

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya yang penting bagi masyarakat, khususnya petani. Petani yang memerlukan tanah pertanian sebagai sarana mempertinggi produksi pertanian dan upaya bertahan hidup. Tanah pertanian sangat penting nilainya dalam suatu bangsa, karena sebagai salah satu penopang ketahanan pangan disuatu negara. Tanah juga sebagai salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Karena pentingnya tanah pertanian, maka tanah pertanian perlu diatur keberadaannya agar tidak dikuasai secara besar-besaran oleh sebagian pihak saja.

Keberadaan tanah sebagai karunia Tuhan berikut hubungannya dengan bangsa Indonesia terutama dalam rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia telah dirumuskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat dengan UUPA). Lahirnya UUPA mengandung makna idiologis, karena mencerminkan kehendak dan tekad seluruh bangsa Indonesia untuk melakukan perlawanan terhadap penindasan hak-hak rakyat atas tanah yang dilakukan oleh penguasa penjajah (kolonial Belanda).

Tanah memiliki peran penting terhadap hajat hidup manusia. Peran penting dimaksud tentunya berada dalam tafsiran yang sangat luas, setidaknya dimulai dari kehidupan dan penghidupan manusia yang berasal dan bahkan akan kembali kepada tanah. “Di lain sisi, meningkatnya kebutuhan ekonomis terhadap tanah

yang berbanding terbalik dengan ketersediaan jumlah tanah (cenderung bersifat statis) menjadi salah satu faktor pemicu lonjakan angka sengketa, konflik dan perkara pertanah yang terjadi di Indonesia dewasa ini”.¹

Indonesia sendiri telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang untuk selanjutnya disebut UUPA, dan mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960. Arti penting tanah dapat dilihat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jelas, bahwa tanah sebagai tempat berusaha, yang merupakan bagian dari permukaan bumi harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Disebut UUPA) sampai saat ini masih dipandang sebagai parameter hukum pertanahan nasional, UUPA mengatur hampir semua hak-hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 kecuali hak pengelolaan. Namun demikian, UUPA tidak memberikan pengertian secara eksplisit tentang hukum pertanahan, UUPA hanya menyebutkan pengertian hukum tanah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan: “atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 di tentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah,

¹Rahmat Ramadhani, *Penanggulangan Kejahatan Terhadap Tanah*, Jurnal Edu Tech Vol. 2 No. 2, Bandung, 2016, h. 7.

yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.²

Dasar hukum dari pada larangan kepemilikan tanah secara absentee ini adalah Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu setiap orang yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Pemilikan tanah pertanian secara Absentee, secara tegas dilarang oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok Landreform yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria. Maksud dari larangan pemilikan tanah secara absentee ini adalah agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktifitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pegumpulan tanah di tangan segelintir tanah-tuan tanah.

Perlindungan terhadap tanah pertanian diatur lebih lanjut dalam Pasal 7, Pasal 10 ayat (1), dan Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria. Undang-Undang Pokok Agraria sebagai salah satu alat untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat serta sebagai tolok ukur bagi pengaturan dan penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang agraria. Selanjutnya atas dasar ketentuan Pasal 7, Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria ditindaklanjuti dengan lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan

²Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah. Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 2016, h. 1.

Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia 1960 Nomor 174, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5117). “Inti dari reforma agraria adalah land reform yang disertai berbagai program penunjang, seperti penyuluhan dan pendidikan tentang teknologi pertanian dan produksi, program perkreditan, serta pemasaran. Oleh sebab itu perubahannya tidak hanya unsur strukturnya, tapi juga fungsi dan kegunaannya”.³

Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Pemilikan tanah absentee ini dilarang oleh Undang-Undang, karena dianggap tidak efektif sebab pemilik tanah berada di luar kecamatan letak tanah tersebut sehingga tidak dapat mengerjakan tanahnya secara aktif. Hal ini sesuai dengan ketentuan dari Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang menentukan bahwa :

Pasal 3 :

- 1) Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut;
- 2) Kewajiban tersebut pada ayat (1) Pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II;
- 3) Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat (2) Pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu;
- 4) Ketentuan dalam ayat (1) dan ayat (3) Pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau dikecamatan

³Tri Chandra Aprianto, *Perjuangan Landreform Masyarakat Perkebunan Partisipasi Politik, Klaim, dan Konflik Agraria di Jember*, STPN Press, Yogyakarta, 2016, h. 6.

sebagai yang dimaksudkan dalam ayat (2) Pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960;

- 5) Jika kewajiban tersebut pada ayat (1) dan ayat (3) Pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini; dan
- 6) Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat (5) Pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.

Berdasarkan ketentuan tersebut, selanjutnya ketentuan tersebut disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan Isi Ketentuan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Namun terdapat beberapa pengaturan mengenai pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee. Pengecualian terhadap larangan pemilikan tanah secara absentee diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri, Pasal 2 ayat (1) menentukan bahwa:

Pasal 2 ayat (1) :

Sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah ini, pengecualian dari ketentuan-ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (absentee) yang berlaku bagi para pegawai negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 280) *Jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 112) sampai batas $\frac{2}{5}$ (dua perlima) dari maksimum pemilikan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan diperlakukan juga bagi:

1. Pensiunan pegawai negeri; dan

2. Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

Pengecualian tersebut diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri yang menentukan bahwa: Seorang pegawai negeri dalam waktu 2 (dua) tahun menjelang masa pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara guntai (absentee) seluas sampai 2/5 (dua perlima) dari batas maksimum penguasaan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee tersebut disinkronkan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria mengenai prinsip kesamaan hak atas tanah.

Sebagaimana contoh kasus yang terjadi di desa Jabalsari Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung, masyarakat yang sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani pada desa Jabalsari hanya sebagai penonton bahkan hanya sebagai petani penggarap pada daerahnya sendiri, para pemilik lahan beragama dan sebagian besar adalah orang-orang kota yang bukan merupakan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual beli, pewarisan atau cara-cara lainnya, dan penggunaan tanah itu bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya tetapi hanya sebagai sarana investasi dan nantinya dijual kembali setelah harganya tinggi. Tanah pertanian di desa Jabalsari masih tetap dijadikan obyek spekulasi yang mengakibatkan luas tanah pertanian semakin berkurang karena dialih fungsikan. Sehingga secara yuridis, permasalahan ini terletak pada efektivitas peraturan perundang-undangan yang

mengatur program landreform itu sendiri, yang salah satu asasnya adalah larangan pemilikan tanah secara absentee atau guntai. Sehingga dapat dikatakan pada desa Jabalsari khususnya bahwa gagalnya land reform karena larangan pemilikan tanah secara absentee atau guntai yang didasarkan pada batas maksimum tanah pertanian tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Sehubungan dengan latar belakang di atas, maka mendorong penulis untuk melakukan kajian mengenai Kedudukan Surat Pernyataan Akan Pindah Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Absentee.

1.2. Rumusan Masalah

Dari rangkaian latar belakang masalah yang telah di uraikan di atas dapat di rumuskan masalah yang hendak dikaji adalah :

1. Bagaimana kedudukan surat pernyataan akan pindah sebagai salah satu dokumen pendukung dalam peralihan hak atas tanah pertanian yang melebihi batas maksimum menurut hukum positif ?
2. Bagaimana akibat hukum pendaftaran tanah pertanian yang melebihi batas maksimum ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun dalam penelitian ini merupakan sebuah kegiatan yang bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan memahami, kedudukan surat pernyataan akan pindah sebagai salah satu dokumen pendukung dalam peralihan hak atas tanah pertanian yang melebihi batas maksimum menurut hukum positif di Indonesia.

2. Untuk mengetahui dan memahami, akibat hukum pendaftaran tanah pertanian yang melebihi batas maksimum.

1.4. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam ilmu pengetahuan hukum, baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu:

1. Serta secara teoritis penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka pengembangan khasanah ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum perdata mengenai kedudukan surat pernyataan akan pindah sebagai salah satu dokumen pendukung dalam peralihan hak atas tanah pertanian yang melebihi batas maksimum menurut hukum positif di Indonesia.
2. Secara praktis penelitian ini dapat menjadi salah satu landasan hukum, rujukan dan/atau referensi sesuai ketentuan hukum tentang akibat hukum pendaftaran tanah yang melebihi batas maksimum di Indonesia

1.5. Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian skripsi ini, peneliti menggali informasi dari pendapat para ahli hukum, teori-teori, asas-asas hukum dan beberapa peraturan yang menjadi konstruksi berfikir dalam menjawab pokok permasalahan.

1.5.1. Landasan Konseptual

Landasan konseptual merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit berisikan konsep-konsep umum atau tinjauan umum ketentuan dan pengertian serta hal hal yang berhubungan dengan pokok penelitian,

adapun landasan konseptual dalam penelitian ini yaitu: a) Tinjauan Umum Hak Atas Tanah; dan b) Badan Pertanahan Nasional.

a) Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang berisikan wewenang bagi subjek hak (orang maupun badan hukum) untuk mempergunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang di atas bidang tanahnya melekat hak tersebut. Penegasan terhadap hak atas tanah tersebut dituliskan dalam rumusan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu sebagai berikut: Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. “Demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.⁴

Lebih jauh, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) membedakan antara pengertian bumi dengan pengertian tanah, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi. Oleh karenanya, membahas hak-hak penguasaan atas tanah maka pokok bahasan yang kemudian akan diuraikan adalah hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak atas permukaan bumi.

Pada dasarnya, istilah hak atas tanah berasal dari bahasa Inggris, yaitu; *land rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *landrechten*,

⁴Rahmat Ramadhani, *Dasar-Dasar Hukum Agraria*, Pustaka Prima, Medan, 2019, h. 30.

dan dalam bahasa Jerman yaitu *landrechte*. Secara terminologi, hak diartikan sebagai kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh Undang-Undang) atau kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu. “Hak atau *recht* diartikan sebagai wewenang tertentu yang diberikan kepada seseorang berdasarkan peraturan umum atau persyaratan tertentu”.⁵

Hak milik merupakan salah satu macam hak atas tanah yang dikenal dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Pengertian hak milik berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa: Hak milik adalah hak yang turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6.

Dalam KUHPerdara hak milik didefinisikan sebagai hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan tersebut dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan Undang-Undang dan dengan pembayaran ganti rugi.

Hak milik bersifat turun temurun maksudnya bahwa hak milik atas tanah tersebut tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak milik atas tanah, tetapi dapat juga dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pewaris

⁵*Ibid*, h. 31.

meninggal dunia, oleh karena itu hak milik jangka waktunya tidak terbatas. Hak milik bersifat terkuat maksudnya bahwa hak milik merupakan induk dari macam hak atas tanah lainnya dan dapat dibebankan oleh hak atas tanah lainnya. Seperti Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Hak milik bersifat terpenuh maksudnya hak milik menunjuk luas wewenang yang diberikan kepada pemegang hak milik dalam menggunakan tanahnya baik untuk usaha pertanian maupun mendirikan bangunan.

Hak milik bersifat turun temurun, terkuat, dan terpenuh bukan berarti bahwa hak milik merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Hal ini dimaksud untuk membedakan hak milik atas hak-hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan kata lain, Hak Milik merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh di antara hak-hak atas tanah lainnya

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sehingga hak milik mempunyai juga mempunyai, fungsi sosial. “Artinya bahwa hak milik yang dipunyai subjek hak (pemegang hak) tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Fungsi sosial dari hak milik harus ada keseimbangan antara kepentingan pemerintah dengan masyarakat”.⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria bahwa subjek hak milik itu sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia; dan

⁶Zaeni Asyhadie, *Hukum Keperdataan, Dalam Perspektif Hukum Nasional. KUHPerdara (BW), Hukum Islam Dan Hukum Adat*, Rajawali Pers, Depok, 2018, h. 104.

- b. Badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah.

Adapun badan-badan hukum tertentu yang boleh memiliki hak milik atas tanah telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Memiliki Hak Atas Tanah. Dalam Pasal 1 ditentukan bahwa badan-badan hukum yang mempunyai hak milik atas tanah adalah:⁷

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut bank Negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958;
- c. Badan-badan keagamaan yang di tunjuk oleh menteri pertanian atau agraria setelah mendengar menteri agama; dan
- d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh menteri pertanian/agraria setelah mendengar menteri kesejahteraan sosial.

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan: “hak milik atas tanah dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”. Yang dimaksud dengan beralih adalah bahwa hak milik atas tanah dapat beralih tanpa melalui perbuatan hukum tertentu dari para pihak, atau demi hukum hak milik itu dapat beralih ke pihak lain. misalnya beralihnya hak milik atas tanah karena pewarisan, yaitu hak hak milik atas tanah demi hukum akan beralih ke ahli warisnya jika pewaris meninggal dunia.

Sedangkan yang dimaksud dengan dialihkan adalah bahwa hak milik atas tanah itu baru bisa beralih atau berpindah ke pihak lain apabila dialihkan oleh pihak pemiliknya. Dalam hal ini terjadi suatu perbuatan hukum tertentu antara pemilik dengan pihak lain tersebut, misalnya dengan

⁷M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 98.

melalui jual beli, tukar-menukar, sewa-menyewa, hibah, perwakafan tanah milik, dan sebagainya.

Peralihan hak milik dapat dilakukan dengan jual beli, tukar-menukar, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perwakafan tanah milik, serta menjadi hak milik sebagai jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan dan karena pelepasan hak. Peralihan hak milik tersebut dapat dilakukan baik untuk selama-lamanya, seperti jual beli lepas, tukar-menukar, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perwakafan tanah milik serta pelepasan hak. “Maupun peralihan hak untuk sementara waktu seperti menjadikan hak milik sebagai jaminan utang dengan di bebani hak tanggungan dan jual beli sementatra”.⁸

Penjabaran terhadap pengertian penguasaan atas tanah dapat juga dimaknai sebagai kata “menguasai” fisik bidang tanah dalam tiga aspek, yaitu yuridis, perdata dan publik. Penjabaran atas ketiga aspek penguasaan dan menguasai secara fisik bidang tanah tersebut dapat diuraikan, antara lain:⁹

- a. Aspek Yuridis, yaitu penguasaan tanah yang didasarkan pada landasan hak atas penguasaan tanah serta dilindungi secara hukum, serta memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik bidang tanah yang di haki. Sehingga ada kemungkinan yang terjadi sebaliknya, ada pihak lain yang menguasai fisik bidang tanah tanpa didasarkan pada landasan hak secara yuridis. Contohnya ketika si pemegang yuridis membuat perjanjian sewa menyewa atas bidang tanah kepada orang lain, maka secara fisik bidang tanah tersebut akan dikuasai oleh pihak lain selama masa sewa tersebut berlangsung. Atau contoh lain: ketika ada pihak lain yang menguasai tanpa hak atas fisik suatu bidang tanah, maka pemilik tanah yang

⁸*Ibid*, h. 100.

⁹Rahmat Ramadhani, *Op.Cit.*, h. 32.

bersangkutan atau pihak pemegang hak secara yuridis atas bidang tanah yang dimaksud dapat menuntut diserahkannya kembali tanah yang tersebut secara fisik kepadanya;

- b. Aspek Perdata, yaitu beralihnya hak yuridis terhadap penguasaan hak atas tanah yang disebabkan oleh adanya perikatan atau perjanjian agunan/jaminan utang (hak tanggungan) antara pemegang hak dengan pihak pemberi hutang (bank/kreditor). Namun demikian pemegang hak yuridis/pemilik tanah masih dapat menguasai fisik bidang tanahnya. Contohnya si pemegang hak yuridis/pemilik tanah atas tanah menjadikan tanahnya sebagai jaminan hutang ke bank, maka secara hukum hak atas tanah beralih kepada pemberi hutang/kreditor yaitu Bank, namun secara fisik pihak pemilik tanah masih menguasai bidang tanah yang dimaksud; dan
- c. Aspek Publik, yaitu hak menguasai tanah yang tidak terlepas dari kepentingan bangsa dan Negara sebagaimana di atur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

b) Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. BPN dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria. BPN diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo fungsi dan tugas dari organisasi Badan Pertanahan Nasional dan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum digabung dalam satu lembaga kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Sejak 23 Oktober 2019 jabatan Kepala BPN dipangku oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang, yaitu Sofyan Djalil.¹⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional. BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan

¹⁰Wikipedia, *Badan Pertanahan Nasional*, dikases melalui: https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional. Diakses pada tanggal 27 November 2023. Pukul 21:22 WIB.

perundang-undangan. Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun

2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria dan tata ruang. BPN terdiri atas:

- a. Kepala yang dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang; dan
- b. Susunan unit organisasi Eselon I menggunakan susunan organisasi Eselon I pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang tugas dan fungsinya bersesuaian.

1.5.2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan dasar hukum yang mengatur dan berhubungan dengan objek penelitian. Dalam penelitian ini penulis menggunakan landasan yuridis mengenai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria. Sebagaimana kepemilikan tanah pertanian secara Absentee, secara tegas dilarang oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok Landreform yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria. Dan batasan kepemilikan tanah secara absentee atau guntai dijelaskan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 yang menentukan bahwa: Seorang pegawai negeri dalam waktu 2 (dua) tahun menjelang masa pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara guntai (absentee) seluas sampai $\frac{2}{5}$ (dua perlima) dari batas maksimum penguasaan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

1.5.3. Landasan Teori

Landasan teori merupakan teori-teori yang digunakan oleh penulis sebagai dasar atau pedoman berpikir dalam penelitian. Adapun landasan teori dalam penelitian ini merupakan teori kepastian hukum.

Kepastian hukum merupakan suatu hal yang pasti, yang wajib diberikan kepada seseorang yang tengah mencari keadilan dalam bidang hukum. Kepastian Hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Kepastian hukum merujuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, dan konsisten yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif, karena kepastian hukum adalah tujuan utama dari hukum.

Utrecht mengemukakan pendapatnya bahwa kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹¹

“Gustav Radbruch berpendapat bahwa kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum, bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban dunia”.¹² Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus

¹¹Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 23.

¹²Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Cetakan Kedua, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, h. 95.

sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. “Gustav Rdrbruch berpendapat bahwa kepastian dan keadilan hukum adalah bagian-bagian yang tetap dari hukum, kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara”.¹³

Kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum mengenai tindakan-tindakan yang dapat dilakukan terhadap seseorang yang bersalah sesuai dengan aturan hukum yang sudah ada dan berlaku. Adanya kepastian hukum dapat memberikan perlindungan hukum bagi seseorang yang tengah mencari keadilan hukum. kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Kepastian hukum bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.

1.6. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian yang dilakukan penulis, terdapat beberapa penelitian yang terdahulu sebagai bahan rujukan dan masukan dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Skripsi Tommy Wijaya, dengan judul : Akibat Hukum Kepemilikan Tanah Absentee Di Kabupaten Langkat (Studi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat), Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan 2020, hasil penelitian menunjukkan bahwa kepemilikan tanah absentee di sebabkan oleh beberapa faktor, yaitu karena tanah tersebut peruntukannya sebagai tanah pertanian, kurangnya pengetahuan hukum di masyarakat serta kurang pahami nya Camat/Kepala Desa mengenai larangan kepemilikan tanah absentee. Akibat hukum nya

¹³*Ibid.*, h. 95.

tanah akan diambil oleh pemerintah menurut Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Ganti Kerugian. Dan secara tidak langsung tanah tidak dapat didaftarkan di BPN Kabupaten Langkat sebagai Sertifikat Hak Milik. Serta hambatan dan upaya BPN Kabupaten Langkat dalam penyelesaian masalah kepemilikan tanah absentee. Hambatannya yaitu masih banyak tanah-tanah yang belum terdaftar di BPN Kabupaten Langkat dan upaya yang dilakukan yaitu mengubah peruntukan tanah dari tanah pertanian kepada bisnis property.¹⁴

- 2) Skripsi Dary Wahib Al Farizi dengan judul: Eksistensi Kepemilikan Tanah Secara Absentee Di Kabupaten Langkat, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan 2022, hasil penelitian menunjukkan bahwa bahwa 1) Pengaturan hukum kepemilikan tanah secara absentee dijumpai dalam Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/6/Ka /62 tanggal 8 Januari 1962 tentang perpanjangan waktu untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian absentee dan Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang pemilikan tanah pertanian secara guntai (absentee) bagi para pensiunan pegawai negeri. 2) Hambatan dan kendala dalam pengelolaan tanah-tanah absentee: masih kurangnya sarana informasi dan teknologi yang canggih guna mendukung kinerja dari pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat, Masih banyak terdapat tanah-tanah yang belum terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat. 3) Eksistensi atas kepemilikan tanah secara absentee, tidak berjalan sebagaimana mestinya karena ketidak jelasan mekanisme pengawasan yaitu substansi hukumnya.¹⁵

Dari penelitian-penelitian yang terdahulu dapat disimpulkan bahwa terdapat kesamaan yakni sama-sama mengkaji pada permasalahan tanah absentee atau guntai, namun dalam penelitian sebelumnya terdapat juga perbedaan dengan penelitian yang dikaji oleh penulis, yang mana dalam penelitian ini penulis memfokuskan terkait akibat hukum pendaftaran tanah pertanian yang melebihi batas maksimum dengan dikaji berdasarkan hukum pertanahan di Indonesia.

¹⁴Tommy Wijaya, *Akibat Hukum Kepemilikan Tanah Absentee Di Kabupaten Langkat (Studi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat)*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, 2020.

¹⁵Dary Wahib Al Farizi, *Eksistensi Kepemilikan Tanah Secara Absentee Di Kabupaten Langkat*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, 2022.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan cara yang digunakan untuk mendapatkan data serta memperoleh jawaban yang akurat atas rumusan masalah diatas dengan mencari dan mengelola data dalam suatu penelitian.

1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum. “Penelitian hukum normatif adalah proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti”.¹⁶

Hasil dari penelitian ini memberikan diskripsi mengenai rumusan masalah yang diajukan, penelitian normatif hanya meneliti norma hukum, tanpa melihat praktek hukum di lapangan (*law in action*) mengenai penelitian terkait akibat hukum pendaftaran tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di Indonesia.

1.7.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan merupakan salah satu tahapan penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum dalam berbagai aspek untuk mencari jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini. Adapaun dalam penelitian ini penulis menggunakan tiga metode pendekatan antara lain pendekatan konseptual (*conceptual*

¹⁶Suyanto, *Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif Empiris dan Gabungan*, Cetakan Pertama, Unigres Press, Gresik, 2022, h. 88.

approach), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

a. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum. Pendekatan konseptual dilakukan guna dijadikan sebagai acuan untuk membangun argumentasi hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini yakni mengenai akibat hukum pendaftaran tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di Indonesia.

b. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*).

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Dilakukan dengan cara menelaah dan mengkaji semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini. Pendekatan perundang-undangan ini digunakan untuk mendapatkan ketentuan-ketentuan hukum guna untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang lainnya. Adapun pendekatan perundang-undangan

dalam penelitian ini yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

c. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*).

Perbandingan hukum adalah pendekatan yang lazimnya dilakukan untuk membandingkan peraturan dengan peraturan setingkat dan/atau membandingkan dengan peraturan diatas atau dibawahnya. Penelitian ini merupakan suatu studi atau kajian perbandingan mengenai konsepsi-konsepsi intelektual yang ada di balik institusi atau lembaga hukum yang pokok dari satu atau beberapa sistem hukum nasional. Pada penulisan skripsi ini, perbandingan yang dilakukan adalah terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria diperbandingkan dengan Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum (*Legal Sources*)

Bahan hukum yang dikumpulkan dalam penulisan untuk menjawab isu hukum penulisan ini yaitu: bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Norma dan Kaidah Dasar, Peraturan Dasar, Peraturan Perundang-Undangan. Bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;

- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria;
- d) Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri; dan
- f) Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti : buku-buku hukum, hasil-hasil penelitian, pendapat pakar hukum. Dalam penelitian ini penulis menggunakan buku, makalah, hasil penelitian dalam bidang hukum, internet yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti : Ensiklopedia hukum, kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, internet, hal ini dilakukan untuk mendukung dan menunjang penelitian penulis.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Dan Pengolahan Bahan Hukum

Berisi uraian logis prosedur pengumpulan bahan-bahan hukum primer, skunder, serta bahan hukum tersebut diinventarisasi dan diklarifikasi dengan menyesuaikan masalah yang dibahas.

Dalam penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut:

Bahan hukum primer berupa perundang-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtiar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis), maupun kartu ulasan (berupa analisis dan catatan khusus penulis).

Dalam penelitian hukum normatif yuridis, teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum priemer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan;
- 2) Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan media daring.

1.7.5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini berdasarkan data yang ada dilakukan secara yuridis kualitatif, yaitu tidak hanya mengungkapkan kebenaran belaka tetapi juga memahami kebenaran tersebut menurut aturan perundang-undangan. Dengan memberikan gambaran permasalahan tentang akibat hukum pendaftaran tanah pertanian yang melebihi batas maksimum di Indonesia dianalisis berdasarkan aturan hukum yang berlaku di Indonesia dan fakta di lapangan untuk kemudian diperoleh kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang diajukan.

1.8. Sistematika Penulisan

Untuk lebih mengetahui dan mempermudah dalam melakukan pembahasan, penganalisaan, dan penjabaran isi dari penelitian ini, maka dalam penulisan skripsi ini penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I menerangkan Pendahuluan yang berisikan tentang Latar Belakang Permasalahan, Rumusan Masalah, Kajian Pustaka, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka yang terdiri dari Landasan Konseptual, Landasan Yuridis, dan Landasan Teori serta Penelitian Terdahulu, Metode Penelitian terdiri atas Jenis Penelitian, Pendekatan Masalah, Sumber Bahan Hukum, Teknik Pengumpulan Dan Pengolahan Bahan Hukum, Analisis Bahan Hukum, dan diakhiri dengan pertanggung jawaban Sistematika Penulisan.

Bab II membahas Kedudukan Surat Pernyataan Akan Pindah Sebagai Salah Satu Dokumen Pendukung Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Yang Melebihi Batas Maksimum Menurut Hukum Positif di Indonesia. Dengan Sub

Bab diantaranya : Prinsip-Prinsip Hak Atas Tanah; Hak Atas Tanah di Indonesia; Pengaturan Hak Atas Tanah Pertanian Yang Melebihi Batas Maksimum Dalam Undang-Undang Pokok Agraria; Sebab Dan Tujuan Pelarangan Pemilikan Hak Atas Tanah Pertanian Yang Melebihi Batas Maksimum; dan Kedudukan Surat Pernyataan Akan Pindah Sebagai Salah Satu Dokumen Pendukung Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Yang Melebihi Batas Maksimum Menurut Hukum Positif.

Bab III membahas Akibat Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Pertanian Yang Melebihi Batas Maksimum. Dengan sub bab diantaranya : Landreform Agraria; Tujuan Landreform; Kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara; Batasan Pemilikan Hak Atas Tanah Pertanian Yang melebihi Batas Maksimum Berdasarkan Hukum Pertanahan; Akibat Hukum Pendaftaran Tanah Pertanian Yang Melebihi Batas Maksimum.

Bab IV sebagai penutup, memuat beberapa kesimpulan dari jawaban permasalahan-permasalahan yang dibahas baik rumusan masalah yang pertama maupun rumusan masalah yang kedua, serta sebagai saran bagi pihak yang berkaitan dalam penulisan skripsi ini.