penjelasan di atas, UU 56/1960 merupakan undang-undang penting untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia yang konsisten dengan Pancasila, UUD 45 dan UU PA,

jadi tidak terdapat pertentangan antara UU 56/1960 dengan UUD 1945. Sedangkan *Reforma Agraria* merupakan program atau strategi untuk mewujudkan "tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat dalam kerangka mencapai tujuan Negara sebagaimana diamanatkan Pembukaan UUD 1945 alinea 4.

**Tabel 1.**

**Realisasi Pembayaran Ganti Rugi Tanah Kelmaks dan Absentee  
Sampai dengan Tahun 2006  
Per Tahun**

NO	Tahun	Jumlah Bekas Pemilik	Luas (ha)	Besar Ganti Rugi (Rp)
1.	...sd 1984/1985	27. 970	99.412,6068	2.005.730.689
2.	1985/1986	71	1.015.2433	1.924.360.620
3.	1986/1987	808	2.887,740 7	6.943.659.054
4.	1987/1988	135	1.809,260 4	3,100.689.525
5.	1988/1989	934	2.528,893 0	6.313 476.765
6.	1989/1990	121	676,0655	2.032.579.639
7.	1990/1991	27	50,4228	133 206.243
8.	1991/1992	144	1.141,273 4	3.141.952 599
9.	1992/1993	233	2.320,464 4	4.035.266.554
10.	1993/1994	254	968,3017	3.170.865.473
11.	1994/1995	175	1.090,387 1	3.734.683.727
12.	1995/1996	188	1 098,8529	3.248.358.668
13.	1996/1997	121	711,3698	2.109.762.888
14.	1997/1998	190	669,2429	1.722.907.593
15.	1998/1999	41	1.053,1159	2.526.585.632
16.	1999/2000	73	860,6024	2.405.411.770
17.	2000	26	536,2799	1.868.155.395
18.	2001	27	473,7097	1.715.933.495
19.	2002	12	505,7708	1.361.041.284
20.	2003	15	665,9427	1.780 983.600
21.	2004	8	668,7583	1.831.434.050
22.	2005	13	339,0903	984.991.050
23.	2006	7	122,5465	428 912.750
24.	Jumlah	31.593	121.605,9412	58.520.949.063

**Tabel 2.**

**Realisasi Pembayaran Ganti Rugi Tanah Kelmaks dan Absentee  
Sampai dengan Tahun 2006  
P e r P r o v i n s i**

NO	Provinsi	Jumlah Bekas Pemilik	Luas (ha)	Besar Ganti Rugi (Rp)
1.	NAD	1	27,3300	1.366.500
2.	Sumatera Utara	632	12.226,4751	2.145,623.764
3.	Surnatera Barat	3	47,1300	153.662.912
4.	Riau	1	19,8000	594.000
5.	Jambi	40	889,4255	44.471.275
6.	Sumatera Selatan	29	1 582,6085	559.668.395
7.	Lampung	64	11.569,5774	4.460.008.212
8.	Banten	8	38,5660	134.981.000
9.	Jawa Barat	3.868	23.412,2464	14.279.066,598
10.	Jawa Tengah	19.468	14.211,1658	5.037.295.454
11.	DI Yogyakarta	387	472,1286	99.530.195
12.	Jawa Timur	4.671	19.867,1873	6.120.587.168
13.	Bali	935	12.172,0500	11.707.144.368
14.	NTB	244	1.619.6200	973.296.086
15.	NTT	6	1.528,5341	682.723.153
16.	Kalimantan Barat	3	788,1376	155.522.790
17.	Kalimantan Selatan	2	79,9979	194.116.250
18.	Sulawesi Utara	541	2.332,9723	271.526.511
19.	Sulawesi Selatan	690	18 720,9887	11.499.764.432
20.	<b>J u m l a h</b>	<b>31.593</b>	<b>121.605,9412</b>	<b>58.520.949.063</b>

Judul :tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat

Dalam Pidato Politik Presiden RI tanggal 31 Januari 2007, yang berbunyi:

*"Program Reforma Agraria....secara bertahap....akan dilaksanakan mulai Tahun 2007 ini. Langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang berasal dari hutan konversi dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Inilah yang saya sebut sebagai prinsip Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat...(yang) saya anggap mutlak dilakukan."*

#### **Ada 4 Prinsip Pertanahan**

Dalam rangka mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat (Pancasila, Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan UUPA), Pertanahan harus berkontribusi secara nyata:

- I. Untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- II. Untuk menata kehidupan bersama yang lebih berkeadilan;
- III. Untuk mewujudkan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia;
- IV. Untuk mewujudkan harmoni sosial (terselesaikannya sengketa dan konflik pertanahan).

### **Ada 11 Agenda Badan Pertanahan Nasional RI**

1. Membangun kepercayaan masyarakat pada BPN RI;
2. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah serta sertifikasi tanah secara menyeluruh diseluruh Indonesia;
3. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah;
4. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik seluruh tanah air;
5. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara sistematis;
6. Membangun sistem informasi manajemen pertanahan nasional dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia;
7. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
8. Membangun basis data penguasaan dan kepemilikan tanah berskala besar;
9. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan yang telah ditetapkan;
10. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional RI;
11. Mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan (Reforma Agraria)

Tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat. Reforma Agraria (UUPA, Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003) sama dengan Pembaruan Agraria menurut (Tap IX/MPR/2001, Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003)

#### **Definisinya:**

##### **I. Tap MPR IX/MPR/2001**

Pembaruan Agraria: merupakan suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

##### **II. Penjelasan UUPA Pasal 10 Ayat (1) dan Ayat (2)**

Reforma Agraria: dalam Pasal 10 Ayat (1) dan Ayat (2) dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini sedang menjadi dasar dari pada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir diseluruh dunia, yaitu negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut "*landreform*" atau "*Agrarian reform*" yaitu: "tanah...harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh

pemiliknya sendiri.”.....Akhirnya ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain.

### III. Operasional

Reforma Agraria:

1. Penataan sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD 1945 dan UU PA;
2. Proses penyelenggaraan *Land Reform* (LR) dan *Access Reform* (AR) secara bersama;

$$\mathbf{RA = LR + AR}$$

- a. LR adalah proses redistribusi tanah untuk menata penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah berdasarkan hukum dan peraturan perundangan dibidang pertanahan.
- b. AR adalah suatu proses penyediaan akses bagi masyarakat (Subjek Reforma Agraria) terhadap segala hal yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan tanahnya sebagai sumber kehidupan (partisipasi ekonomi-politik, modal, pasar, teknologi, pendampingan, peningkatan kapasitas dan kemampuan).

### Model Reforma Agraria

- I. Istilah dan pelaksanaan Reforma Agraria jarang menjadi perdebatan.
- II. Perdebatan terjadi pada tingkat model-model reforma yang dijalankan
- III. Berdasarkan pengalaman negara-negara lain yang menjalankan, Reforma Agraria dapat dikategorikan dalam 4 Model:
  1. *Radical Agrarian Reform*
  2. *Land Right Restitution*
  3. *Land Colonization*
  4. *Market-Based Agrarian Reform*

**Reforma Agraria**, merupakan:

#### I. Upaya bersama untuk mewujudkan keadilan sosial;

Masalah-masalah Struktural yang kita hadapi:

1. Adanya konsentrasi aset disekelompok masyarakat
2. Kemiskinan
3. Pengangguran

4. Sengketa dan konflik pertanahan yang sistemik
5. Ketahanan pangan dan ketahanan energi rumah tangga
6. Kualitas lingkungan hidup
7. Akses terhadap hak-hak dasar masyarakat

Reforma agraria dilakukan untuk langsung menyentuh akar persoalan struktural tersebut di atas.

## II. Mandat konstitusi, politik, dan hukum;

RA merupakan keharusan untuk dilaksanakan atas dasar:

1. Pembukaan UUD 45 dan Pasal 33 Ayat (3), Pasal 27 Ayat (2), dan Pasal 28 UUD 1945;
2. Tap MPR No. IX/MPR/2001;
3. Keputusan MPR-RI No. 5/MPR/2003;
4. Pidato politik Presiden RI awal tahun tanggal 31 Januari 2007;
5. Semua peraturan perundang-undangan yang terkait.

## III. Keharusan sejarah;

1. Pengalaman negara-negara yang menjalankan Reforma Agraria;
2. Reforma Agraria di penghujung abad 20 dan di abad 21;
3. Pengalaman Reforma Agraria di Indonesia.

## IV. Bagian mendasar *Triple Track Strategy*.

1. Sejalan dengan strategi pembangunan ekonomi Pemerintah (*Triple Track Strategy*):
  - a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui investasi dan ekspor;
  - b. Menggerakkan sektor riil agar semakin tumbuh dan berkembang;
  - c. Revitalisasi pertanian dan pembangunan perdesaan.
2. Reforma Agraria menjadi dasar dan sekaligus pemacu perwujudan tujuan dan strategi pembangunan diatas.

## Tujuan Reforma Agraria

- I. Menata ulang ketimpangan struktur penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan kepemilikan tanah ke arah yang lebih berkeadilan;
- II. Mengurangi kemiskinan;
- III. Menciptakan lapangan kerja;
- IV. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan;

- V. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah;
- VI. Meningkatkan ketahanan pangan dan energi rumah tangga;
- VII. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

### **Strategi Dasar Reforma Agraria**

- I. Menata politik dan hukum pertanahan sejalan dengan 4 prinsip pertanahan yang telah disebutkan berdasarkan Pancasila, UUD 1945 dan UU PA melalui penataan konsentrasi aset pertanahan dan tanah-tanah terlantar.
- II. Memberikan akses langsung kepada rakyat atas tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh negara yang telah diperuntukkan bagi tujuan Reforma Agraria.

### **Obyek Reforma Agraria**

- I. Tanah-tanah yang menurut peraturan perundangan pertanahan dimungkinkan:
  1. Tanah-tanah yang haknya tidak diperpanjang atau tidak mungkin diperpanjang;
  2. Tanah-tanah bekas hak barat yang terkena ketentuan konversi;
  3. Tanah-tanah yang berasal dari pelepasan hak;
  4. Tanah-tanah hak yang pemegangnya melanggar ketentuan dan atau yang tidak sejalan dengan keputusan pemberian haknya;
  5. Tanah objek *land reform*;
  6. Tanah bekas objek *land reform*;
  7. Tanah timbul;
  8. Tanah bekas kawasan pertambangan;
  9. Tanah yang dihibahkan oleh pemerintah untuk RA;
  10. Tanah tukar-menukar dari dan oleh pemerintah;
  11. Tanah yang diadakan oleh pemerintah untuk RA.

Berdasarkan penelitian BPN-RI tanah dalam kelompok ini diperkirakan seluas 1,1 juta hektar yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia.
- II. Tanah yang dialokasi oleh bapak Presiden RI yang berasal dari hutan produksi konversi, tersebar di 17 Provinsi (Rapat terbatas Presiden RI, Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian, dan Kepala BPN-RI tanggal 28 September 2006) seluas 8, 15 juta hektar.
- III. Tanah-tanah hasil koordinasi antara Departemen Kehutanan, Departemen Pertanian dan BPN-RI tanggal 27 Maret 2007 atas tanah-tanah yang sudah

dilepaskan dari Kawasan Kehutanan menjadi tanah negara yang pemanfaatan tanahnya tidak sesuai dengan peruntukannya. Luas sedang dalam proses indentifikasi Departemen Kehutanan dan BPN-RI.

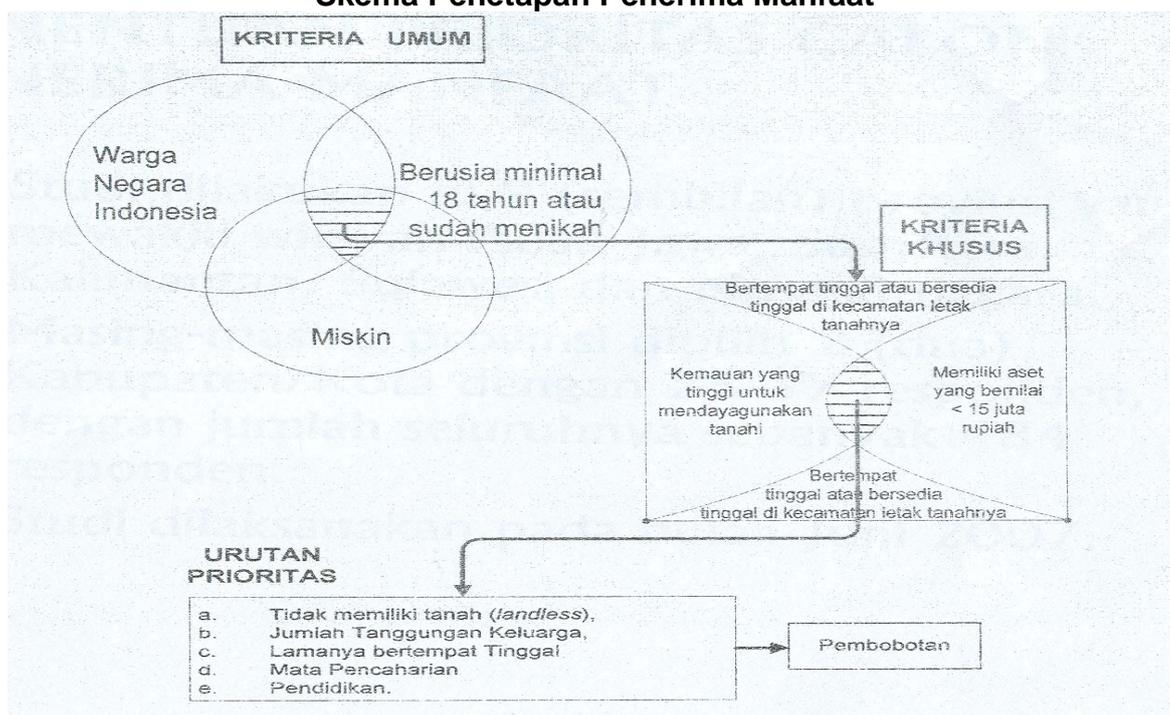
### Hubungan Antara Objek dan Tujuan RA

No	OBJEK	TUJUAN	1	2	3	4	5	6	7
1	Tanah yang haknya tidak diperpanjang		√	√	√	√	√	√	√
2	Tanah yang terkena ketentuan konversi		√	√	-	-	√	-	-
3	Tanah yang berasal dari pelepasan hak		√	√	-	-	√	-	-
4	Tanah yang pemegang haknya melanggar		√	√	√	√	√	-	√
5	Tanah obyek landreform		√	√	√	√	√	√	√
6	Tanah bekas obyek landreform		√	√	√	√	√	√	√
7	Tanah timbul		√	√	√	-	√	-	√
8	Tanah bekas kawasan pertambangan		√	√	√	√	√	√	√
9	Tanah yang dihibahkan pemerintah untuk RA		√	√	√	-	√	√	√
10	Tanah tukar menukar dari & oleh pemerintah		√	√	√	-	√	√	-
11	Tanah yang diadakan pemerintah untuk RA		√	√	√	-	√	√	-
12	Tanah dari hutan produksi konversi		√	√	√	√	√	√	√
13	Tanah hutan produksi konversi yang dilepaskan		√	√	√	√	√	√	√

Tujuan:

1. Menata ulang ketimpangan struktur penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan tanah ke arah yang lebih berkeadilan,
2. Mengurangi kemiskinan,
3. Menciptakan lapangan kerja,
4. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan,
5. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah,
6. Meningkatkan ketahanan pangan dan energi rumah tangga,
7. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

### Skema Penetapan Penerima Manfaat



### Survei pembobotan kriteria penentuan prioritas calon penerima manfaat

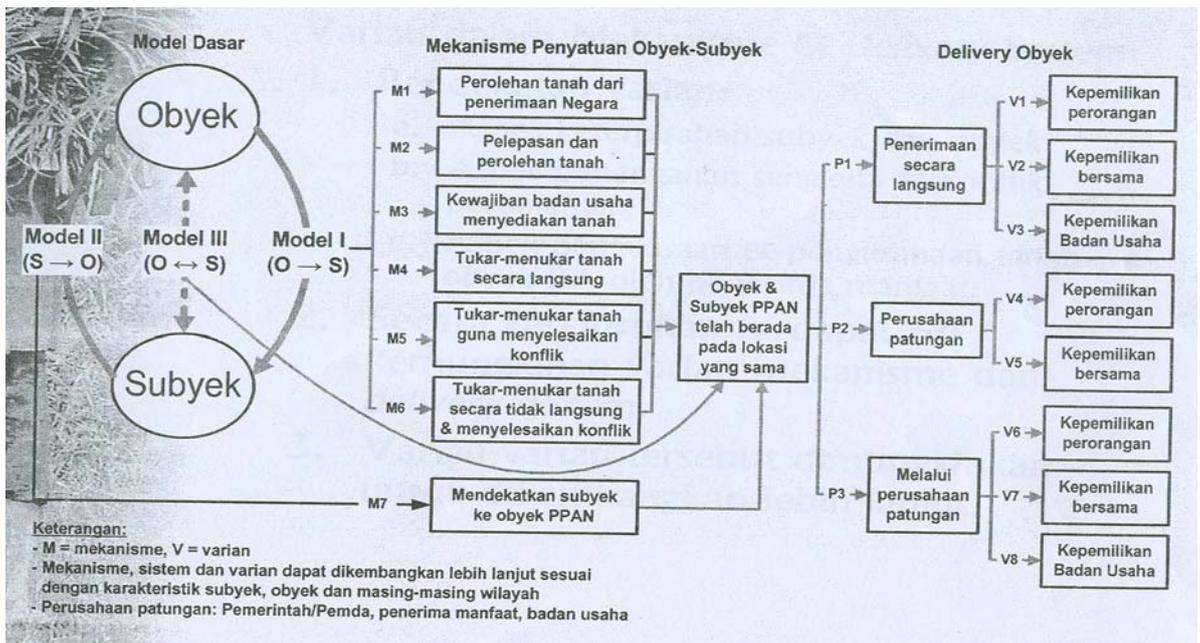
- Studi dilakukan di 9 (sembilan) provinsi yang mewakili wilayah pulau Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Nusa Tenggara.
- Masing-masing provinsi dipilih 2 (dua) Kabupaten/Kota dengan 25-37 responden, dengan jumlah seluruhnya sebanyak 484 responden.
- Studi dilaksanakan pada bulan Juni 2007.

### Hasil Survei Pembobotan Urutan Prioritas Calon Penerima Manfaat (1)

NO		NILAI		
		TINGGI	SEDANG	RENDAH
1	Kepemilikan Tanah 46	Landless (tidak memiliki tanah) 58	Memiliki tanah untuk rumah 35	Memiliki tanah usaha < batas luas tanah usaha 7
2	Mata Pencaharian 35	Petani (dalam arti luas termasuk nelayan, peternak) 55	Tukang 28	Pedagang Kecil 17
3	Pendidikan 8	≤ SMP 55	SMA 31	Perguruan Tinggi 14
4	Lamanya bertempat tinggal 8	> 10 Tahun 64	1-10 Tahun 34	0 Tahun 2
5	Jumlah tanggungan 3	≥ 5 63	2 s/d 4 35	Bujangan 2

### Hasil survei pembobotan urutan prioritas calon penerima manfaat (2)

NO		NILAI		
		TINGGI	SEDANG	RENDAH
1	Kepemilikan Tanah 46	Tidak memiliki Tanah 89	usaha	Memiliki tanah usaha < batas luas tanah usaha 11
2	Mata Pencaharian 35	Petani (dalam arti luas termasuk nelayan, peternak) 55	Tukang 28	Pedagang Kecil 17
3	Pendidikan 8	≤ SMP 55	SMA 31	Perguruan Tinggi 14
4	Lamanya bertempat tinggal 8	> 10 Tahun 64	1-10 Tahun 34	0 Tahun 2
5	Jumlah tanggungan 3	Keluarga dengan orang 9	Tanggungan 2 7	Bujangan 3



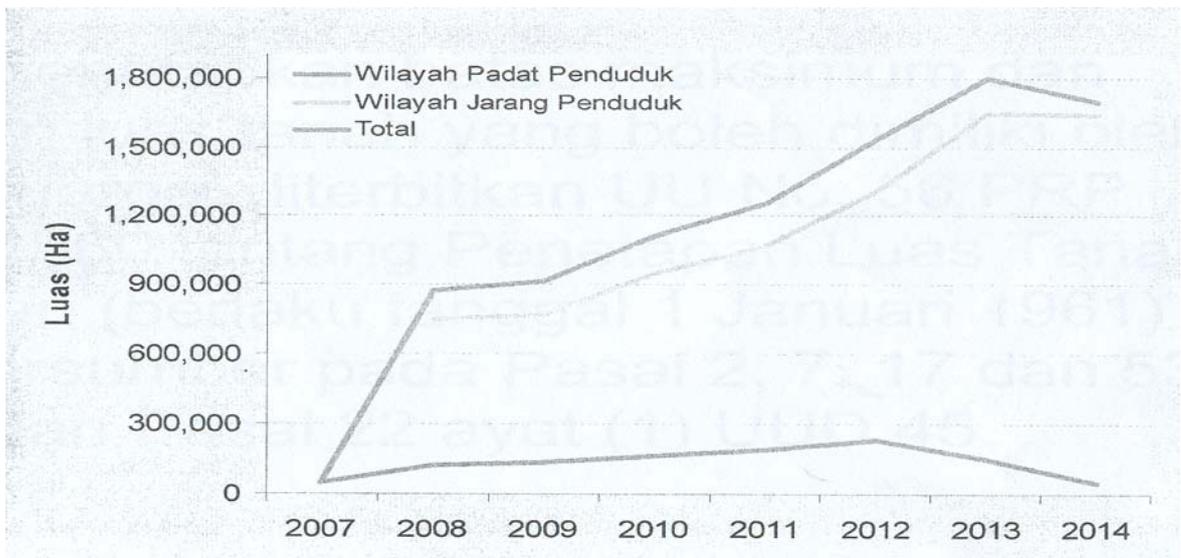
Varian dalam Mekanisme dan Delivery System:

1. Pendekatan varian:
  - a. Aspek keterpisahan subjek dan objek
  - b. Aspek penanganan sengketa dan konflik pertanahan
  - c. Aspek penguasaan dan pengusahaan tanah obyek RA oleh penerima manfaat.
2. Secara keseluruhan terdapat 64 kemungkinan varian mekanisme dan *delivery system*
3. Varian-varian tersebut dimungkinkan untuk dikembangkan lebih lanjut.

**Pendekatan/Desain Varian**

No	PENDEKATAN/DESAIN VARIAN	JUMLAH VARIAN
1.	Objek didekatkan ke subjek	48
2.	Subjek mendekati objek	8
3.	Objek dan subjek telah berada pada lokasi yang sama	8
4.	Penanganan sengketa & konflik pertanahan	16
5.	Pengusahaan tanah secara langsung oleh penerima manfaat	24
6.	Pengusahaan tanah oleh penerima manfaat dalam badan usaha patungan	16
7.	Pengusahaan tanah oleh penerima manfaat melalui badan usaha patungan	24
8.	Pengusaan tanah secara perorangan oleh penerima manfaat	24
9.	Penguasaan tanah secara bersama oleh penerima manfaat	24
10.	Penguasaan tanah secara badan usaha oleh penerima manfaat	16

**Tahapan Pelaksanaan RA**



### Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960

Untuk menetapkan batas maksimum dan minimum luas tanah yang boleh dimiliki oleh satu keluarga, diterbitkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (berlaku tanggal 1 Januari 1961) yang bersumber pada Pasal 2, Pasal 7, Pasal 17 dan Pasal 53 UU PA dan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945

#### Wajib lapor dan Larangan Pemindahan Hak

- mewajibkan pemilik tanah pertanian yang melebihi batas maksimum untuk melapor dalam waktu 3 bulan (Pasal 3)
- Orang atau orang-orang sekeluarga yang memiliki tanah yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum dilarang untuk memindahkan hak miliknya atas seluruh atau sebagian tanah tersebut (Pasal 4)

#### Sanksi Pasal 10 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960

- Pemilik tanah yang taat hukum, diberikan ganti kerugian oleh pemerintah
- Pemilik tanah yang tidak taat hukum, dipidana kurungan atau denda, subsidiernya jatuh pada negara.

#### Akibat Pelanggaran Hukum

- Yang bersangkutan kehilangan kepemilikannya atas tanah kelebihannya tersebut, termasuk hak atas ganti kerugian dari negara.
- Harus diterima dan ditanggung bagi siapapun yang terbukti melakukan pelanggaran hukum.
- Pembuktiannya dilakukan melalui hukum acara pidana di pengadilan.

**Efektifitas Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) Undang-Undang Nomor 56 Prp.  
Tahun 1960**

- Tahun 1961-2006, tanah kelebihan maksimum dan *absentee* yang dilaporkan oleh pemiliknya:
 

Luas	:	121.605,9412 Ha
Ganti kerugian	:	Rp. 58.520.949, 063
Bekas pemilik	:	31.593 orang
- Dari tipologi sengketa pertanahan sengketa *landreform* hanya sekitar 3% dari 2810 sengketa pertanahan.

**Pentingnya Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) Undang-Undang Nomor 56 Prp.  
Tahun 1960**

Penting untuk mnata dan memastikan terlaksananya proses pencegahan konsentrasi penguasaan dan pemilikan tanah-tanah kelebihan maksimum baru.

**Penegakan Hukum Pertanahan**

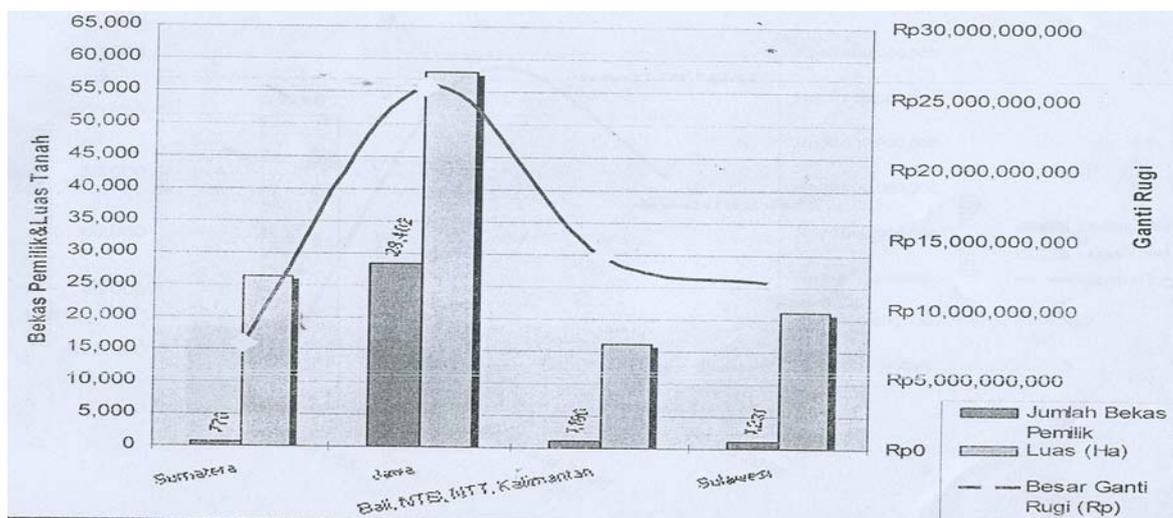
- Dikonstatir masih terdapat tanah-tanah kelebihan maksimum yang belum dilaporkan;
- Dalam rangka penegakan hukum pertanahan yang masuk kualifikasi tindak pidana tertentu diperlukan lembaga Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)

**Kesimpulan**

- Bahwa Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 merupakan salah satu undang-undang untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia;
- Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 merupakan undang-undang pelaksanaan UU PA juga konsisten dengan Pancasila dan UUD 1945;
- Bahwa Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 dan UU PA merupakan dasar hukum Reforma Agraria yang pada intinya untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan Pancasila, UUD 1945, UU PA.
- Bahwa tidak ada yang bertentangan antara Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 dengan UUD 1945.

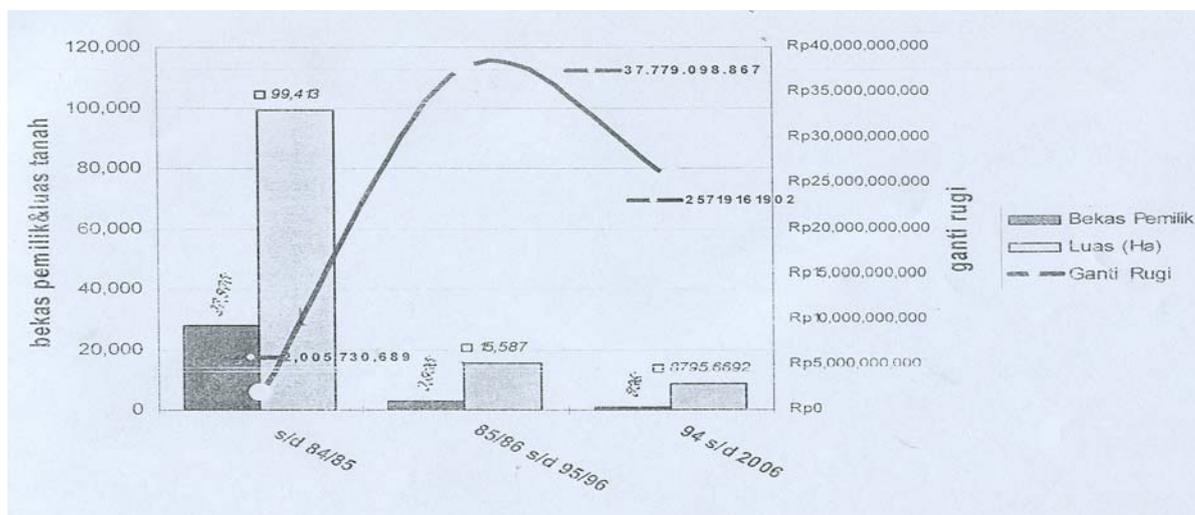
## Lampiran

## GANTI KERUGIAN MENURUT PULAU



Kembali ke efektivitas

## GANTI KERUGIAN MENURUT TAHUN



Kembali ke efektivitas

[2.7] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 30 Juli 2007 telah didengar keterangan lisan saksi dari Pemohon yang bernama Alan Sutarlan, sebagai berikut:

- Bahwa saksi kenal dengan Pemohon dan tidak ada hubungan keluarga;
- Bahwa orang tua angkat Pemohon memiliki tanah melebihi batas maksimal;
- Bahwa pada waktu saksi sebagai Kepala Desa Pangarangan pada Tahun 1979, orang tua angkat Pemohon yaitu Bapak Dukrim memiliki tanah pertanian terdiri dari tiga desa, yaitu desa Tegalurung, Pamanukan Hilir, dan

Pangarangan dengan jumlah total 277 hektar dan di Desa Pangarangan seluasnya 22 Hektar;

- Bahwa tanah itu oleh Pemerintah dirampas atau disita oleh Kejaksaan Negeri pada waktu itu diberikan surat dari Kejaksaan;
- Bahwa masih banyak orang lain yang memiliki tanah melebihi batas maksimal tetapi tidak di proses secara hukum dan di lapangan UU 56/1960 tidak berjalan.
- Bahwa saksi tahu Pemohon memiliki tanah seluas 11 hektar lebih dan ini tidak di proses hukum.

**[2.8]** Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 30 Juli 2007 didengar keterangan lisan ahli dari Pemohon yang bernama Prof. Ny. Arie S. Hutagalung, S.H., MLI, dan telah pula membaca keterangan tertulis, yang intinya sebagai berikut:

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan-Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ("UU PA") dikeluarkan oleh Pemerintah pada tanggal 29 Desember 1960, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 56 Tahun 1960 yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 1961. Perpu Nomor 56 tersebut kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 (LN 1960 Nomor 174; Penjelasannya dimuat di dalam TLN Nomor 5117) tentang "Penetapan Luas Tanah Pertanian".

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 yang dikenal sebagai Undang-Undang *Landreform* Indonesia, mengatur 3 (tiga) soal yang diaturnya yaitu:

1. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian;
  2. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil, serta
  3. Soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan
- Dalam bukunya "Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional" ("HTN") Prof. Boedi Harsono, S.H menyebutkan ada beberapa masalah yang masih dalam pemikiran penyempurnaan peraturan dan pengaturan HTN, yaitu:

1. Penyempurnaan peraturan *Landreform* yang terdapat petunjuknya dalam Pasal 7 dan Pasal 17 UU PA, dengan pelaksanaannya dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah

Pertanian;

2. Pengaturan konsolidasi tanah;
3. Pengaturan penatagunaan tanah sebagai pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; (telah dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah bahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang).
4. Penyediaan informasi pertanahan;
5. Pendidikan dan penyediaan sumber daya manusia pelaksana HTN, yang bersih, loyal dan profesional.

Dari hasil penelitian pada Tahun 1979 sampai dengan Tahun 1980 yang dituangkan dalam master Tesis ahli, juga dikemukakan bahwa ketidaksuksesan program *Landreform* di Indonesia sebagian berada dari tidak sempurnanya UU 56/1960 tersebut.

Khusus mengenai Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4), ahli menyampaikan pendapat hukum sebagai berikut:

### **1. Asas-asas Dasar Hukum Tanah Nasional**

Asas-asas dasar Hukum Agraria termasuk Hukum Tanah dewasa ini tersebar dalam UUD 1945 dan UU PA. Asas-asas tersebut akan tetap mendasar HTN yaitu:

- a. Asas Religiositas, yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama (Konsiderans berpendapat, Pasal 1 dan Pasal 49 UU PA);
- b. Asas Kebangsaan, yang mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberi kesempatan kepada pihak asing menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, yang bermanfaat bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa dan negara (Pasal 9, Pasal 20 dan Pasal 55 UU PA);
- c. Asas Demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan antar gender, suku, agama dan wilayah (Pasal 4 dan Pasal 9 UU PA);
- d. Asas Pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia (Pasal 7, Pasal 11 dan Pasal 17 UU PA);

- e. Asas Kebersamaan dan Kemitraan, dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memberdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11 dan Pasal 12 UU PA)
- f. Asas Kepastian Hukum dan Keterbukaan, dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11, Pasal 13 dan Pasal 19 UU PA);
- g. Asas Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisien dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya (Pasal 13 dan Pasal 14);
- h. Asas Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila kedua Pancasila

## **2. Hak Asasi Manusia dan Hukum Tanah Nasional**

Salah satu asas-asas dasar Hukum Tanah Nasional adalah asas Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila Kedua Pancasila.

Sebagai perwujudan sifat negara hukum yang berasaskan Pancasila, khususnya sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, HTN jelas memperhatikan dan melindungi hak-hak asasi manusia, sebagai yang dalam TAP MPR IX/MPR/2001 dinyatakan sebagai salah satu prinsip dalam pembaharuan agraria.

Dalam HTN ditegaskan, bahwa memperoleh tanah kepunyaan siapapun untuk keperluan apapun harus dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya maupun imbalannya. Hanya dalam keadaan yang memaksa, bilamana diperlukan untuk melaksanakan proyek kepentingan umum dapat diambil secara paksa melalui acara pencabutan hak, yang tata cara dan ketentuannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya (LNRI 1961-288, TLNRI 2324). Tetapi biarpun diperlukan untuk kepentingan umum, mengenai bentuk dan jumlah imbalannya ada asas umumnya yang wajib diperhatikan, yaitu bahwa dengan pengambilan tanah kepunyaannya keadaan sosial dan ekonomi bekas pemegang hak tidak boleh menjadi

mundur. Asas umum tersebut bersifat universal, dan secara tegas dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya (LNRI 197349, TLNRI 3014).

Dari uraian tersebut di atas jelaslah bahwa asas HTN sangat memperhatikan hak asasi manusia sebagai pemegang hak atas tanah sedangkan dalam rangka pelaksanaan proyek kepentingan umum walaupun tanah diambil secara paksa namun diberikan ganti rugi. Halmana sesuai dengan Pasal 28H Ayat (4) UUD RI 1945.

Apabila dilihat dari ketentuan Pasal 3 UU 56/1960 maka efektivitas pelaksanaan ketentuan tersebut sangat tergantung pada beberapa faktor sebagai berikut:

1. Sosialisasi undang-undang tersebut kepada masyarakat yang terkena larangan permilikan tanah melebihi luas maksimum.
2. Derajat kepatuhan masyarakat tersebut.

Jadi secara sosiologis ketentuan tersebut sulit untuk *diimplimentasikan* pada saat diundangkannya UU 56/1960 tersebut dimana alat-alat komunikasi. untuk penerima informasi belum secanggih seperti pada saat ini.

Sanksi dari pelanggaran tidak dipenuhinya Pasal 3, Pasal 4, Pasal 6 dan Pasal 9 sudah diatur dalam Pasal 10 Ayat (1) tetapi dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) sanksi tersebut ditambah lagi.

Menurut hemat ahli, tidak adanya pemberian ganti rugi kepada pihak yang melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) tersebut adalah bertentangan dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional dan Asas-asas Perolehan Tanah yang menjadi dasar pembangunan Hukum Tanah Nasional.

Selain dari pasal yang diajukan Pemohon, ada beberapa pasal yang sudah tidak relevan lagi dengan keadaan sosial dan ekonomi sekarang ini misalnya ketentuan melapor pada Pasal 3 yang sangat tergantung pada pengetahuan yang bersangkutan tentang adanya ketentuan tersebut dan derajat kepatuhan hukum masyarakat itu, mengenai penghitungan jumlah keluarga, dan penentuan daerah

padat dan tidak padat. Oleh karenanya sudah saatnya pemerintah mengadakan perubahan atas UU 56/1960.

**[2.9]** Menimbang bahwa pada tanggal 6 Agustus 2007 dan tanggal 11 September 2007 Kepaniteraan Mahkamah telah menerima kesimpulan tertulis Pemohon dan Pemerintah, yang isi selengkapnya ditunjuk dalam berkas perkara;

**[2.10]** Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian putusan ini, maka segala sesuatu yang terjadi dipersidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

**[3.1]** Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan Pemohon adalah sebagaimana telah diuraikan dalam bagian Duduk Perkara sebelumnya. Pada intinya Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) beserta Penjelasan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 10 Ayat (3) berbunyi,

*“Jika terjadi tindak pidana yang dimaksud ayat 1 huruf a pasal ini maka pemindahan hak itu batal karena hukum sedang tanah yang bersangkutan jatuh pada Negara, tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian berupa apapun”;*

Pasal 10 Ayat (4) berbunyi,

*“Jika terjadi tindak pidana sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 huruf b pasal ini, maka kecuali di dalam hal termaksud dalam pasal 7 ayat (1) tanah yang selebihnya dari luas maksimum jatuh pada Negara yaitu jika tanah tersebut semuanya milik terhukum dan/atau anggota-anggota keluarganya, dengan ketentuan bahwa ia diberi kesempatan untuk mengemukakan keinginannya mengenai bagian tanah yang mana yang akan dikenakan ketentuan ayat ini. Mengenai tanah yang jatuh pada Negara itu tidak berhak atas ganti kerugian berupa apapun”.*

Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 berbunyi,

“Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka 10. Apa yang ditentukan dalam pasal 10 ayat 3 dan ayat 4 tidak memerlukan keputusan pengadilan. Tetapi berlaku karena hukum setelah ada ketentuan hakim yang mempunyai kekuatan untuk dijalankan, yang menyatakan, bahwa benar terjadi tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat 1”.

**[3.2]** Menimbang bahwa menurut Pemohon, ketentuan-ketentuan tersebut di atas bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28D Ayat (1) yang berbunyi, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”.

**[3.3]** Menimbang bahwa sebelum memasuki Pokok Permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*.
2. Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Terhadap ke dua hal tersebut Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.4]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang dimuat kembali dalam Pasal 10 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK), salah satu wewenang Mahkamah adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945;

**[3.5]** Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Petanian (selanjutnya disebut UU 56/1960);

**[3.6]** Menimbang bahwa sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 Ayat (1) dan Putusan Mahkamah Nomor

066/PUU-II/2004 yang memutuskan bahwa Pasal 50 UU MK tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga Mahkamah berwenang untuk menguji UU 56/1960 yang diajukan oleh Pemohon;

### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

**[3.7]** Menimbang bahwa menurut ketentuan Pasal 51 Ayat (1) UU MK, Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia dalam kedudukannya sebagai ahli waris (*vide* Bukti P-13), sehingga dengan demikian memenuhi kualifikasi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 Ayat (1) huruf a UU MK.

**[3.8]** Menimbang bahwa selain memenuhi kualifikasi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 Ayat (1) huruf a UU MK, untuk menetapkan bahwa Pemohon telah mengalami kerugian konstitusional yang disebabkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji haruslah dipenuhi lima syarat yang bersifat kumulatif yaitu:

- a. adanya hak konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang sedang diuji;
- c. kerugian konstitusional tersebut bersifat *spesifik* (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian konstitusional Pemohon dengan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;

e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

**[3.9]** Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan telah terjadi kerugian atas hak konstitusionalnya sebagai ahli waris yang diakibatkan oleh peristiwa hukum yang dialami oleh orang tua Pemohon sebagai berikut:

a. bahwa orang tua Pemohon sebagai terdakwa telah disidangkan di Pengadilan Negeri Subang dalam perkara pidana Nomor 38/1979/Pidana/PN.Sbg karena dituduh melakukan perbuatan melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria dan telah diputus pada tanggal 24 Maret 1981 yang amar putusannya diantaranya menyatakan sebagai berikut:

- menyatakan bahwa Terdakwa Dukrim alias Pak Kebon bin Suta menurut bukti dan meyakinkan terang bersalah telah melakukan memiliki tanah pertanian seluas 277.645 ha melebihi batas maksimal sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 beserta peraturan pelaksanaannya;
- menghukum Terdakwa dari sebab itu dengan pidana penjara kurungan 3 (tiga) bulan;
- memerintahkan agar tanah seluas 277,645 ha setelah dikurangi tanah milik terhukum asal dari warisan orang tuanya sesuai dengan batas maksimal menurut ketentuan yang berlaku, dirampas untuk selanjutnya diperintahkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Subang *cq* Kantor Agraria Subang dengan dibantu Kejaksaan Negeri Subang menyelesaikan persoalan tanah lebih lanjut sesuai dengan ketentuan yang berlaku;

**[3.10]** Menimbang bahwa orang tua Pemohon meninggal dunia pada tanggal 6 Mei 1981 setelah adanya Putusan Pengadilan Negeri Subang, dan Pemohon sebagai ahli waris mengajukan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung RI atas Putusan Pengadilan Negeri Subang tersebut serta dengan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 16/PK/Pid/1983 permohonan peninjauan kembali tersebut ditolak;

**[3.11]** Menimbang bahwa Kejaksaan Negeri Subang dalam Putusan Pengadilan Negeri Subang tersebut melaksanakan eksekusi dan untuk barang bukti berupa tanah seluas 277.645 ha diserahkan kepada Kantor Agraria Subang pada tanggal 8 Mei 1981;

**[3.12]** Menimbang bahwa Pemohon sebagai ahli waris telah menandatangani Surat Tanda Penerimaan Penyerahan Hak dan Pemberian Ganti Rugi (STP3) atas tanah kelebihan dari batas maksimal pada tanggal 1 Juli 1986 Nomor A/VIII/534/1986 yang sampai sekarang belum mendapat ganti rugi sekalipun sudah diusulkan oleh Kepala Kantor Agraria Subang pada tanggal 16 Oktober 1986 Nomor 592/Kad,1125/1986;

**[3.13]** Menimbang bahwa berdasarkan hal-hal di atas Pemohon mendalilkan telah terjadi kerugian konstitusional Pemohon yang dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (4) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945, dan Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon atas uraiannya tersebut memenuhi persyaratan adanya kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud oleh Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-III/2005 sehingga Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);

### **Pokok Permohonan**

**[3.14]** Menimbang bahwa dalam persidangan Mahkamah selain telah membaca permohonan Pemohon juga telah diperiksa bukti-bukti tertulis yang diajukan Pemohon dan juga telah didengar pula:

#### **a. Saksi dari Pemohon (Alan Sutarlan)**

- Bahwa saksi kenal dengan Pemohon dan tidak ada hubungan keluarga;
- Bahwa orang tua angkat Pemohon memiliki tanah melebihi batas maksimal;
- Bahwa pada waktu saksi sebagai Kepala Desa Pangarangan pada Tahun 1979, orang tua angkat Pemohon yaitu Bapak Dukrim memiliki tanah pertanian terletak di tiga desa, yaitu Desa Tegalurung, Pamanukan Hilir, dan Pangarangan dengan jumlah total 277,645 hektar dan di Desa Pangarangan seluasnya 22 Hektar;
- Bahwa tanah itu oleh Pemerintah dirampas atau disita oleh Kejaksaan Negeri pada waktu itu diberikan surat dari Kejaksaan;
- Bahwa masih banyak orang lain yang memiliki tanah melebihi batas maksimal tetapi tidak di proses secara hukum dan di lapangan UU 56/1960 tidak berjalan;
- Bahwa saksi mengetahui Pemohon memiliki tanah seluas 11 hektar lebih dan ini tidak di proses hukum.

**b. Ahli dari Pemohon (Prof. DR. Arie Sukanti Hutagalung, S.H.,M.LI) ;**

- Salah satu asas-asas dasar Hukum Tanah Nasional adalah asas Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila Kedua Pancasila.
- Dalam HTN ditegaskan, bahwa memperoleh tanah kepunyaan siapapun untuk keperluan apapun harus dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya maupun imbalannya. Hanya dalam keadaan yang memaksa, bilamana diperlukan untuk melaksanakan proyek kepentingan umum dapat diambil secara paksa melalui acara pencabutan hak, yang tata cara dan ketentuannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya (LN RI 1961-288, TLN RI 2324).
- Tidak adanya pemberian ganti rugi kepada pihak yang melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) tersebut adalah bertentangan dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional dan Asas-asas Perolehan Tanah yang menjadi dasar pembangunan Hukum Tanah Nasional.
- Ada beberapa pasal yang sudah tidak relevan lagi dengan keadaan sosial dan ekonomi sekarang ini misalnya ketentuan melapor dalam Pasal 3 yang sangat tergantung pada pengetahuan yang bersangkutan tentang adanya ketentuan tersebut dan derajat kepatuhan hukum masyarakat itu, mengenai penghitungan jumlah keluarga, dan penentuan daerah padat dan tidak padat. Oleh karenanya sudah saatnya pemerintah mengadakan perubahan atas UU 56/1960.

**c. Pemerintah (Badan Pertanahan Nasional);**

- Bahwa dilihat dari landasan sosiologis dan filosofis, maka penetapan pembatasan luas tanah pertanian dilandasi adanya pemikiran bahwa tanah pada hakikatnya mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UU PA), sehingga kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah oleh seseorang pemegang hak harus sedemikian rupa memperhatikan pula

kepentingan masyarakat dan ketertiban umum. Selain itu, pembatasan luas pemilikan tanah pertanian pada prinsipnya ditujukan agar tidak terjadi akumulasi kepemilikan tanah pertanian oleh segelintir orang yang dapat merugikan kepentingan umum;

- Sanksi pidana di dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 merupakan upaya paksa bagi seseorang yang tidak mematuhi kewajiban dan atau larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan untuk tercapainya ketertiban, keteraturan dan/atau keadilan. Sanksi ini merupakan salah satu ciri dari hukum. Sanksi bertujuan agar pelaksanaan suatu menjadi lebih efektif;
- UU 56/1960 merupakan salah satu undang-undang penting dalam kerangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang sepenuhnya sejalan dengan UUD 1945 dan UU PA;
- UU 56/1960 sejak diberlakukannya pada tanggal 1 Januari 1961 hingga saat ini masih efektif berlaku baik secara yuridis maupun secara sosiologis. Efektivitas dari ketentuan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) terbukti sejak Tahun 1961-2007, berdasarkan data yang ada pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, tanah kelebihan maksimum dan *absentee* yang dilaporkan oleh pemiliknya seluas 121.605,9412 hektar dengan besar ganti kerugian Rp.58.520.949,063 yang diberikan kepada 31.593 bekas pemilik tanah yang memenuhi kewajibannya (Tabel 1 dan 2);
- Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) tetap efektif dalam menata dan mengembangkan kerangka hukum, politik dan kebijakan pertanahan ke depan (*Reforma Agraria*), khususnya untuk mencegah terjadinya kembali konsentrasi penguasaan dan pemilikan tanah, dengan perkataan lain, untuk mencegah timbulnya tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum baru;
- UU 56/1960 yang melaksanakan ketentuan Pasal 17 UU PA telah memberikan pengaturan yang berimbang antara hak publik dengan hak privat, karena pengambilan hak-hak kepemilikan yang bersifat privat itu tidak dilakukan secara sewenang-wenang, terbukti dengan pemberian ganti kerugian, tentu saja ganti kerugian diberikan kepada mereka yang taat atas ketentuan tersebut;

- Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) beserta Penjelasannya UU 56/1960 tidak bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945.

**[3.15]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon *a quo*, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

**Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960**

**[3.15.1]** Menimbang bahwa Pemohon telah mendalilkan pengertian anak kalimat *“jika terjadi tindak pidana”* dalam Pasal 10 Ayat (3) UU 56/1960 yang berbunyi, *“Jika terjadi tindak pidana yang dimaksud ayat (1) huruf a pasal ini maka pemindahan hak itu batal karena hukum sedangkan tanah yang bersangkutan jatuh pada negara, tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian apa pun”*, adalah mengandung pengertian tidak ada kepastian hukum (*rechtsonzekerheid*) bagi orang-orang yang memiliki tanah melebihi batas maksimal, yang hanya berlaku bagi orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 Ayat (1) huruf a undang-undang *a quo*;

**[3.15.2]** Menimbang bahwa selain itu Pemohon mendalilkan bahwa dalam praktiknya banyak pemilik tanah yang melebihi batas maksimum dibiarkan sekalipun sudah melanggar UU 56/1960, sehingga Pemohon berpendapat bahwa ketentuan dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) undang-undang *a quo* memberikan ketidakpastian hukum;

**[3.15.3]** Menimbang bahwa tanah yang merupakan bagian dari “bumi” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 “dikuasai” oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;

**[3.15.4]** Menimbang bahwa Mahkamah dalam putusannya Nomor 002/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-III/2005 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, telah menafsirkan pengertian kata “dikuasai” tidak identik dengan kata “dimiliki”;

**[3.15.5]** Menimbang bahwa dengan memandang UUD 1945 sebagai sistem, maka pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi oleh negara merupakan konsepsi hukum yang

menempatkan negara sebagai organisasi tertinggi (*heerschappij*) yang mempunyai kedaulatan atas wilayah tertentu, dalam hal ini wilayah Negara Republik Indonesia;

**[3.15.6]** Menimbang bahwa pengertian “dikuasai oleh negara” dapat berupa kewenangan untuk melakukan “tindakan pemeliharaan” (*beheersdaad*), “tindakan pengurusan” (*bestuursdaad*), “tindakan pengaturan” (*regelsdaad*), “tindakan pengawasan” (*toezichthoudensdaad*). Dari empat kewenangan untuk melakukan tindakan hukum di atas, negara dapat memberikan hak-hak atas tanah berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai kepada subjek hukum, baik publik maupun privat. Di samping itu negara juga dapat menarik kembali hak-hak tersebut apabila menurut negara terdapat kepentingan-kepentingan umum yang menghendakinya. Oleh karena itu dalam kaitannya dengan masalah agraria (tanah secara umum), Pasal 33 UUD 1945 dijabarkan ke dalam UU PA. Khusus untuk tanah pertanian sebagai pengaturan lebih lanjut dari Pasal 7 dan Pasal 17 UU PA telah ditetapkan UU 56/1960 sebagai undang-undang pelaksanaannya. Dalam UU 56/1960 tersebut diatur mengenai batas luas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh seorang warga negara Indonesia. Dengan demikian, negara telah mengatur kepemilikan tanah pertanian dengan segala konsekuensinya;

**[3.15.7]** Menimbang bahwa dalam UU 56/1960 telah ditetapkan bahwa kepemilikan tanah pertanian luasnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, kecuali di daerah tertentu dapat seluas 25 hektar, baik sawah, tanah kering, maupun gabungan keduanya. Demikian pula dalam UU 56/1960 ditentukan bahwa sejak berlakunya undang-undang *a quo* bagi warga negara Indonesia yang memperoleh/mempunyai tanah pertanian lebih dari luas maksimum yang ditentukan, wajib berusaha supaya paling lambat 1 tahun sejak diperolehnya tanah tersebut jumlah tanah pertanian yang dikuasai itu luasnya tidak melebihi batas maksimum;

**[3.15.8]** Menimbang bahwa dalam Pasal 3 UU 56/1960 ditentukan, “*Orang-orang dan kepala-kepala keluarga yang anggota-anggota keluarganya menguasai tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum wajib melaporkan hal itu kepada Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan di dalam waktu 3 bulan sejak mulai berlakunya Peraturan ini. Kalau dipandang perlu maka jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria*”;

**[3.15.9]** Menimbang bahwa dalam Pasal 4 UU 56/1960 ditentukan, "Orang atau orang-orang sekeluarga yang memiliki tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum dilarang untuk memindahkan hak-miliknya atas seluruh atau sebagian tanah tersebut, kecuali dengan izin Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Izin tersebut hanya dapat diberikan jika tanah yang haknya dipindahkan itu tidak melebihi luas maksimum dan dengan memperhatikan pula ketentuan Pasal 9 Ayat (1) dan Ayat (2)";

**[3.15.10]** Menimbang bahwa dalam Pasal 6 UU 56/1960 ditentukan, "Barangsiapa sesudah mulai berlakunya peraturan ini memperoleh tanah pertanian, hingga tanah pertanian yang dikuasai olehnya dan anggota-anggota keluarganya berjumlah lebih dari luas maksimum, wajib berusaha supaya paling lambat 1 tahun sejak diperolehnya tanah tersebut jumlah tanah pertanian yang dikuasai itu luasnya tidak melebihi batas maksimum";

**[3.15.11]** Menimbang bahwa dalam Pasal 7 UU 56/1960 ditentukan, Ayat (1), "Barangsiapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada mulai berlakunya Peraturan ini sudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran uang tebusan". Ayat (2), "Mengenai hak gadai yang pada mulai berlakunya Peraturan ini belum berlangsung 7 tahun, maka pemilik tanahnya berhak untuk memintanya kembali setiap waktu setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan membayar uang tebusan yang besarnya dihitung menurut rumus:

$$\frac{(7 + 1/2) - \text{waktu berlangsungnya hak gadai}}{7} \times \text{uang gadai}$$

dengan ketentuan bahwa sewaktu waktu hak gadai itu telah berlangsung 7 tahun maka pemegang gadai wajib mengembalikan tanah tersebut tanpa pembayaran uang tebusan, dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen". Ayat (3): "Ketentuan dalam ayat 2 pasal ini berlaku juga terhadap hak-gadai yang diadakan sesudah mulai berlakunya Peraturan ini";

**[3.15.12]** Menimbang bahwa dalam Pasal 10 UU 56/1960 ditentukan:

Ayat (1): *"Dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-:*

- a. *barangsiapa melanggar larangan yang tercantum dalam pasal 4;*
- b. *barangsiapa tidak melaksanakan kewajiban tersebut pada pasal 3, 6 dan 7 (1):*
- c. *barangsiapa melanggar larangan yang tercantum dalam pasal 9 ayat 1 atau tidak melaksanakan kewajiban tersebut pada pasal itu ayat 2.*

Ayat (2): *"Tindak pidana tersebut pada ayat 1 pasal ini adalah pelanggaran".*

Ayat (3): *"Jika terjadi tindak pidana sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 huruf a pasal ini maka pemindahan hak itu batal karena hukum, sedang tanah yang bersangkutan jatuh pada Negara, tanpa hak untuk menuntut ganti-kerugian berupa apapun.*

Ayat (4): *"Jika terjadi tindak pidana sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 huruf b pasal ini, maka kecuali di dalam hal termaksud dalam pasal 7 ayat (1) tanah yang selebihnya dari luas maksimum jatuh pada Negara yaitu jika tanah tersebut semuanya milik terhukum dan/atau anggota-anggota keluarganya, dengan ketentuan bahwa ia diberi kesempatan untuk mengemukakan keinginannya mengenai bagian tanah yang mana yang akan dikenakan ketentuan ayat ini. Mengenai tanah yang jatuh pada Negara itu tidak berhak atas ganti-kerugian berupa apapun.*

**[3.15.13]** Menimbang bahwa oleh karena berdasarkan pasal-pasal UU 56/1960 di atas, dengan jelas diatur mengenai batas maksimal luas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh perorangan/keluarga warga negara Indonesia dan apabila dilanggar akan terkena sanksi pidana pelanggaran (*overtredingen*), Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan dalam undang-undang *a quo* justru telah memberikan aturan yang jelas atau adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dalam rangka penataan ulang kepemilikan tanah (*landreform*) khususnya tanah pertanian sehingga amanat Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam UU PA (khususnya Pasal 7 dan Pasal 17) terwujud dalam UU 56/1960 yang mencerminkan bahwa tanah dan kepemilikannya adalah berfungsi sosial;

**[3.15.14]** Menimbang bahwa pembentuk undang-undang telah menentukan pilihan yang tepat dalam menetapkan kualifikasi tindak pidana dalam UU 56/1960 dalam bentuk pelanggaran (*overtredingen*) karena masalah pertanahan pada dasarnya masuk lingkup hukum administrasi negara sehingga sanksi yang dapat diberikan pada dasarnya haruslah sanksi administratif, namun tidak menutup ditambahkan sanksi pidana namun haruslah termasuk kualifikasi tindak pidana pelanggaran (*overtredingen*) bukan tindak pidana kejahatan (*misdrifven*).

**[3.15.15]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian diatas, ketentuan dalam UU 56/1960 di atas jelas telah memberikan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) sehingga dalil Pemohon tidak dapat diterima. Kalau dalam praktik ada pemilik tanah pertanian tidak/belum melaporkan luasnya padahal dia mengetahui luasnya melebihi 20 hektar dan tidak/belum dikenakan sanksi pidana seperti orang tua Pemohon itu adalah masalah implementasi (penegakan hukum) undang-undang *a quo*, bukan masalah konstusionalitas norma undang-undang, sehingga bukan kewenangan Mahkamah untuk menilainya;

**[3.15.16]** Menimbang bahwa Pemohon telah mendalilkan bahwa anak kalimat “*tanah yang bersangkutan jatuh pada Negara tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian berupa apa pun*” dalam Pasal 10 Ayat (3) UU 56/1960 merupakan sanksi yang sangat berat karena tindak pidana dalam undang-undang *a quo* hanya pelanggaran dan bukan kejahatan, yang seharusnya menurut Pemohon pengambilalihan tanah pertanian yang merupakan kelebihan dari batas maksimal yang boleh dimiliki perorangan/keluarga haruslah dengan ganti rugi sesuai dengan Pasal 17 Ayat (3) UU PA;

**[3.15.17]** Menimbang bahwa pengambilalihan (penyitaan) kelebihan luas tanah oleh negara bukan merupakan suatu sanksi yang sangat berat, karena dalam masalah kepidanaan sesuai dengan hukum pidana formil dan materil, penyitaan/perampasan barang bukti untuk kemudian dimusnahkan atau dimanfaatkan adalah dimungkinkan. Dalam kasus tanah ini, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 33 UUD 1945 *juncto* UU PA, tanah adalah berfungsi sosial untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka tanah kelebihan dari kepemilikan maksimal seseorang warga negara Indonesia yang melanggar ketentuan dalam UU 56/1960 disita untuk kemudian didistribusikan kepada rakyat atau warga

masyarakat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**[3.15.18]** Menimbang bahwa sesuai pula dengan UU PA, ganti rugi dapat diberikan kalau tanah yang disita negara tersebut diserahkan sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU 56/1960, kalau tidak, maka tidak ada ganti rugi; Dengan demikian Mahkamah berpendapat bahwa dalil Pemohon yang mengatakan penyitaan tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimal yang boleh dimiliki adalah sanksi yang sangat berat tidak beralasan dan tidak dapat diterima;

**[3.15.19]** Menimbang bahwa Pemohon telah mendalilkan bahwa Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 UU 56/1960 yang berbunyi sebagai berikut, "*Sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka (10)*". Kemudian agar ketentuan-ketentuan peraturan ini dapat berjalan dan dilaksanakan sebagaimana mestinya, maka dalam Pasal 10 dan Pasal 11 diadakan sanksi-sanksi pidana seperlunya. Yang berbunyi: "*Apa yang ditentukan dalam Pasal 10 ayat (3) dan (4) tidak memerlukan Keputusan Pengadilan tetapi berlaku karena hukum setelah ada ketentuan hakim yang mempunyai ketetapan hukum untuk dijalankan yang menyatakan bahwa benar terjadi tindak pidana yang dimaksud dalam ayat (1)*". Menurut Pemohon, kalau tidak ada Keputusan Pengadilan pasti tidak ada kepastian hukum. Terhadap hal ini, Mahkamah berpendapat bahwa Penjelasan Pasal 10 undang-undang *a quo* telah sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang dalam praktiknya ternyata dalam kasus yang dialami orang tua Pemohon adalah dengan keputusan pengadilan yang mengikuti ketentuan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 undang-undang *a quo*;

**[3.15.20]** Menimbang bahwa Pasal 17 UU PA, telah menetapkan bahwa luas maksimum dan minimum kepemilikan tanah harus diatur dengan peraturan perundangan. Menurut Pemohon ini berarti diserahkan kepada kebijaksanaan pemerintah apakah hal itu akan diatur oleh Pemerintah sendiri dengan Peraturan Pemerintah (PP) atau bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Undang-Undang (UU). Mengingat akan pentingnya masalah tersebut pemerintah berpendapat bahwa soal itu sebaiknya diatur dengan peraturan yang setingkat undang-undang dan karena pada saat itu dalam keadaan mendesak sehingga memenuhi kriteria "hal ihwal kegentingan memaksa", maka diaturlah dengan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Menurut Pemohon alasan dilahirkannya Perpu yang kemudian menjadi undang-undang *a quo* di samping untuk pemerataan kehidupan dalam rangka sosialisme Indonesia yang menurut Pemohon sekarang sudah tidak ada gaungnya lagi, karena sekarang Negara Republik Indonesia tidak memakai prinsip sosialisme Indonesia lagi. Hal ini menurut Pemohon, Pemerintah RI sendirilah yang seharusnya merevisi undang-undang *a quo* yang berasal dari Perpu tersebut karena sudah lama (47 tahun), sehingga sudah ketinggalan zaman;

**[3.15.21]** Menimbang bahwa selanjutnya menurut Pemohon pembuatan UU 56/1960 tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945 sesuai Pasal 20 Ayat (1) dan Ayat (2); Menurut Pemohon dalam pembuatan undang-undang *a quo* yang dibuat dalam waktu singkat dalam keadaan mendesak, sehingga tidak dibuatkan undang-undang secara wajar dengan melibatkan DPR, tetapi ditetapkan dahulu dalam bentuk Perpu, yang seharusnya sudah tidak lagi ada Undang-Undang PRP (UU/PRP). Oleh karena itu menurut Pemohon Pemerintah dan DPR berkewajiban untuk segera membuat undang-undang baru yang sesuai dengan perkembangan zaman, dan perkembangan teknologi pertanian, perikanan yang tujuannya demi kesejahteraan petani;

**[3.15.22]** Menimbang, terhadap dalil permohonan Pemohon tersebut di atas, Mahkamah berpendapat bahwa syarat pembentukan Perpu adalah adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pada saat itu (1960), syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 UUD 1945 merupakan penilaian subjektif dari Presiden, sehingga Perpu tentang Luas Tanah Pertanian tersebut ditetapkan yang kemudian diajukan ke DPR dan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960. Dengan demikian, secara prosedural dan substansial, tidak ada pelanggaran terhadap UUD 1945, sehingga dalil Pemohon sepanjang menyangkut Perpu tidak beralasan;

**[3.15.23]** Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan adanya hak konstitusional mengenai kepemilikan yang diberikan oleh UUD 1945 yaitu dalam Pasal 28H Ayat (4) yang berbunyi, "*Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun*". Menurut Pemohon, jelas hak milik itu dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945, sedang hak

milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UU PA yang dipertegas pula dengan Penjelasan Pasal 20 UU PA yang dalam Pasal ini disebutkan sifat-sifat dari hak milik, dan yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. **Hak milik adalah hak terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.** Menurut Mahkamah, pemberian sifat terkuat dan terpenuh itu, sesuai dengan Penjelasan Pasal 20 UU PA, tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak mutlak yang tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sebagaimana hak *eigendom* menurut pengertian B.W. Karena, sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak padahal UUPA maupun UU 56/1960 adalah berlandaskan hukum adat. Kata-kata "terkuat dan terpenuh" itu dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak lainnya;

**[3.15.24]** Mahkamah berpendapat bahwa hak konstitusional yang terdiri atas Hak Asasi Manusia (HAM) yang dimuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J UUD 1945 dan hak-hak yang lain dari warga negara yang tercantum dalam UUD 1945 termasuk di dalamnya adalah hak milik atas benda (harta). Hak milik atas tanah yang merupakan suatu hak yang sangat kuat (turun temurun) sebagaimana ditentukan dalam UU PA dapat dibatasi, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945. Pembatasan tersebut seperti yang diatur dalam UU 56/1960 yaitu maksimal 20 hektar tanah pertanian. Hal ini tidak bertentangan dengan UUD 1945. Apalagi sebagaimana diuraikan di atas, tanah dan hak kepemilikannya adalah berfungsi sosial. Tujuan dari UU 56/1960 adalah dalam rangka penataan ulang kepemilikan tanah (*landreform*) sehingga fungsi sosial tanah dapat benar-benar terwujud sebagai *implementasi* atau perwujudan (*manifestasi*) Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yaitu tanah dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;

#### 4. KONKLUSI

Menimbang bahwa berdasarkan uraian Mahkamah di atas maka Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 menurut Mahkamah telah sejalan dengan apa yang diatur dalam UU PA, sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (4), dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian permohonan Pemohon tidak beralasan dan karenanya harus dinyatakan ditolak.

## **5. AMAR PUTUSAN**

Dengan mengingat ketentuan Pasal 56 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316);

### **Mengadili**

Menyatakan Permohonan Pemohon ditolak;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi pada hari Selasa, 18 September 2007, serta diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum, pada hari ini Kamis, 20 September 2007, yang dihadiri oleh Jimly Asshiddiqie, sebagai Ketua merangkap Anggota, Maruarar Siahaan, H.A. Mukthie Fadjar, Soedarsono, H.A.S. Natabaya, I Dewa Gede Palguna, H. Harjono, H.M. Laica Marzuki, dan H. Achmad Roestandi, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Eddy Purwanto sebagai Panitera Pengganti, dan dihadiri oleh Pemohon, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

**Jimly Asshiddiqie**  
**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**Maruarar Siahaan**

**H. Abdul Mukthie Fadjar**

**Soedarsono**

**H.A.S. Natabaya**

**I Dewa Gede Palguna**

**H. M Laica Marzuki**

**Harjono**

**H. Achmad Roestandi**

## **6. PENDAPAT BERBEDA**

Terhadap putusan Mahkamah yang menyatakan permohonan Pemohon ditolak tersebut di atas, tiga orang Hakim Konstitusi mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinions*) sebagai berikut:

### **[6.1] HAKIM KONSTITUSI MARUARAR SIAHAAN, ABDUL MUKTHIE FADJAR DAN SOEDARSONO.**

**[6.1.1]** Pokok permasalahan yang harus dipertimbangkan adalah apakah Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) serta Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 UU 56/1960 bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (4) dan Pasal 28I Ayat (2), pasal mana selengkapnya berbunyi;

Pasal 10 Ayat (3), *"Jika terjadi tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 huruf a pasal ini, maka pemindahan hak itu batal karena hukum, sedang tanah yang bersangkutan jatuh pada Negara, tanpa hak untuk menuntut ganti rugi berupa apapun"*.

Pasal 10 Ayat (4), *"jika terjadi tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 huruf b pasal ini, maka kecuali di dalam hal termaksud dalam pasal 7 ayat 1 tanah selebihnya dari luas maksimum jatuh pada negara yaitu jika tanah tersebut semuanya milik terhukum dan/atau keluarganya, dengan ketentuan, bahwa ia diberi kesempatan untuk mengemukakan keinginannya mengenai bagian tanah yang mana yang akan dikenakan ketentuan ayat ini. Mengenai tanah yang jatuh pada Negara, ia tidak berhak atas kerugian berupa apapun"*.

**[6.1.2]** Ketentuan pidana dalam Pasal 10 dan Pasal 11 undang-undang *a quo*, adalah merupakan sanksi atas pembatasan luas tanah maksimum yang boleh dimiliki oleh satu keluarga atau badan hukum, yang ditentukan dalam undang-undang *a quo*, sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UU PA, yang dibentuk dalam waktu yang singkat dengan satu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, yang kemudian disahkan sebagai undang-undang pada tahun 1960 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1961. Orang tua Pemohon yang memiliki tanah yang melebihi batas maksimum yang diperbolehkan dan tidak melaporkan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 UU 56/1960, telah diadili dan dinyatakan bersalah, sehingga tanah kelebihan dari batas maksimum kemudian dirampas untuk negara, tanpa memperoleh ganti rugi.

**[6.1.3]** Konstitusionalitas norma tersebut di atas, sebagaimana didalilkan Pemohon akan diuji pada Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (4), dan Pasal 28I Ayat (2), yang masing-masing berbunyi;

Pasal 28D Ayat (1), "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum*".

Pasal 28H Ayat (4), "*Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun*".

Pasal 28I Ayat (2), "*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif*".

**[6.1.4]** Menurut hemat kami, ketentuan konstitusi yang relevan untuk dijadikan batu penguji terhadap ketentuan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) adalah Pasal 28H Ayat (4) sedang Pasal 28D Ayat (1) yang menyangkut hak untuk mendapat perlakuan yang sama di depan hukum dan 28I Ayat (2) tentang larangan *diskriminasi*, dari posita yang diajukan Pemohon kurang relevan, karena dalil yang dikemukakan lebih merupakan pelaksanaan undang-undangnya, sedang keberlakuan norma yang diuji dinyatakan berlaku bagi setiap orang. Yang menjadi persoalan pokok sekarang apakah hukuman tambahan berupa perampasan bagi negara terhadap kelebihan tanah (*i.c.* orang tua Pemohon) tanpa ganti rugi karena melanggar larangan pemilikan tanah melebihi luas tanah yang ditetapkan

UU 56/1960 merupakan pengambilalihan yang sewenang-wenang sebagaimana dilarang oleh Pasal 28H Ayat (4) tersebut.

**[6.1.5]** Sebelum memberikan analisis tentang ada tidaknya aspek kesewenang-wenangan dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960, hemat kami penting untuk terlebih dahulu mempertimbangkan keterangan Pemerintah yang diwakili BPN tentang kemiskinan struktural dan ketidakadilan sosial sebagai persoalan-persoalan mendasar bangsa Indonesia yang harus diatasi dengan pelaksanaan *Reforma Agraria*, yang pada dasarnya bertujuan untuk menata kembali struktur kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat. Pemerintah menyatakan bahwa UU 56/1960 tersebut merupakan undang-undang penting untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia yang konsisten dengan Pancasila, UUD 1945 dan UU PA. Pada dasarnya semua menyetujui pernyataan tersebut, dan menerima UU PA masih relevan untuk dijadikan landasan hukum program *Reforma Agraria* dimaksud. Hal demikian disebabkan ketentuan-ketentuan dalam UU PA sendiri, yang hanya memuat konsepsi, asas dan ketentuan hukum tanah yang bersifat pokok saja, dengan landasan konstitusional yang masih *up-to-date* meskipun dengan empat kali perubahan UUD 1945, masih dipandang tetap merupakan kebijakan yang konsisten dengan cita-cita proklamasi dalam Pembukaan UUD 1945, tanpa menutup mata terhadap situasi ekonomi global yang membawa pengaruh dalam paradigma pembangunan hukum pertanahan dan pembangunan pada umumnya, yang juga menuntut penyesuaian paralel dengan perubahan kondisi sosial politik, ekonomi global dan perubahan UUD 1945.

**[6.1.6]** UU PA yang sarat dengan watak kerakyatan, sebagai produk zamannya, memang merupakan karya besar Indonesia dibidang perundang-undangan yang merupakan salah satu sendi penting dalam pelaksanaan cita-cita kemerdekaan. Tetapi UU PA yang hanya memuat konsep dan asas, dalam pelaksanaan atau konkretisasinya masih digantungkan pada banyak undang-undang-sebagai produk politik-yang harus dibentuk kemudian, yang juga akan sangat diwarnai sistem politik yang berkembang, dan dengan perubahan kondisi dan sistem politik meskipun di bawah UUD 1945 yang sama, sebagaimana telah diutarakan, memerlukan penyesuaian, dan dengan sendirinya juga pengujian terhadap hukum dasarnya. Terlebih-lebih praktik pelaksanaan UU PA dan UU yang berkaitan dalam

suasana politik yang berkembang pada masa setelah lahirnya karya besar tersebut, secara sosiologis empirik sangat diwarnai suasana dan dinamika sosial politik yang terjadi masa itu. Akibatnya persepsi masyarakat juga terbentuk oleh suasana dan dinamika sosial politik demikian dalam melihat undang-undang pokok agraria dan undang-undang yang berkaitan dengannya.

**[6.1.7]** Meski Pemerintah dimasa lalu dan masa sekarang telah berusaha keras untuk menghilangkan kesan bahwa UU PA bukan merupakan produk yang dipengaruhi Partai Komunis Indonesia (PKI), akan tetapi kesan sebaliknya terjadi secara umum pada sebagian warga masyarakat. Kesan atau persepsi demikian merupakan fakta yang hidup di masyarakat sesudah peralihan pemerintahan ke pemerintahan Orde Baru pada bulan Oktober 1965. Indikator yang tampak dari pertimbangan, pendapat dan dasar UU PA yang merujuk pada ciri, suasana dan dinamika politik zamannya seperti jargon-jargon **Revolusi Nasional, Manifesto Politik dan Jalannya Revolusi Kita (Jarek)** yang masih melekat dalam UU PA ikut berperan membentuk persepsi demikian. Pernyataan Mensesneg pada masa Pemerintahan Soeharto pada tanggal 21 November 1988 yang mengemukakan bahwa untuk, *"memurnikan posisi ideologis dari Undang-Undang Pokok Agraria...perlu kiranya pada suatu saat dalam waktu dekat ini, kita menghapuskan kesan keterkaitannya dengan paham komunisme"* (Budi Harsono,2005:236), memberi bukti bahwa kesan dan persepsi demikian merupakan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Hal itu mengharuskan perlunya diberi pencitraan yang kuat. Meskipun kesan demikian saat ini hemat kami sudah hilang, jika hanya dilihat dari melekatnya jargon politik masa itu yang tidak lagi dipandang relevan, sepanjang menyangkut UU PA, akan tetapi pandangan tersebut belum seluruhnya hapus. Sehingga oleh karenanya, dipandang merupakan kebutuhan untuk menguji konsepsi yang termuat dalam undang-undang yang berkaitan dengan UU PA tersebut sebagai karya besar bangsa Indonesia, yang kemudian dijabarkan dalam undang-undang pelaksanaanya seperti UU 56/1960.

**[6.1.8]** Meskipun UU PA masih dipandang relevan dan *legitimate* dalam penyelenggaraan tujuan bernegara saat ini, akan tetapi perkembangan zaman yang berlangsung secara besar-besaran dan radikal, menyebabkan UU 56/1960 sudah selayaknya diperbaharui, karena di samping masalah konstitusionalitas Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) yang dipermasalahkan Pemohon, paradigma

penyelenggaraan negara dan pembangunan, pertumbuhan penduduk dan hubungan sosial ekonomi secara global telah menyebabkan penetapan batas maksimum dan pengembalian tanah gadai tanpa pengembalian uang gadai, dilihat dari *economic analysis* keputusan-keputusan pembentukan peraturan perundang-undang dibidang ekonomi keuangan yang berlaku dan dianut, menyebabkan undang-undang tersebut memerlukan *legitimasi* baru, apalagi larangan-larangan dalam undang-undang *a quo* dapat dengan mudah disimpangi dengan menggunakan lembaga hukum lain yang berlaku secara sah. Mempertahankan undang-undang tersebut tanpa pembaharuan paradigma yang digunakan menunjukkan inkonsistensi dalam kebijakan ekonomi dan investasi yang diadopsi dalam perundang-undangan yang baru, yang dapat menimbulkan kesulitan tersendiri bagi Indonesia. Terlebih-lebih jika pemilikan tanah minimum bagi tiap keluarga Indonesia dipandang sebagai sesuatu yang konstitusional, hal demikian dapat diartikan menimbulkan kewajiban konstitusional baru bagi negara dan Pemerintah R.I. untuk menyediakan tanah bagi semua keluarga yang memiliki tanah di bawah minimum yang ditentukan, sehingga beban dan tugas negara menjadi tidak proporsional dan tidak sesuai dengan paradigma bernegara yang dipahami dan dianut sekarang ini, terutama setelah empat kali perubahan UUD 1945.

**[6.1.9]** Kualifikasi perbuatan seseorang yang memiliki tanah melebihi batas maksimum yang ditetapkan dalam Pasal 1 Ayat (2) UU 56/1960, yang tidak melaporkan kelebihan tersebut sebagaimana diwajibkan oleh Pasal 3, dan pemindahan hak milik kelebihan tanah tersebut tanpa izin Kepala Agraria, yang dilarang oleh Pasal 4 undang-undang *a quo*, ditentukan sebagai tindak pidana "pelanggaran" oleh Pasal 10 Ayat (1) dan Ayat (2), dan dalam hal demikian, kelebihan tanah tersebut jatuh kepada negara, tanpa hak menuntut ganti rugi. Sistem hukum pidana secara umum, memang dapat memuat hukuman tambahan berupa perampasan **barang atau benda yang digunakan untuk melakukan kejahatan atau sebagai hasil kejahatan**, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 Ayat (1) KUHP. Kata **dapat** dalam Pasal 39 KUHP merujuk pada kewenangan diskresioner Hakim untuk menjatuhkan hukuman tambahan tersebut, yang harus mempertimbangkan keadaan-keadaan tertentu, terutama jikalau barang atau benda tersebut milik pihak ketiga. Ayat (2) Pasal 39 KUHP menentukan pula bahwa dalam tindak pidana pelanggaranpun, hal itu dapat dilakukan asalkan hal

demikian ditentukan dengan undang-undang. Namun kategori demikian jarang ditemukan dan jarang dipraktikkan, karena alasan dan pertimbangan keadilan atau kewajaran. Tindak pidana "pelanggaran" merupakan tindak pidana yang ringan yang harus dipertimbangkan proporsionalitas antara tindak pidana yang dilakukan dengan barang milik terdakwa sebagai hasil kejahatan atau alat untuk melakukan kejahatan. Contoh yang dapat ditemukan tentang tindak pidana pelanggaran yang memuat ketentuan sebagaimana disebut dalam Pasal 39 Ayat (2) KUHP adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal, yang menggantikan *Ijksordonantie* 1949, Stb 1949-175. Pasal 33 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1981 tersebut menetapkan sebagai tindak pidana pelanggaran perbuatan menaruh, memamerkan, memakai, menawarkan untuk dijual, menjual atau menawarkan untuk disewa alat ukur, takar dan timbangan yang tidak ditera/ditera ulang secara sah oleh pegawai yang berhak, dan Pasal 33 Ayat (3) menentukan bahwa barang bukti pelanggaran tersebut dapat disita, akan tetapi jika barang bukti yang disita tidak dirampas, maka barang bukti tersebut tidak dikembalikan sebelum alat tersebut ditera atau ditera ulang secara sah.

**[6.1.10]** Tanah, yang dipandang mempunyai hubungan magis dengan pemiliknya, akan sangat berarti bagi siapapun, dan merupakan sumber daya ekonomi yang sangat fundamental dalam kehidupan manusia. Oleh karenanya pengaturannya juga harus mempertimbangkan faktor hubungan *psikologis-magis* penting demikian dalam pengambilan keputusan dan pembentukan norma yang mengatur hubungan manusia dengan tanah. Pemilikan tanah yang luas, pada hakikatnya jikalau bukan diperoleh karena kejahatan dan bukan hasil kejahatan, tidak pernah dipandang sebagai sesuatu yang jahat (*mala in se*) dalam masyarakat, kecuali dalam masyarakat yang menganut faham *Marxisme-Leninisme* atau komunisme, yang mempertentangkan kelas pemilik lahan luas pertanian dan modal yang disebut sebagai kaum borjouis dan kapitalis, dengan buruh tani sebagai kaum proletar. Penguasaan alat-alat produksi dipandang menjadi kejahatan karena dianggap digunakan sebagai alat pemerasan yang menjadi sumber kesenjangan dan sumber kemelaratan kelas pekerja dan buruh tani, sehingga kemudian dijadikan dasar untuk mengambil alih dalam penguasaan kolektif negara. Akan tetapi paham negara kesejahteraan yang tidak memandang adanya kejahatan yang dilakukan pemilik tanah lebih sebagai penyebab kemiskinan dan kesenjangan, mencoba membangun satu sistem ekonomi dan

sosial berdasar restrukturisasi penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian secara luas, yang kemudian diwujudkan dalam program *landreform dan agrarian reform* untuk mengatasi kesenjangan dan kemiskinan. Tetapi konsep *landreform* sebagai kebijakan yang dirumuskan dalam UU PA sebagai peraturan dasar pokok-pokok agraria, tidak mengadopsi metode pengambilalihan tersebut tanpa ganti rugi. Yang digariskan adalah *allocation and reallocation of economic resources*, yang merupakan kebijakan untuk mengatasi kesenjangan dan untuk mencapai kesejahteraan bersama, yang menjadi kepentingan umum.

**[6.1.11]** Aturan yang menetapkan sebagai tindak pidana kepemilikan tanah yang melampaui batas maksimum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 *juncto* Pasal 10 ayat (3) dan (4) UU 56/1960, dengan kualifikasi “*pelanggaran*” dan bukan kejahatan, maka karena sifat hakikatnya dalam sejarah kemanusiaan bukan *mala in se*, perbuatan itu menjadi tindak pidana bukan karena kualitas perbuatannya, melainkan hanya akibat dibentuk dan diterapkannya peraturan perundang-undangan oleh penguasa. Perbuatan itu sendiri bukan sesuatu perbuatan yang dalam kesadaran hukum masyarakat dipandang sebagai sesuatu yang jahat. Oleh karenanya, penataan kembali struktur penguasaan dan kepemilikan tanah melalui hukum dan perundang-undangan demikian, yang digunakan sebagai *a tool of social engineering* harus konsisten berpedoman pada asas dalam UUD dan UU PA, yang menggariskan kelebihan tanah dari maksimum luas yang diperkenankan dimiliki, tidak boleh dilakukan sewenang-wenang dan harus dengan ganti rugi. Aturan perampasan kelebihan tanah tanpa ganti rugi sebagai akibat kelalaian melaporkan kelebihan, yang oleh Pemerintah dipandang adil menjadi alat pemaksa sebagai konsekuensi pelanggaran yang dilakukan untuk mengefektifkan pelaksanaan *landreform dan agrarian reform*, menurut hemat kami tidak rasional dan proporsional. Asas **proporsionalitas** merupakan wujud dari **keadilan** yang telah menjadi salah satu **asas-asas hukum umum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik**, dengan mana pengambil kebijakan dapat mengukur sebelum mengambil keputusan untuk mengadopsi aturan *in casu*, apakah perampasan tanpa ganti rugi akan diperlakukan (i) jika tujuan *landreform/agrarian reform* dapat dicapai dengan tindakan lain, (ii) jika tujuan itu dapat dicapai lebih baik atau lebih efektif melalui tindakan itu atas dasar kriteria efisiensi yang lebih baik, dan (iii) jika persoalan yang dihadapi dapat diselesaikan dengan lebih efektif melalui kewenangan demikian.

[6.1.12] Nilai-nilai moral dan etika dalam Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan dalam Pancasila, sebagai dasar negara merupakan pandangan hidup bangsa dan menjadi pedoman dalam memahami ketentuan-ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945, yang kemudian dirumuskan dalam substansi perundang-undangan di bawahnya. Dengan itu dapat dipahami bahwa nilai dasar keadilan merupakan nilai moral dan etika yang juga mengatur hubungan individu dengan masyarakat dengan mana eksistensi atau keberadaan kelompok maupun keberadaan individu harus terjamin dalam **keseimbangan**. Dengan demikian juga dalam meletakkan hubungannya satu sama lain dalam hukum ketika terjadi perubahan sistem dan konstelasi sosial politik yang diinginkan, baik metode maupun tujuannya harus tetap dalam jiwa dan suasana nilai moral serta etika yang dianut dalam hukum dasar sebagai sumber otoritas dan kewibawaan aturan hukum yang dibentuk.

[6.1.13] Sesungguhnya Indonesia tidak pernah menganut paham bahwa **pemilik** tanah lebih yang bukan hasil kejahatan merupakan **musuh**, sebagaimana ditempatkan dalam ideologi pertentangan kelas di masa lalu, dan pemilikan tanah melebihi batas maksimum yang ditentukan bukan sebagai ***mala-in se*** dalam sejarah kemanusiaan sebagaimana telah diutarakan di atas. Jika kemudian melalui perubahan sistem sosial, politik, dan hukum ditetapkan kebijakan bahwa pemilikan tanah yang melebihi batas maksimum tanpa laporan menjadi tindak pidana pelanggaran (***mala prohibita***), maka kebijakan demikian telah menempatkan hukum sebagai satu sarana untuk mencapai tujuan keadilan sosial yang ditetapkan (*law as a tool of social engineering*). Akan tetapi fungsi hukum dalam teori yang diadopsi demikian harus mempertimbangkan aspek keadilan dan menjauhkan sikap wenang-wenang. Untuk adil dan tidak sewenang-wenang maka seharusnya baik pemilik tanah lebih dari maksimum yang ditetapkan, maupun anggota masyarakat yang tidak memiliki tanah yang memperoleh manfaat dari program *landreform* dan *agrarian reform* demikian, harus secara **seimbang** keadaannya menjadi sama-sama lebih baik (***better-off***), dan tidak membiarkan satu pihak menjadi lebih buruk dari keadaan semula (***worse-off***).

[6.1.14] Persepsi yang hidup di masyarakat memandang UU 56/1960 tersebut sebagai produk yang sangat dipengaruhi oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) yang tidak adil, dan dalam sejarah perjalanan dan dinamika sosial politik dan ekonomi di Indonesia, penguasaan tanah merupakan pusat perhatian dan kegiatan

konflik politik massa setelah pembentukan undang-undang *a quo* sampai dengan sebelum pecahnya G-30-S PKI. Hal itu kemudian menyebabkan pelaksanaan dan penerapan undang-undang tersebut di wilayah Indonesia setelah perubahan sistem politik, sangat tidak efektif, karena undang-undang *a quo* tidak dianggap lagi sebagai hukum yang hidup. Keadaan demikian juga didukung oleh keterangan Prof. Dr. Ari Sukanti Hutagalung SH.MLI Ahli yang diajukan Pemohon yang mengadakan penelitian khusus tentang hal itu. Di lain pihak data-data pengambil alihan tanah dengan proses pidana berdasarkan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 sebagaimana dilakukan terhadap orang tua Pemohon, tidak dapat disajikan Pemerintah sama sekali, kecuali data anggota masyarakat yang dengan sukarela menyerahkan kelebihan tanah mereka dengan ganti rugi. Bahkan Tabel 1, yang digunakan Pemerintah untuk mendukung dalil efektif berlakunya aturan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 tentang pemberian ganti rugi pada tanah kelebihan, justru membuktikan sebaliknya;

Seluruh keadaan itu justru melahirkan ketidakpatuhan terhadap aturan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4), karena tampak jelas undang-undang yang merupakan **perintah pemegang kekuasaan** bukanlah satu satunya kriteria untuk identifikasi keabsahan satu hukum. Dipenuhinya proporsionalitas antara tindak pidana pelanggaran menurut undang-undang *a quo* dengan sanksi yang ditentukan secara adil seharusnya menjadi unsur penting (**unsur konstitutif**) norma hukum dalam Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) undang-undang *a quo* sebagaimana dituntut oleh UUD 1945. Tanpa hadirnya **keadilan** sebagai **unsur konstitutif norma** hukum yang diamanatkan Pembukaan UUD 1945 sebagai nilai moral dan etika dalam sistem hukum yang memperoleh legitimasi dan dibentuk berdasar UUD 1945, menyebabkan undang-undang demikian tidak dapat dipandang konstitusional, karena bukan hanya aspek *legal justice* dan *social justice* yang tampil bagi keabsahan satu norma hukum, tetapi juga *moral justice*, menjadi bagian tidak terpisahkan dari pandangan hidup bangsa sebagaimana termuat dalam pembukaan UUD 1945. Untuk menjadi hukum yang efektif, tidak hanya diperlukan instrumen menjamin ditaatinya peraturan, tetapi juga menuntut adanya satu metode dengan mana konsepsi keadilan lebih dapat tercermin dalam hukum itu sendiri.

**[6.1.15]** Secara universal, pengambilalihan hak milik perorangan oleh negara untuk kepentingan umum diakui, asalkan dengan tiga syarat, (i) adanya undang-

undang yang mensyahkan pengambilalihan tersebut, (ii) milik yang diambil alih harus digunakan untuk kepentingan umum, (iii) ganti rugi yang adil harus diberikan (V.N. Sukhla, 1997:238). Demikianpun telah diterima menjadi asas umum dalam hukum internasional publik dan hukum perdata internasional bahwa pengambilalihan milik atau penguasaan melalui nasionalisasi harus dengan ganti rugi yang bersifat "***prompt, adequate and effective***". (Sudargo Gautama, Buku Keempat 1989:159,160 dan 215; Martin Dixon and Robert McCorquodale 1991 : 511) maupun ***appropriate compensation***.

**[6.1.16]** Pengambilalihan milik tanpa ganti rugi, melalui hukuman tambahan dalam putusan Pengadilan, yang menyangkut tanah hanya diperbolehkan dengan alasan barang yang dirampas tersebut telah digunakan sebagai alat untuk melakukan kejahatan atau diperoleh sebagai hasil dari kejahatan. Jika hukum yang mengandung kebijakan negara merupakan satu proses sosial untuk mengadakan kompromi antara kepentingan-kepentingan warga negara yang berbeda dan bahkan saling bertentangan diinginkan efektif, maka asas keseimbangan, rasionalitas, dan proporsionalitas harus dipertimbangkan secara cukup. Tanpa dipenuhinya syarat-syarat tersebut, maka **norma** yang demikian dipandang **sewenang-wenang**, dan karenanya bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945.

**[6.1.17]** Dengan alasan-alasan demikian kami berpendapat permohonan Pemohon sangat beralasan, dan seyogianya Mahkamah mengabulkan permohonan dengan menyatakan Pasal 10 Ayat (3) dan Ayat (4) UU 56/1960 bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

**PANITERA PENGGANTI,**

**Eddy Purwanto**



