

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan hal yang sangat krusial bagi kehidupan manusia. Tanah memberikan kehidupan dan penghidupan bagi manusia untuk kesejahteraan mereka, bahkan ketika manusia itu mati, tanah memberikan tempat peristirahatan terakhir untuk manusia. Bagi masyarakat di Indonesia, tanah memiliki makna yang sangat mendalam dari berbagai sisi kehidupan. Tanah bagi masyarakat kita memiliki makna yang multidimensional.¹ Tanah pula memiliki keterikatan nilai dari berbagai sisi kehidupan manusia. Dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. Secara kultural tanah menempatkan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. Dan tanah bermakna sakral karena berurusan dengan waris dan masalah-masalah transendental.² Dan keterikatan tanah dari manusia itu sendiri tidak dapat dipisahkan karena sejarah hubungan tanah manusia Indonesia dengan tanahnya juga setua sejarah manusia itu sendiri.³ Dengan sebegitu pentingnya tanah maka diperlukanlah suatu bentuk hukum yang mengatur antara perikatannya dengan manusia.

Menilik sejarah bangsa Indonesia, sejatinya sudah ada hukum yang hidup dan berkembang yang digunakan oleh kelompok-kelompok masyarakat yang tersebar di Nusantara. Namun Hukum Agraria sendiri baru ada pada saat pendudukan kolonial. kemerdekaannya sebagai tanda terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu bangsa yang merdeka. Hal ini tentu berdampak pada Hukum Agraria

¹ Umar Ma'ruf, *Hak Menguasai Dari Negara Atas Tanah & Asas-asas Hukum Pertanahan*, (Semarang: UNISSULA PRESS, 2014), hlm., 1.

² Brahmata Adhie & Hasan Basri Nata Manggala (Penyunting), *Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama dan Budaya*, Penerbit Mandar Maju, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm., 99.

³ Umar Ma'ruf, Op.Cit., 3.

nasional. Proklamasi Kemerdekaan RI memiliki dua arti penting bagi penyusunan Hukum Agraria nasional, yaitu pertama, Bangsa Indonesia memutuskan hubungannya dengan Hukum Agraria Kolonial, dan kedua, bangsa Indonesia sekaligus menyusun Hukum Agraria Nasional.⁴ Namun kenyataannya penyusunan Hukum Agraria nasional yang mencerminkan kearifan bangsa Indonesia tidaklah mudah dan memerlukan waktu yang cukup lama dan kepastian hukum sebagai salah satu dari tujuan hukum itu sendiri tidak dapat terlaksana, karena terjadi dualisme hukum terkait hukum tanah di Indonesia pada masa ini. Hal ini (dualisme hukum) tidak menjamin adanya kepastian hukum.⁵ karena hukum-hukum yang saling berbenturan satu dengan yang lainnya tidak dapat mengakomodir kebutuhan hukum masyarakat dan efisiensi hukum tidak tercapai, karena kepastian hukum berkaitan dengan efektivitas hukum.⁶

Dilatarbelakangi dengan berbagai permasalahan terkait tanah dan kebutuhan akan adanya Hukum Agraria nasional yang dapat memenuhi kebutuhan akan hukum terkait tanah di Indonesia, setelah 15 (lima belas) tahun kemerdekaan, maka pada tanggal 24 September 1960 disahkanlah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Tujuan ditetapkan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 ini adalah:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.

⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana, 2012) hlm., 31.

⁵ I WayangSuandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, (Jakarta: PT RINEKA CIPTA, 1991), hlm., 1.

⁶ Theo Hujibers, *Filsafat Hukum*, Cetakan Ke 15, (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm., 119.

3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.⁷

UU No. 5 Tahun 1960/UUPA ini hadir sebagai wujud implementasi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, di mana dalam Pasal 33 ayat (3) dinyatakan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”⁸ UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu yang pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut Hukum Agraria kolonial, dan kedua, membangun Hukum Agraria Nasional. Menurut Boedi Harsono, dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan-perubahan yang fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya.⁹

UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaharuan agraria karena di dalamnya memuat program yang dikenal dengan Panca Program Agraria Reform Indonesia, yang meliputi:

- a. Pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
- b. Penghapusan hak asing dan konsesi kolonial atas tanah.
- c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan yang kemudian dikenal dengan sebagai program *landreform*.

⁷ Suandra, Op. Cit., 2.

⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Jakarta..

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1971), hlm., 1.

- e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program *landreform*. Boedi Harsono berpendapat bahwa *landreform* meliputi perombakan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.¹⁰ *Landform* bertujuan menghapus tuan-tuan tanah atas tanah-tanah pertanian yang bertolak belakang dengan asas-asas yang termuat dalam UUPA, agar kiranya terwujud pemerataan kemakmuran dan keadilan atas penguasaan dan pengusahaan tanah bagi seluruh rakyat terutama para petani. UUPA memuat asas tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan.

Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif, mengandung pengertian bahwa tanah pertanian tidak boleh ditelantarkan oleh pemiliknya. Yang dimaksud tanah ditelantarkan adalah tanah yang tidak digunakan atau diusahakan sesuai sifat, tujuan, dan keadaannya. Tanah yang ditelantarkan merupakan salah satu penyebab hapusnya hak atas tanah dan berakibat tanah kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah negara.¹¹ Atau sering dikenal pula dengan istilah tanah *absentee/guntai*. Pelaksanaan *landform* menurut Budi Harsono adalah meliputi larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut *pemilikane* atau *guntai* dan redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah negara.

Dalam Pasal 7 UUPA yang menyatakan bahwa “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas

¹⁰ Rahmat Ramadhani, *Dasar-dasar Hukum Agraria*, (Medan: Pustaka Prima, 2019)., hlm., 147-148.

¹¹ Santoso, Op. Cit., 62.

tidak diperkenankan” dan dalam Pasal 10 UUPA yang menyatakan bahwa “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.¹² Selanjutnya dalam peraturan pelaksanaan dari UUPA yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Kepemilikan tanah secara *absentee/guntai* sebelumnya adalah tidak dilarang hingga pada 24 September 1961, diberlakukannya pelarangan atas tanah pertanian secara *Absentee*, di mana PP No. 224/1961 diberlakukan. Dan beberapa peraturan terkait yang mengatur kepemilikan tanah *absentee/guntai* Namun tetap permasalahan terkait kepemilikan tanah *absentee/guntai* tetap terjadi di Indonesia.

Kepemilikan tanah *absentee* dapat terjadi akibat beberapa peristiwa hukum, salah satunya adalah akibat pewarisan. Pewarisan merupakan peristiwa di mana terjadinya kematian pemilik harta atau pewaris yang mengakibatkan segala bentuk harta waris atau *boedel* waris beralih seketika itu pula kepada ahli waris. Persyaratan mutlak dari terjadinya pewarisan adalah adanya kematian sebagaimana dinyatakan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Dalam Pasal 830 KUH Perdata dinyatakan bahwa “Pewarisan hanya terjadi karena kematian”.¹³ Dan memungkinkan saja bahwa *boedel* waris tersebut berupa sebidang tanah persawahan dan ahli waris bertempat tinggal di luar letak wilayah kecamatan harta warisan yang berupa tanah persawahan berada. Dalam Pasal 3d PP No. 224/1961 jo. PP No 41 Tahun 1964 disebutkan bahwa “Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan di mana ia bertempat

¹² Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹³ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

tinggal”.¹⁴ Maka jelas tidak dapat dilakukan pemindahan hak kepada ahli waris yang bertempat tinggal bukan di kecamatan di mana tanah persawahan itu berada.

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, dalam Pasal 4 ayat (1) huruf (a) dan (b) dinyatakan bahwa “pihak lain harus berdomisili dalam 1 (satu) kecamatan letak tanah” dan “tanahnya harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk pertanian”¹⁵. Dan bilamana pemilik tanah persawahan tersebut bertempat di luar wilayah kecamatan letak tanah persawahan yang dimaksud, maka haruslah dialihkan kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan letak tanah tersebut atau pihak tersebut haruslah pindah ke kecamatan letak tanah persawahan itu berada.

Seperti halnya yang terjadi kepada Diansyah, seorang warga yang berdomisili di Kelurahan Negeri Olok Gading, Kecamatan Telukbetung Barat, Kota Bandar Lampung. Dalam hal ini Diansyah bersaudara melakukan tindakan hukum melalui jalur litigasi atas kepemilikan sebidang tanah persawahan seluas ± 90.000 m² yang terletak di Dusun Muntun, Desa Sukajaya Lempasing, Kecamatan Padang Cermin, Kabupaten Pesawaran (dahulu Lampung Selatan) yang diperoleh dari orang tua nya yaitu Alm. Mursidi bin M. Saleh. Tanah tersebut dibeli Kakek Diansyah yang bernama M. Saleh Gelar Raden Sampurna Djaya dari Cik Natun, Hasan, dan Asmirah, sebagaimana Surat Jual Lepas tanggal 20 Juni 1954 (dengan dibuktikan berupa, bukti Surat Jual Lepas & Iuran Pembangunan Daerah)¹⁶. Berdasarkan Pasal 3 Permen No. 18/2016, jelas dinyatakan dalam ayat (1) adanya pembatasan penguasaan dan pemilikan lahan pertanian, dalam ayat (2) dijelaskan bahwa pembatasan adalah

¹⁴ *Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.*

¹⁵ *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.*

¹⁶ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 215 K/TUN/2011, Mahkamah konstitusi, 28 September 2011.

dilakukan terhadap (a) perorangan dan (b) badan hukum, dan Diansyah dalam klaimnya telah menyalahi ayat (3) pasal ini. Dalam Pasal 3 ayat (3) dinyatakan:

“Pembatasan kepemilikan tanah pertanian untuk perorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) tidak padat, paling luas 20 (dua puluh) hektar;
- b) kurang padat, paling luas 12 (dua belas) hektar;
- c) cukup padat, paling luas 9 (sembilan) hektar; atau
- d) sangat padat, paling luas 6 (enam) hektar.”¹⁷

Selain itu juga tanah tersebut berdasarkan peraturan terkait yaitu Dalam Pasal 3d PP No. 224/1961 jo. PP No 41 Tahun 1964 disebutkan bahwa “Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.¹⁸ Dan dalam Pasal 4 ayat (1) Permen No. 18/2016 dinyatakan bahwa pengalihan hak hanya dapat dilakukan kepada pihak lain bilamana berdomisili dalam satu kecamatan letak tanah, dan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa tanahnya harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk pertanian. Maka jelas tanah yang diperoleh Diansyah dari hasil pewarisan tersebut adalah berstatus *absentee* dan sebagaimana dalam ketentuan Pasal 7 Permen No. 18/2016 ayat (1) menyatakan bahwa “pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak, harus:

- 1) mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut; atau

¹⁷ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

2) pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.”¹⁹

Beberapa pengecualian kepemilikan atas tanah persawahan tersebut memang diatur dalam dalam Pasal 8 yaitu dikesampingkannya ketentuan Pasal 4 ayat (1) dengan ketentuan:

- a) pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah;
- b) pemilik tanah yang sedang menjalankan tugas Negara;
- c) pemilik tanah yang menunaikan kewajiban agama;
- d) pegawai negeri, pejabat militer dan/atau yang dipersamakan dengan mereka; atau
- e) ketentuan lain yang ditetapkan oleh Menteri.²⁰

Namun hal ini tidaklah mengakomodir semua kondisi di mana ahli waris bisa saja tidak memenuhi ketentuan tersebut. Tentu ada beberapa faktor yang dapat mengakibatkan ahli waris memperoleh tanah persawahan tersebut yang mana berujung *absentee*. Terobosan-terobosan baru dalam peraturan pertanahan kiranya dapat mengakomodir kebutuhan hukum di masyarakat terutama mengenai penguasaan dan pengusahaan tanah persawahan sehingga status *absentee* dapat dihindari, mengingat bahwa harta waris baik aktiva maupun pasiva adalah hak yang kiranya diterima dan mutlak bagi ahli waris dan dapat dipergunakan untuk peruntukannya. Berangkat dari hal-hal tersebut maka penulis mengangkat judul **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEPEMILIKAN TANAH PERSAWAHAN BERSTATUS *ABSENTEE/GUNTAI* DIAKIBATKAN PEWARISAN”**.

¹⁹ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

²⁰ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, Penulis merumuskan beberapa poin yang menjadi Rumusan Masalah dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Bagaimana kedudukan hukum tanah persawahan berstatus *absentee/guntai* dan kepemilikannya akibat pewarisan?
- b. Apa hambatan dan upaya yang dapat dilakukan dalam penyelesaian kepemilikan tanah persawahan berstatus *absentee/guntai* yang diakibatkan pewarisan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan poin-poin permasalahan yang telah dirumuskan, tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui kedudukan hukum tanah persawahan berstatus *absentee/guntai* dan status kepemilikannya akibat proses pewarisan;
- 2) Untuk mengetahui hambatan dan upaya-upaya apa saja yang dapat dilakukan dalam penyelesaian kepemilikan tanah berstatus *absentee/guntai* yang diakibatkan pewarisan.

D. Manfaat Penelitian

Dengan menyelesaikan penelitian ini, diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat diantaranya adalah:

- 1) Manfaat Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum di bidang hukum perdata dan agraria, khususnya tentang tanah *absentee/guntai*.

- 2) Manfaat Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan maupun materi yang dapat dijadikan acuan atau pertimbangan dalam penyelesaian permasalahan tanah *absentee/guntai* oleh pihak-pihak yang membutuhkannya.

3) Manfaat Bagi Peneliti

Penelitian ini merupakan sebagai syarat bagi mahasiswa Universitas HKBP Nommensen Medan dalam penuntasan tugas akhir Program Pendidikan Strata Satu (S1) Fakultas Hukum dan untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum (S.H.).

BAB II TINJAUAN

PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tanah

1. Pengertian Tanah

Tanah merupakan lapisan permukaan bumi terluar di mana sebagian besar kehidupan di bumi berlangsung. Manusia yang erat kaitannya dengan tanah memiliki keterikatan tersendiri dengan tanah tempat dia tinggal dan mencari penghidupannya. Sebutan tanah dalam bahasa kita, dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya, perlu diberi batasan agar diketahui apa istilah tersebut digunakan.²¹ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanah²² berarti:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Dataran;
5. Permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah negara;
6. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, napal, cadas, dan lain sebagainya);
7. Dasar.

Menurut Herman Soesangobeng, secara filosofis hukum adat melihat tanah sebagai benda berjiwa yang tidak boleh dipisahkan persekutuannya dengan manusia. Tanah dan manusia, meskipun berbeda wujud dan jatidiri, namun merupakan suatu kesatuan yang saling mempengaruhi dalam jalinan susunan keabadian tata alam besar

²¹ Mudemar A. Rasyidi, “*Hukum Tanah Adalah Hukum Yang Sangat Penting, Dibutuhkan Oleh Masyarakat/Bangsa Indonesia Di Dalam Kehidupan Sehari-hari*” Jurnal Mitra Manajemen, Vol 12, No 2 (2021), 55.

²² Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2008. *Kamus Bahasa Indonesia* Entri “Tanah”. hlm. 1612.

(*macro-cosmos*) dan alam kecil (*micro-cosmos*). Dalam pada itu, tanah dipahami secara luas, sehingga meliputi semua unsur bumi, air, udara, kekayaan alam, serta manusia sebagai pusat, maupun roh-roh di alam supernatural yang terjalin secara utuh-menyeluruh.²³

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.²⁴ Dalam Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945/ UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) dinyatakan bahwa:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.²⁵

Dalam UUD 1945 dapat kita lihat bahwa tanah diartikan sebagai bagian permukaan bumi terluar dengan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, di mana negara sebagai lembaga kekuasaan tertinggi menguasainya namun bukan memiliki tanah-tanah tersebut. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria/ UUPA dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa:

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.²⁶

²³ Herman Soesangobeng, “*Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengelolaan Sumberdaya Alam*”, Makalah Seminar Nasional Pertanahan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Hotel Ambarrukmo Yogyakarta, 2002, hlm., 12.

²⁴Efendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1994), hlm., 17.

²⁵*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Jakarta.*

²⁶ *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.*

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk peruntukan kemakmuran rakyat.

2. Hak Atas Tanah

Hak dan wewenang dalam bahasa Latin digunakan istilah “*Ius*” dalam bahasa Belanda dipakai istilah “*Recht*” ataupun “*Droit*” dalam bahasa Perancis. Hak adalah suatu kewenangan atau kekuasaan yang diberikan oleh hukum.²⁷ Suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum. Baik pribadi maupun hukum. Dapat diartikan bahwa hak adalah sesuatu yang patut atau layak diterima.²⁸

Beberapa ahli memberikan pendapat teori tentang hak. Menurut Apeldoorn hak adalah sesuatu kekuatan (*match*) yang diatur oleh hukum dan kekuasaan ini berdasarkan kesusilaan (moral) dan hanya kekuatan fisik saja. Menurut Utrecht hak bukanlah kekuatan. Hak adalah jalan untuk memperoleh kekuatan, tapi hak itu sendiri bukan kekuatan. Lemaire berpendapat bahwa hak adalah sama dengan izin. Izin bagi yang bersangkutan untuk berbuat sesuatu. Tapi izin ini bukan bersumber pada hukum melainkan sejajar/sederajat dengan hukum. Hukum berupa izin perintah/larangan atau izin. Hak adalah hukum yang berupa izin.²⁹

Hak dimiliki oleh setiap subyek hukum dan erat kaitannya dengan objek hukum. Salah satu keterikatan tersebut adalah adanya hubungan hukum antara manusia dengan tanah. Tanah dari sudut pandang yuridis sebagai objek hukum memiliki keterikatan dengan manusia baik perorangan (*person*) maupun badan hukum. Keterikatan antara keduanya dihubungkan dengan adanya hubungan hukum dan perbuatan hukum yang diperlukan. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dinyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

²⁷ Fence M. Wantu, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Gorontalo: Reviva Cendikia, 2015) hlm., 41.

²⁸ Zainal Asikin, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hlm., 115.

²⁹ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm., 275-276.

dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”³⁰, dinyatakan bahwa adanya hak menguasai oleh Negara. Hak menguasai tersebut dimaksud adalah untuk peruntukan kemakmuran rakyat. Dalam UU No. 5 Tahun 1960/ UUPA dalam Pasal 2 ayat (2):

“Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- 2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- 3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”³¹

Dengan dasar itu pula Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 UUPA:

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.³²

Maka dengan itu pula adanya hak-hak atas tanah yang diatur sebagaimana peruntukan dari tanah tersebut. Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas

³⁰ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Jakarta.*

³¹ *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.*

³² *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.*

tanah. Hak perorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah, wakaf tanah Hak Milik, Hak Tanggungan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.³³

3. Hukum Tanah Kolonial dan Hak-hak Atas Tanah Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*)

Menilik sejarah bangsa Indonesia, sejatinya sudah ada hukum yang hidup dan berkembang yang digunakan oleh kelompok-kelompok masyarakat yang tersebar di Nusantara. Kenyataan nilai-nilai dan pedoman yang menjadi kebiasaan masing-masing kelompok masyarakat adat di Nusantara inilah yang akhirnya dikenal menjadi Hukum Adat, yang mengatur bagaimana hubungan mereka antar sesama manusia dan benda-benda yang ada disekitar mereka, termasuk pula bagaimana mengenai pengelolaan tanah mereka masing-masing. Penemuan Hukum Adat Hukum adat disebabkan: desakan-desakan politik hukum yang mau memaksakan rakyat Indonesia tunduk pada hukum Barat, penundukan itu terutama berpokok pangkal pada pikiran, bahwa Hukum Adat sama sekali tidak memenuhi tuntutan abad modern (yakni abad XX).³⁴ Dan dari masa pendudukan kolonial akhirnya Hukum Agraria Barat masuk ke Indonesia.

Pengaturan hukum tanah atau dikenal dengan hukum agraria sudah ada sejak masa kolonial, bahkan sejak pendudukan VOC di Asia Selatan termasuk kawasan Nusantara. Dalam penerapan hukum tanah, VOC mengadakan hukum secara Barat di daerah-daerah yang dikuasainya, dalam hal ini memedulikan hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja Indonesia. Hukum Adat sebagai hukum yang memiliki corak dan sistem sendiri tidak dipersoalkan oleh VOC bahkan membiarkan

³³ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana, 2012) hlm., 83.

³⁴ Sri Warijiyati, *Ilmu Hukum Adat*, (Yogyakarta: Deepublish Publisher, 2020), hlm., 3.

rakyat Indonesia hidup menurut adat kebiasaannya.³⁵ Kendati demikian, kebijakan-kebijakan VOC tetap merugikan bahkan menindas rakyat Indonesia, beberapa kebijakan politik pertanian VOC antara lain:

1. *Contingenten*, yaitu pajak atas hasil tanah pertanian yang diselenggarakan kepada penguasa kolonial (kompeni). Petani harus menyerahkan sebagian dari hasil pertaniannya kepada kompeni tanpa dibayar sepeserpun.
2. *Verplichte leverantie*, yaitu suatu bentuk ketentuan yang diputuskan oleh kompeni dengan para raja tentang kewajiban menyerahkan seluruh hasil panen dengan pembayaran yang harganya juga sudah ditetapkan secara sepihak. Dengan ketentuan ini, rakyat tani benar-benar tidak bisa berbuat apa-apa. Mereka tidak berkuasa atas apa yang mereka hasilkan.
3. *Roerendiensten*. Kebijakan ini dikenal dengan nama kerja rodi, yang dibebankan kepada rakyat Indonesia yang tidak mempunyai tanah pertanian.³⁶

Keadaan yang terus menekan dan memperkosa hak-hak rakyat Indonesia inilah yang pada akhirnya membawa bencana dan kemelaratan Indonesia.³⁷ Pada tanggal 31 Desember 1799, VOC terpaksa dibubarkan dengan sebab-sebabnya sebagai berikut:

- a) VOC kerap kali berperang;
- b) Para pegawainya banyak yang melakukan kecurangan;
- c) Kas kosong, bahkan banyak yang mempunyai kekurangan;
- d) Adanya persaingan dengan Inggris dan Perancis.³⁸

³⁵ Urip Santoso, Op.Cit., hlm., 14.

³⁶ Departemen Penerangan dan Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri, "*Pertanahan dalam Era Pembangunan Indonesia*", Direktorat Publikasi Ditjen, PPG Departemen Penerangan dan Ditjen Agraria Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1982, hlm. 21.

³⁷ H. Muchsin, Imam et al., *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm., 11.

³⁸ Ibid.

Pada tanggal 1 Januari 1800, daerah dan hutang-hutang VOC diserahkan kepada *Bataafse Republiek* (Republik Batavia). Indonesia sebagai tanah jajahan dijadikan bagian dari wilayah Negeri Belanda dengan status sebagai negara jajahan *Nederlands Indie* (Hindia Belanda) dengan Herman Willem Daendels (1800-1811) sebagai Gubernur Jenderal pertama yang mewakili Raja Belanda untuk menjalankan pemerintahan di negara jajahan. Kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur Herman Willem Deandels adalah menjual tanah-tanah rakyat Indonesia kepada orang-orang Cina, Arab, maupun bangsa Belanda Sendiri. Tanah-tanah yang dijual itu dikenal dengan sebutan tanah partikelir. Tanah partikelir adalah tanah *eigendom* yang memiliki sifat dan corak istimewa.³⁹

Kebijakan-kebijakan lainnya mengenai tanah yang dibuat pada masa pemerintahan gubernur lainnya seperti Gubernur Thomas Stamford Raffles (1811-1816, pada masa pendudukan Inggris). Kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur Thomas Stamford Raffles adalah *land rent* atau pajak tanah. Pada masa ini pula dinyatakan bahwa, semua tanah yang di bawah kekuasaannya *government* dinyatakan sebagai *eigendom government*.⁴⁰ Lalu pemerintahan Gubernur Johannes van den Bosch (1830), menetapkan kebijakan pertanahan yang dikenal dengan sistem tanam paksa atau *cultuurstelsel*. *Cultuurstelsel* merupakan pemaksaan penduduk bangsa Indonesia untuk menanam tanaman tertentu (misalnya tebu, kopi, dll) yang diperintahkan Pemerintah Belanda, dan hasilnya harus diserahkan untuk kepentingan penjajah. Akibat dari *cultuurstelsel* penduduk mulai menggarap tanah marginal utama di daerah pegunungan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, karena tanahnya yang subur dipaksa untuk tanaman komoditi tertentu.⁴¹

³⁹ Santoso, Op. Cit., 15.

⁴⁰ Suardi, *Hukum Agrariai*, (Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2005), hlm., 15.

⁴¹ Ibid.

Berlakunya hukum-hukum tanah Barat terus berlanjut sampai masa sebelum kemerdekaan hingga awal kemerdekaan Indonesia. Sebelum tahun 1960, hak-hak atas tanah diatur dalam:

- 1) S. 1870 – 55 (*Agrarisch wet*);
- 2) S. 1925 – 447 (*wet op de staatsinrichting van Nederlans Indie*);
- 3) S. 1870 – 118 (*Agrarisch Besluit*);
- 4) S. 1875 – 119 a (*Algemene Domeinverklaring*);
- 5) S. 1877 – 947 (*Domeinverklaring* untuk Sumatera);
- 6) S. 1877 – 55 (*Domeinverklaring* untuk Manado);
- 7) S. 1888 – 58 (*Domeinverklaring* untuk *residentie Zuideren Oosterfdeling Besluit*);
- 8) S. 1872 – 117 (*koninklijk Besluit*);
- 9) Buku Ke II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (B.W.);
- 10) Hukum Adat dan peraturan-peraturan lainnya.⁴²

Sebelum berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengenai aturan-aturan hukum yang berlaku masyarakat adalah tunduk terhadap hukum-hukum pemerintah kolonial Hindia Belanda. Bahkan setelah Indonesia merdeka, agar tidak terjadi kekosongan hukum, maka negara melakukan konkordansi dengan menasionalisasi dan menyelaraskan hukum-hukum kolonial menjadi hukum yang berlaku di Negara Indonesia. Hal ini pula berdasar sebagaimana diatur dalam UUD 1945 mengenai Aturan Peralihan pada Pasal II yang menyatakan bahwa “Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”.⁴³ Maka dengan itu selama masih belum ada undang-undang atau ketentuan lain yang mengatur suatu hal, aturan yang ada adalah masih berlaku, tak

⁴² I WayangSuandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, (Jakarta: PT RINEKA CIPTA, 1991), hlm., 1.

⁴³ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*. Jakarta.

terkecuali mengenai aturan tanah di dalam ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata/ KUH Perdata atau *Burgerlijk Wetboek* (B.W.).

Dalam KUH Perdata, tanah adalah dianggap sebagai benda dan diatur dalam Buku II KUH Perdata. Berikut merupakan hak-hak atas tanah yang diatur dalam ketentuan Buku II KUH Perdata:

1) Hak *Eigendom* (*Recht van Eigendom*)

Hak *Eigendom* dimuat dalam Pasal 570 Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Dalam Pasal 570 KUH Perdata disebutkan bahwa:

“Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara lebih leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak demi kepentingan umum dan penggantian kerugian yang pantas, berdasarkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan.”⁴⁴

2) Hak *Erfpacht* (*Recht van Erfpacht*)

Hak *Erfpacht* dimuat dalam Pasal 720 Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Dalam Pasal 720 KUH Perdata disebutkan:

“Hak guna usaha adalah hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban membayar upeti tahunan kepada pemilik tanah, sebagai pengakuan tentang pemilikannya, baik berupa uang maupun berupa hasil atau pendapatan. Alas hak lahirnya hak guna usaha harus diumumkan dengan cara seperti yang ditentukan dalam Pasal 620.”⁴⁵

⁴⁴ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.*

⁴⁵ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.*

Dapat diartikan pula hak *erfpacht*, yaitu hak untuk dapat diusahakan/mengolah tanah orang lain dan menarik atau hasil yang sebanyak-banyaknya dari tanah tersebut, kewenangan pemegang hak *erfpacht* hampir sama dengan kewenangan pemegang hak *opstal*.⁴⁶

3) Hak *Opstal* (*Recht van Opstal*)

Hak *Opstal* dimuat dalam Pasal 711 Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Dalam Pasal 711 KUH Perdata disebutkan:

“Hak numpang karang adalah hak kebendaan untuk mempunyai gedung bangunan atau tanaman di atas tanah orang lain.”⁴⁷

Lebih lanjut, Hak *Opstal* adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman diatas tanah milik orang lain. Bagi pemegang Hak *Opstal*, mempunyai kewajiban, antara lain:

- a. Membayar *Canon* (uang yang wajib dibayar pemegang hak *opstal* setiap tahunnya kepada negara);
- b. Memelihara tanah *opstal* itu sebaik-baiknya;
- c. *Opstaller* dapat membebani haknya kepada hipotik;
- d. *Opstaller* dapat membebani tanah itu dengan pembebanan pekarangan selama hak *opstall* itu berjalan;
- e. *Opstaller* dapat mengasingkan hak *opstall* itu kepada orang lain.⁴⁸

4) Hak *Gebruik* (*Recht van Gebruik*)

⁴⁶ Suardi, Op. Cit., hlm.,18.

⁴⁷ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*.

⁴⁸ Ulfia Hasanah, “*Status Kepemilikan Tanah Hasil Konversi Hak Barat Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960*”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 2, No 2 (Februari 2012), 204.

Hak *Gebruik* dimuat dalam Pasal 756 Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Dalam Pasal 756 KUH Perdata disebutkan:

“Hak pakai hasil adalah hak kebendaan untuk mengambil hasil dan barang milik orang lain, seakan akan ia sendiri pemiliknya, dengan kewajiban memelihara barang tersebut sebaik-baiknya.”⁴⁹

Dapat diartikan juga bahwa *Recht van Gebruik* adalah hak kebendaan, dengan mana seorang diperbolehkan menarik segala hasil dari sesuatu kebendaan milik orang lain, sehingga seolah-olah dia sendiri pemilik kebendaan itu, dan dengan kewajiban memeliharanya.⁵⁰

4. Hukum Tanah Nasional dan Hak-Hak Atas Tanah Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria

Pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia akhirnya memproklamasikan kemerdekaannya sebagai tanda terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini tentu berdampak pada hukum-hukum nasional kita termasuk juga Hukum Tanah atau Agraria Nasional. Proklamasi Kemerdekaan RI memiliki dua arti penting bagi penyusunan Hukum Agraria nasional, yaitu pertama, Bangsa Indonesia memutuskan hubungannya dengan Hukum Agraria Kolonial, dan kedua, bangsa Indonesia sekaligus menyusun Hukum Agraria Nasional.⁵¹ Namun kenyataannya penyusunan Hukum Agraria nasional yang mencerminkan kearifan bangsa Indonesia tidaklah mudah dan memerlukan waktu yang cukup lama. Oleh karena itu, sambil menunggu terbentuknya Hukum Agraria nasional dan agar tidak terjadinya kekosongan hukum, maka diberlakukanlah Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yaitu:

⁴⁹ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.*

⁵⁰ Ulfa Hasanah, “*Status Kepemilikan Tanah Hasil Konversi Hak Barat Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960*”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 2, No 2 (Februari 2012), 205.

⁵¹ Santoso, Op. Cit., 31.

“Segala badan negara dan peraturan yang masih ada langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru berdasarkan Undang-Undang Dasar ini.”⁵²

Bukan hanya Hukum Agraria saja namun peraturan lainnya juga diberlakukanlah hukum-hukum Barat atau kolonial agar tetap adanya kepastian hukum sebelum diberlakukannya peraturan yang baru dengan asas konkordansi terhadap kodifikasi hukum Belanda. Kodifikasi ialah pengumpulan pelbagai peraturan perundangan mengenai sesuatu materi tertentu dalam suatu buku yang sistematis dan teratur, atau pembukuan secara teratur dan sistematis dari pelbagai peraturan hukum yang mengenai sesuai materi tertentu.⁵³ Pendapat lain mengenai kodifikasi diutaran oleh Pipin Syarifin. Pipin Syarifin pernah mengatakan bahwa pengkodifikasian hukum artinya penyusunan peraturan hukum secara sistematis, bulat dan lengkap dalam suatu kitab undang-undang oleh badan pemerintah yang berwenang.⁵⁴

Kendati demikian kepastian hukum yang diharapkan tidak dapat terlaksana, karena terjadi dualisme hukum terkait hukum tanah di Indonesia. Pada masa awal kemerdekaan Hukum Agraria Indonesia bersifat dualisme, yaitu dipengaruhi oleh hukum pemerintah penjajah yakni hukum Barat dan sebagian berlaku hukum adat. Sebagaimana tujuan dari hukum itu sendiri adalah memberikan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan bagi masyarakat, adanya dua hukum tersebut tentunya akan bertolak belakang dari tujuan itu sendiri. Hal ini (dualisme hukum) tidak menjamin adanya kepastian hukum.⁵⁵ Karena hukum-hukum yang saling berbenturan satu dengan yang lainnya tidak dapat mengakomodir kebutuhan hukum masyarakat dan efisiensi hukum tidak tercapai, karena kepastian hukum berkaitan dengan efektivitas hukum.⁵⁶ Ketidakefektivitasan hukum dan terjadinya masalah-masalah di

⁵² *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Jakarta.*

⁵³ Surojo Wignjodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Gunung Agung, 1982), hlm., 47-48.

⁵⁴ Lemaire dalam Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung: Pustaka Setia, 1998), hlm., 225.

⁵⁵ Suandra, Loc. Cit.

⁵⁶ Theo Hujibers, *Filsafat Hukum*, Cetakan Ke 15, (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm., 119.

dalam masyarakat terkait tanah menandakan hukum tanah pada saat itu tidak memberikan kepastian bagi masyarakat, salah satunya dalam catatan Pelzer bahwa saat nasionalisasi tanah perkebunan pada Desember 1957 terjadi bentrokan antara penduduk asli (*autochthonous population*) Hamparan Perak dengan para (*plantation laborers*) pekerja kebun di Kecamatan Hamparan Perak. Dalam catatannya Pelzer menulis:

“whereas by 1 October 1957 a total some 121,000 hectares were occupied by squatters, the area had increased to 122,000 hectares by the end of 1957 and to 126,000 hectares by the end of 1958. Clash between the autochthonous population and plantation laborers over the use of harvested tobacco fields had continued unabated and particularly pierce one erupted in July 1958 as 500 estate workers battled, reportedly for an hour, with 100 villagers of Kampong Kelambir on the ex-United Dely Company estate Bulu Cina in the Kecamatan Hamparan Perak”.⁵⁷

Dan sejak akhir 1957, sebagian besar perkebunan diambil alih oleh negara. Akibatnya, penataan kembali hubungan-hubungan antara negara, perkebunan, dan petani dengan pembaruan perundang-undangan tentang tanah adalah solusi yang tak terelakkan. Dilatarbelakangi dengan hal-hal tersebut dan kebutuhan akan adanya Hukum Agraria nasional yang dapat memenuhi kebutuhan akan hukum terkait tanah di Indonesia, pada tanggal 24 September 1960 disahkanlah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Tujuan ditetapkan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 ini adalah:

- 1) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

⁵⁷ Pelzer, Karl J., *Planters against Peasants: Colonial Policy and The Agrarian Struggle in East Sumatera 1947 - 1958*, (Heidenberg: Springer, 1983), hlm., 166.

- 2) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- 3) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.⁵⁸

UU No. 5 Tahun 1960/UUPA hadir sebagai wujud implementasi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, di mana dalam Pasal 33 ayat (3) dinyatakan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”⁵⁹

UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu yang pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut Hukum Agraria kolonial, dan kedua, membangun Hukum Agraria Nasional. Menurut Boedi Harsono, dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan-perubahan yang fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya.⁶⁰

Dengan diundangkan UUPA, terjadi perombakan Hukum Agraria di Indonesia, yaitu penjabolan Hukum Agraria Kolonial dan pembangunan Hukum Agraria Nasional. Dengan diundangkan UUPA, Bangsa Indonesia telah mempunyai Hukum Agraria yang sifatnya nasional, baik ditinjau dari segi formal maupun dari segi materilnya. Dari segi formalnya, sifat nasional UUPA dapat dilihat dalam konsiderannya dibawah perkataan “menimbang” yang menyebutkan tentang keburukan dan kekurangan dalam Hukum Agraria yang berlaku sebelum UUPA. Keburukan dan kekurangan tersebut antara lain dinyatakan bahwa Hukum Agraria

⁵⁸ Suandra, Op. Cit., 2.

⁵⁹ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Jakarta..*

⁶⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1971), hlm., 1.

Kolonial dan kekurangan tersebut antara lain dinyatakan bahwa Hukum Agraria Kolonial itu memiliki sifat dualisme dan tidak menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.⁶¹

Dengan adanya keburukan dan kekurangan ini, maka Hukum Agraria Kolonial harus diganti dengan Hukum Agraria Nasional yang dibuat oleh pembentuk Undang-undang Indonesia, dibuat di Indonesia, disusun dalam bahasa Indonesia, berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia, dan meliputi semua persyaratan formal tersebut sehingga UUPA mempunyai sifat nasional formal. Dari segi materilnya, Hukum Agraria yang baru harus bersifat nasional pula, artinya berkenaan dengan tujuan, asas-asas dan isinya harus sesuai dengan kepentingan konsiderannya di bawah perkataan “berpendapat” bahwa Hukum Agraria yang baru:

- a) harus didasarkan atas Hukum Adat tentang tanah;
- b) sederhana;
- c) menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia;
- d) tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
- e) memberi kemungkinan supaya bumi, air, dan ruang angkasa dapat mencapai fungsinya dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur;
- f) sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia;
- g) memenuhi pula keperluan rakyat Indonesia menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- h) mewujudkan penjelmaan dari Pancasila sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang;
- i) merupakan pelaksanaan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Manifesto Politik;
- j) melaksanakan pula ketentuan Pasal 33 UUD 1945.⁶²

⁶¹ Santoso, Op. Cit., 46-47.

⁶² Santoso, Op. Cit., 47.

Penyusunan UUPA didasarkan dengan adanya 8 (delapan) prinsip. 8 (delapan) prinsip dasar penyusunan UUPA, yaitu:

- 1) Asas kenasionalan (Pasal 1 jo, Pasal 9 ayat (1) UUPA);
- 2) Asas hak menguasai Negara dan penghapusan pernyataan domain (Pasal 2 UUPA);
- 3) Asas pengakuan hak *ulayat* (Pasal 3 UUPA) dan dasar pengakuan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional (Pasal 5 UUPA);
- 4) Asas fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6 UUPA);
- 5) Asas bahwa hanya warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik (Pasal 9 jo, Pasal 21 ayat (1) UUPA);
- 6) Asas persamaan derajat antara laki-laki dan wanita (Pasal 9 ayat (2) UUPA);
- 7) Asas *agrarian reform* dan *landreform* (Pasal 7, 10, dan 17 UUPA);
- 8) Asas perencanaan atas tanah (Pasal 14 UUPA).⁶³

Dengan berlakunya UUPA, diatur pula hubungan hukum antara subyek hukum dengan tanah sebagai objek hukumnya. Dalam ketentuan perundang-undangan nasional, mengenai hak-hak atas tanah adalah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau UUPA. Dalam UUPA diatur beberapa hak yang sebelumnya ada di dalam ketentuan KUHPerdota dan ditambah dua hak lainnya yang didasarkan dengan adanya hukum adat di dalam masyarakat Indonesia. Hak-hak atas tanah yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 yaitu pada Pasal 16 ayat (1) antara lain:

- a) Hak milik,
- b) Hak guna-usaha,
- c) Hak guna-bangunan,
- d) Hak pakai,

⁶³ Muhammad Ilham Arisputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm., 1-2.

- e) Hak sewa,
- f) Hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan.

Berikut penjelasan mengenai hak-hak atas tanah dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA:

1) Hak Milik

Hak milik sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah “hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6”.⁶⁴ dan adalah dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain sesuai dengan ketentuan ayat (2) pada pasal ini. Turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.⁶⁵ Terkuat, artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh, artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.⁶⁶

2) Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu yang diatur dalam ketentuan pasal dalam UUPA. Dalam ketentuan Pasal 28 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa:

⁶⁴ *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.*

⁶⁵ Sigit Sapto Nugroho, *Hukum Agraria Indonesia*, (Solo: Kafilah Publishing, 2017), hlm. 3.

⁶⁶ Sigit Sapto Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 3.

“Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan”.⁶⁷

Dalam ketentuan ayat (2) pasal ini dinyatakan bahwa, hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 (lima) hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 (dua puluh lima) hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. Hak guna-usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Ciri-ciri hak guna usaha sebagai berikut:

- (1) Hak yang harus didaftarkan;
- (2) Dapat beralih karena pewarisan;
- (3) Mempunyai jangka waktu terbatas;
- (4) Dapat dijadikan jaminan hutang;
- (5) Dapat dialihkan kepada pihak lain;;
- (6) Dapat dilepaskan menjadi tanah negara.⁶⁸

3) Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan sesuai dengan ketentuan Pasal 35 ayat (1) UUPA adalah “Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun”.⁶⁹ Dalam ketentuan ayat (2) pasal ini dinyatakan, atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 (dua puluh tahun) tahun. Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain sesuai dengan ketentuan

⁶⁷ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁶⁸ Suardi, Op. Cit., hlm., 38.

⁶⁹ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

ayat (3) pasal ini. Dalam Pasal 36 UUPA ayat (1) dinyatakan bahwa yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah:

- a) warga-negara Indonesia;
- b) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.⁷⁰

Jadi warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak guna bangunan ini, dan di sini terlihat bahwa prinsip nasional tetap dipertahankan, sehingga orang yang bukan warga negara Indonesia hanya dapat mempunyai hak seperti yang ditentukan pada huruf b di atas yaitu badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, oleh karena orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai pemegang hak, dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak guna bangunan itu kepada orang lain yang memenuhi syarat.⁷¹

4) Hak Pakai

Hak Pakai sesuai dengan ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA. Dalam ketentuan ayat (2) pasal ini dinyatakan, bahwa hak pakai dapat diberikan :

⁷⁰ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁷¹ Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), hlm., 21.

- a) selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
- b) dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.⁷²

Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan sesuai dengan ayat (3) pasal ini. Akan tetapi secara tegas hak pakai ini hanya dapat diberikan kepada:

- a) warga negara Indonesia;
- b) orang-orang yang berkedudukan di Indonesia;
- c) badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d) badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.⁷³

5) Hak Sewa

Hak sewa adalah hak yang memberikan wewenang untuk menggunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sewanya. UUPA membedakan hak sewa atas tanah menjadi dua macam, yaitu:

- a) Hak sewa untuk bangunan
- b) Hak sewa untuk tanah pertanian.⁷⁴

Hak guna bangunan sesuai dengan ketentuan Pasal 44 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa hak Sewa untuk bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu

⁷² Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁷³ Soedharyo Soimin, Op. Cit., hlm., 19.

⁷⁴ Suardi, Op. Cit., hlm., 49.

yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa untuk bangunan. Hak sewa mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a) jangka waktunya terbatas
- b) bersifat perseorangan
- c) tidak boleh dialihkan tanpa izin
- d) dapat diperjanjikan putus karena meninggal
- e) tidak dapat dijadikan jaminan hutang
- f) tidak putus karena pengalihan hak sewa
- g) dapat dilepaskan oleh penyewa.⁷⁵

6) Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan

Dalam Pasal 46 mengenai hak membuka tanah dan memungut hasil hutan dinyatakan dalam ayat (1) bahwa hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah dan dalam ayat (2) dinyatakan dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu. Dalam Penjelasan UUPA Pasal 46 disebutkan bahwa “Hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah. Hak-hak ini perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah demi kepentingan orang atau masyarakat hukum yang bersangkutan”.⁷⁶

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 2006), hlm., 47.

B. Tinjauan Umum Tentang *Landreform* dan Penguasaan Tanah Pertanian

1. Pengertian *Landreform*

Landreform berasal dari kata-kata bahasa Inggris, yaitu “*land*” dan “*reform*”. *Land* artinya tanah, sedangkan *reform* artinya perubahan dasar atau perombakan untuk membentuk/membangun/menata kembali struktur tanah pertanian. Jadi *Landreform* adalah perombakan struktur pertanian lama dan pembangunan struktur pertanian baru.⁷⁷ Menurut Cohen, S.I. dikutip oleh Lufti I. Nasoetion “*Agraria Reform*” adalah sebagai upaya yang luas dari pemerintah yang mencakup berbagai kebijakan pembangunan melalui redistribusi tanah, berupa peningkatan produksi. Kredit kelembagaan, pajak pertanahan, kebijakan penyakapan dan upah, pemindahan dan pembukaan tanah baru.⁷⁸ *Landreform* adalah sebuah program yang berisikan redistribusi drastis atas pemilikan dan pendapatan melalui pengorbanan kaum tuan tanah, yang meliputi seluruh atau sebagian dari unsur-unsur; redistribusi tanah kepada masyarakat tak bertanah, jaminan pengaturan pembiayaan yang layak bagi pembelian tanah penyakapan, jaminan penguasaan dan penyakapan tanah yang adil, bimbingan teknis, perkreditan yang, baik, fasilitas pemasaran dan lain-lain.⁷⁹

Landreform menurut Boedi Harsono meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. *Landreform* di Indonesia dibagi dua bagian, yaitu:

- a) *Landreform* dalam arti luas, yang dikenal dengan istilah *Agrarian Reform*/Panca Program:
 - (1) Perombakan hukum agraria;
 - (2) Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;

⁷⁷ Suardi, Op. Cit., hlm., 105.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid, hlm., 105-106.

- (3) Mengakhiri penghisapan feodal;
- (4) Perubahan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang berkaitan dengan penguasaan tanah (*landreform* dalam arti sempit), dan
- b) *Landreform* dalam arti sempit, menyangkut perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah. Selanjutnya ketentuan ini akan digunakan dalam cara yang lebih terbatas yang mengarah pada program pemerintah menuju pemerataan kembali pemilikan tanah.⁸⁰

Hukum agraria nasional menganut pengertian *landreform* dalam arti luas sebagaimana pengertian yang digunakan oleh *Food and Agriculture Organization* (FAO). Berkenaan dengan pengertian *landreform* yang dianut hukum agraria nasional, maka program *landreform* di Indonesia meliputi:

- (1) Larangan menguasai tanah pertanian yang melampaui batas;
- (2) Larangan memiliki tanah secara *absentee*;
- (3) Redistribusi tanah kelebihan dari batas maksimum, tanah yang terkena ketentuan *absentee*, tanah bekas swapraja dan tanah negara lainnya;
- (4) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan;
- (5) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
- (6) Penetapan batas minimum pemilikan tindak lanjut dari program *landreform* sebelumnya yang meliputi:
- (7) Usaha-usaha lain yang merupakan tindak lanjut dari program *landreform* sebelumnya yang meliputi: pengaturan hubungan kerja di bidang penggarapan tanah atau bagi hasil; pemberian kredit; bantuan bibit, pupuk, obat-obatan, dan lain-lain; intensifikasi; ekstensifikasi/pencetakan sawah baru; transmigrasi; koperasi pertanian (KUD); industrialisasi.⁸¹

⁸⁰ Suardi, Op. Cit., hlm., 106

⁸¹ Suardi, Op. Cit., 107.

2. Tujuan *Landreform*

Tujuan diadakan program *landreform* dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian yaitu secara tujuan umum dan tujuan khusus. Secara umum tujuan *landreform* adalah untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Secara khusus *landreform* di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus, yaitu:

A) Tujuan Sosial Ekonomi:

- 1) Mempertinggi keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik.
- 2) Mempertinggi produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.

B) Tujuan Sosial Politik:

- 1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas.
- 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula.⁸²

C) Tujuan Mental Psikologis:

- 1) Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
- 2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.⁸³

Atas dasar tujuan tersebut maka sasaran yang akan dicapai adalah memberikan pengayoman kepada para petani penggarap dalam usaha memberikan kepastian hak dengan cara memberikan hak milik atas tanah yang telah digarapnya.

⁸² Adrian Sutedi, *Pengakuan Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, (Jakarta: Cipta Raya, 2006), hlm., 51.

⁸³ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm., 51.

3. Tanah Objek *Landreform*

Tanah objek *landreform* adalah tanah-tanah dalam rangka pelaksanaan *landreform* akan dibagikan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yaitu:

- a) tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksud dalam Undang-undang Nomor 56 Prp tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada Negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan Undang-undang tersebut,
- b) tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah, sebagai yang dimaksud dalam pasal 3 ayat 5;
- c) tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada negara, sebagai yang dimaksud dalam Diktum Keempat huruf A Undang-undang Pokok Agraria;
- d) tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.⁸⁴

Selanjutnya sesuai Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara menjadi tanah objek *landreform*, menyertakan tanah-tanah negara lainnya yang akan ditegaskan menjadi objek *landreform* oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional meliputi:

- 1) Tanah negara bebas;
- 2) Tanah-tanah bekas hak *erfpacht*;
- 3) Tanah-tanah bekas hak guna usaha yang telah berakhir waktunya dan tidak diperpanjang oleh pemegang hak atau telah dicabut/dibatalkan oleh pemerintah;

⁸⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

- 4) Tanah-tanah Kehutanan yang telah digarap/dikerjakan oleh rakyat dan telah dilepaskan haknya oleh Instansi yang bersangkutan;
- 5) Tanah-tanah bekas gogolan;
- 6) Tanah-tanah bekas Hak Adat/Ulayat.

C. Tinjauan Umum Tanah *Absentee/Guntai*

1. Pengertian Tanah *Absentee/Guntai*

Tanah *absentee* disebut juga dengan istilah tanah guntai adalah tanah pertanian yang terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya.⁸⁵ Tanah *absentee/guntai* merupakan tanah yang dilarang penguasaannya sebagaimana yang dinyatakan dalam program-program pokok dari *landreform* di Indonesia. Program-program pokok *landreform* meliputi:

- a) Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas.
- b) Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.
- c) Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya.
- d) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
- e) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil pertanian.
- f) Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Larangan penguasaan tanah berstatus *absentee/guntai* tersebut berkaitan dengan berlakunya asas tanah pertanian harus dikerjakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya. Asas ini dimuat dalam Pasal 10 UUPA yaitu:

⁸⁵ Suardi, Op. Cit., hlm., 129.

“Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.”⁸⁶

Secara implisit, ketentuan Pasal 10 UUPA menetapkan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Agar tanah pertanian dapat dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya, maka diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara *absentee* atau dalam bahasa Sunda disebut *guntai*.⁸⁷ Pengertian mengerjakan sendiri secara aktif adalah bahwa mereka yang memiliki atau menguasai tanah pertanian tidak harus mengerjakan atau mengusahakan tanahnya dengan tenaganya sendiri, melainkan dapat meminta bantuan kepada buruh tani dengan memberi upah yang layak atau dapat menggunakan sarana produksi lain, seperti garu, traktor. Bahkan dimungkinkan pengusahaan tanah-tanah pertanian oleh petani atau buruh tani bukan pemilik, misalnya dengan sewa, gadai, bagi hasil. Dalam kaitannya dengan gadai harus dicegah cara-cara yang bersifat pemerasan.

2. Pengecualian Larangan Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee/Guntai*

Pemilikan tanah pertanian digolongkan *absentee/guntai* apabila tanah pertanian tersebut terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya. Pemilikan tanah pertanian demikian dilarang, sebab akan menyebabkan tanah pertanian yang bersangkutan tidak dapat dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya.

Dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224/ 1961 dinyatakan bahwa “Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bula wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”. Selanjutnya dalam ayat (3)

⁸⁶ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁸⁷ Urip Santoso, Op.Cit., hlm., 218.

disebutkan bahwa “Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu”. Baik segala bentuk pemindahan Hak Milik atas tanah pertanian melalui jual beli, tukar-menukar, atau hibah yang mengakibatkan pemilikan baru tanah pertanian secara *absentee/guntai* dilarang.⁸⁸ Maka bilamana tanah pertanian tersebut berstatus *absentee/guntai* maka wajib dialihkan hak atas tanah tersebut. Dan dalam Pasal 4 ayat (1) Permen No. 18/2016 dinyatakan bahwa pengalihan hak hanya dapat dilakukan kepada pihak lain bilamana berdomisili dalam satu kecamatan letak tanah, dan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa tanahnya harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk pertanian.

Ada hal yang dikecualikan dalam larangan aturan penguasaan tanah secara *absentee/guntai*. Dalam Pasal 3 ayat (4) PP No. 224/ 1961 dinyatakan bahwa “Ketentuan dalam ayat 1 dan 3 pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau di kecamatan 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 2/5 dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang Nomor 56 Prp. tahun 1960”.⁸⁹

⁸⁸ Urip Santoso, Op.Cit., hlm., 218.

⁸⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian dalam Pasal 8 dinyatakan:

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) tidak berlaku bagi:

- a) Pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah;
- b) Pemilik tanah yang sedang menjalankan tugas Negara;
- c) Pemilik tanah yang menunaikan kewajiban agama;
- d) Pegawai negeri, pejabat militer dan/atau yang dipersamakan dengan mereka; atau
- e) Ketentuan lain yang ditetapkan oleh Menteri.⁹⁰

Hal-hal yang dikecualikan terkait kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak tempat tinggal pemilik tanah dan tanah menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Kabupaten/Kota masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah pertanian tersebut adalah secara efisien. Pegawai negeri sipil dan Tentara Nasional Indonesia, yang dipersamakan dengan itu, yaitu pensiunan janda pegawai negeri sipil. Janda pensiun mereka ini tidak kawin lagi dengan bukan pegawai negeri sipil atau pensiunan, isteri dan anak-anak pegawai negeri sipil dan TNI yang masih menjadi hak tanggungan. Mereka yang menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama. Dan mereka yang memiliki alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.⁹¹

⁹⁰ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

⁹¹ Urip Santoso, Op.Cit., hlm., 219.

D. Tinjauan Umum Tentang Pewarisan

Menurut Mr. A. Pitlo Hukum Waris adalah suatu rangkaian ketentuan-ketentuan, di mana, berhubungan dengan meninggalnya seseorang, akibat-akibatnya di dalam bidang kebendaan, diatur, yaitu: akibat dari beralihnya harta peninggalan dari seorang yang meninggal, kepada ahli waris, baik di dalam hubungannya antara mereka sendiri, maupun dengan pihak ketiga.⁹² Dalam KUH Perdata Pasal 830 dinyatakan bahwa “Pewarisan hanya berlangsung karena kematian”.⁹³ Jelasnya menurut pasal ini rumusan/definisi hukum waris mencakup masalah yang begitu luas. Pengertian yang dapat dipahami dari kalimat singkat tersebut ialah jika seseorang meninggal dunia, maka seluruh hak dan kewajibannya beralih/berpindah kepada ahli warisnya.⁹⁴

Beberapa ahli memberikan definisi dari hukum waris. Seperti Wirjono Prodjodikoro mantan ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Beliau berpendapat pengertian warisan ialah, bahwa warisan itu adalah soal apakah dan bagaimanakah pelbagai hak-hak dan kewajiban-kewajiban tentang kekayaan seseorang pada waktu ia meninggal dunia akan beralih kepada orang yang masih hidup.⁹⁵ Selanjutnya Wibowo Reksopradoto memberikan pengertian bahwa warisan adalah suatu cara penyelesaian perhubungan hukum dalam masyarakat, tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari seorang yang meninggal dunia tentang kekayaannya yang ditinggalkan, dan cara-cara peralihannya kepada orang yang masih hidup.⁹⁶ Namun pada intinya dapat kita simpulkan bahwa pewarisan adalah terjadi akibat adanya kematian.

⁹² Ali Afandi, *Hukum Waris, Hukum Keluarga dan Hukum Pembuktian*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), hlm., 7.

⁹³ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*.

⁹⁴ Sudarso, *Hukum Waris dan Sistem Bilateral*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm., 11.

⁹⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Warisan di Indonesia*, (Bandung: Sumur Bandung, 1995), hlm., 8.

⁹⁶ Liliana Tedjosaputro, *Hukum Waris Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*, (Semarang: Aneka Ilmu, 2006), hlm., 6.

Dalam hal waris dikenal beberapa istilah yakni:

- 1) Peninggal warisan atau disingkat Pewaris adalah orang yang meninggal dunia dan meninggalkan harta benda kepada orang lain;
- 2) Ahli waris ialah orang yang menggantikan pewaris di dalam kedudukannya terhadap warisan, baik untuk seluruhnya, maupun untuk sebagian tertentu. Ahli waris ini juga disebut ahli waris di bawah titel umum;
- 3) Harta warisan atau disingkat warisan ialah segala harta kekayaan yang ditinggalkan oleh orang yang meninggal dunia setelah dikurangi semua utangnya;
- 4) *Boedel* ialah warisan yang berupa harta kekayaan saja;
- 5) *Testament* atau wasiat ialah suatu akta yang memuat ketentuan mengenai harta peninggalannya, apabila seorang meninggal dunia;
- 6) *Legaat* atau hibah wasiat adalah suatu *testament* ditunjuk orang tertentu yang akan menerima suatu barang tertentu apabila pewaris meninggal dunia, orang yang ditunjuk ini disebut *legataris*. *Legataris* ini adalah waris di bawah titel khusus;
- 7) *Legitieme Portie* adalah bagian dari harta peninggalan yang tidak dapat dikurangi dengan *testament* atau pemberian lainnya oleh pewaris. *Legitieme portie* juga disebut bagian mutlak. Waris yang punya hak atas bagian ini disebut sebagai *legitimaris*.⁹⁷

Peralihan harta kekayaan dari pewaris kepada ahli waris terjadi apabila memenuhi 2 (dua) syarat, yaitu syarat umum dan syarat mutlak⁹⁸. Syarat umum, ialah:

1. Adanya orang yang meninggal dunia, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 830 KUH Perdata.

⁹⁷ Ali Afandi, Op.Cit., hlm., 7-8.

⁹⁸ Djaja S. Meliala, *Perkembangan Hukum Perdata Tentang Benda dan Hukum Perikatan*, (Bandung: Nuansa Aulia, 2015), hlm., 98.

2. Ada ahli waris yang ditinggalkan. Dalam Pasal 836 KUH Perdata dinyatakan bahwa: “Agar dapat bertindak sebagai ahli waris, seseorang harus sudah ada pada saat warisan itu dibuka, dengan mengindahkan ketentuan dalam Pasal 2 kitab undang-undang ini.”
3. Adanya harta kekayaan yang ditinggalkan. Dalam Pasal 1100 KUH Perdata dinyatakan bahwa: “Para ahli waris yang telah bersedia menerima warisan, harus ikut memiliki pembayaran utang, hibah wasiat dan beban-beban lain, seimbang dengan apa yang diterima masing-masing dari warisan itu.”⁹⁹

Adapun syarat mutlak adalah harus ada orang meninggal (Pasal 830 KUH Perdata), kecuali dapat terjadi dalam keadaan tidak hadir, sebagaimana diatur dalam Pasal 467 jo Pasal 470 KUH Perdata bahwa pewaris belum meninggal. Dalam Pasal 463 dinyatakan bahwa:

“Bila seseorang meninggalkan tempat tinggalnya tanpa memberi kuasa untuk mewakilinya dalam urusan-urusan dan kepentingan-kepentingannya, atau untuk mengatur pengelolaannya mengenai hal itu, ataupun bila kuasa yang diberikannya tidak berlaku lagi, sedangkan keadaan sangat memerlukan mengatur pengelolaan itu seluruhnya atau sebagian, atau untuk mengusahakan wakil baginya, maka atas permohonan pihak-pihak yang berkepentingan. Atau atas tuntutan Kejaksaan, Pengadilan Negeri di tempat tinggal orang yang dalam keadaan tidak hadir itu harus memerintahkan Balai Harta Peninggalan untuk mengelola barang-barang dan kepentingan-kepentingan orang itu seluruhnya atau sebagian, membela hak-haknya, dan bertindak sebagai wakilnya. Semuanya itu tidak mengurangi ketentuan-ketentuan khusus menurut undang-undang dalam hal kepailitan atau ketidakmampuan yang nyata. Sekiranya harta kekayaan dan kepentingan orang yang tidak hadir itu sedikit, maka atas permintaan atau tuntutan seperti di atas, ataupun dengan menyimpang dari permintaan atau tuntutan itu karena jabatan, Pengadilan Negeri, baik karena dengan

⁹⁹ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.*

penetapan termaksud dalam alinea pertama, maupun dengan penetapan lebih lanjut yang masih akan diambilnya, juga berkuasa untuk memerintahkan pengelolaan harta kekayaan dan pengurusan kepentingan itu kepada seorang atau lebih yang ditunjuk oleh Pengadilan Negeri dari keluarga sedarah atau semenda orang yang tidak hadir itu, atau kepada isteri atau suaminya; dalam hal ini, satu-satunya kewajiban ialah bila orang yang tak hadir itu kembali, maka keluarga, isteri atau suaminya itu, wajib mengembalikan harta kekayaan itu atau harganya, setelah dikurangi segala utang yang sementara itu telah dilunasinya, tanpa hasil dan pendapatannya.”¹⁰⁰

Dalam Pasal 470 KUH Perdata dinyatakan: “Bila seseorang pada waktu meninggalkan tempat tinggalnya telah memberikan kuasa untuk mewakilinya dalam urusan-urusannya, atau telah mengatur pengelolaannya, dan bila telah lampau sepuluh tahun sesudah keberangkatannya atau setelah berita terakhir bahwa ia masih hidup, sedangkan dalam sepuluh tahun itu tidak ada tanda-tanda apakah ia masih hidup atau telah mati, maka atas permohonan orang-orang yang kepentingan, orang yang dalam keadaan tidak hadir itu boleh dipanggil, dan boleh dinyatakan bahwa ada dugaan hukum tentang kematiannya, dengan cara dan menurut peraturan-peraturan yang tercantum dalam tiga pasal yang lalu. Berlalunya waktu sepuluh tahun ini diharuskan, pun sekiranya kuasa yang diberikan atau pengaturan yang diadakan oleh orang dalam keadaan tidak hadir itu telah berakhir lebih dahulu.”¹⁰¹

Harta kekayaan beralih seketika itu pula atau dikenal dengan asas “*le mort saisit le vif*”. Asas ini terkandung dalam Pasal 833 ayat (1) KUH Perdata, disingkat dengan hak *saisine*.¹⁰² Oleh karena itu, seketika itu pula ahli waris yang ditinggalkan dapat menuntut kepada pihak ketiga yang menguasai harta warisan agar harta warisan itu

¹⁰⁰ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.*

¹⁰¹ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.*

¹⁰² Djaja S. Meliala, *Op.Cit.*, hlm., 98.

dikembalikan kepada *boedel* warisan. Hak ini dikenal dengan istilah *hereditatis petitio*. Hal ini terdapat dalam Pasal 834 KUH Perdata, yaitu:

“Ahli waris berhak mengajukan gugatan untuk memperoleh warisannya terhadap semua orang yang memegang *bezit* atas seluruh atau sebagian warisan itu dengan alas hak ataupun tanpa alas hak, demikian pula terhadap mereka yang dengan licik telah menghentikan *bezit*-nya. Dia boleh mengajukan gugatan itu untuk seluruh warisan bila ia adalah satu-satunya ahli waris, atau hanya untuk sebagian bila ada ahli waris lain. Gugatan itu bertujuan untuk menuntut supaya diserahkan apa saja yang dengan alas hak apa pun ada dalam warisan itu, beserta segala penghasilan, pendapatan dan ganti rugi, menurut peraturan-peraturan yang termaktub dalam Bab III buku ini mengenai penuntutan kembali hak milik.”¹⁰³

Menurut Pasal 832 ayat (1) KUH Perdata, pewarisan secara *ab intestato* terbagi atas 4 (empat) golongan ahli waris yaitu:

- a. Golongan I yaitu anak sah, suami isteri yang hidup paling lama, termasuk isteri kedua atau suami kedua ... dan seterusnya (Pasal 852 jo Pasal 852a KUH Perdata)
- b. Golongan II yaitu orang tua dan saudara-saudara sekandung, seayah atau seibu (Pasal 854 jo Pasal 857 KUH Perdata).
- c. Golongan III yaitu keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus ke atas baik dalam garis ayah, maupun ibu. Secara singkat dapat dikatakan, kakek-nenek dari pihak ayah dan kakek-nenek dari pihak ibu (Pasak 853 KUH Perdata).
- d. Golongan IV yiatu keluarga sedarah ke samping sampai derajat keenam (Pasal 861 jo Pasal 858 KUH Perdata). Mereka ini adalah saudara sepupu dari pihak ayah maupun dari pihak ibu.

¹⁰³ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.*

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.¹⁰⁴ Peter Mahmud Marzuki merumuskan penelitian hukum sebagai suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁰⁵

Suatu penelitian hukum kiranya terfokus dalam membahas suatu permasalahan beserta poin-poin batasannya dengan adanya ruang lingkup penelitian. Ruang lingkup penelitian merupakan suatu metode pembatasan permasalahan maupun ilmu yang akan dikaji agar kiranya permasalahan yang dibedah dalam proses penelitian tersebut dapat membuahkan hasil yang maksimal. Adapun ruang lingkup dari penulisan skripsi ini sebagai suatu bentuk penelitian hukum adalah kedudukan hukum dan kepemilikan tanah persawahan berstatus *absentee/guntai* yang diakibatkan pewarisan, serta hambatan dan upaya apa yang dapat dilakukan dalam penyelesaian permasalahan kepemilikan tanah persawahan berstatus *absentee/guntai*.

B. Jenis Penelitian

Berdasarkan masalah yang akan diteliti, jenis ataupun metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk meneliti dengan

¹⁰⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2006), hlm., 43.

¹⁰⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm., 29.

mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan yang terkait permasalahan yang dibahas.¹⁰⁶ Hal serupa juga dikemukakan oleh Rony Hanitijo Soemitro. Soemitro menyatakan bahwa:

“Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian hukum yang mempergunakan hukum yang mempergunakan sumber data sekunder.”¹⁰⁷

Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang, sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum.¹⁰⁸

C. Metode Pendekatan dalam Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian hukum, ada beberapa metode pendekatan yang digunakan agar hasil penelitian tersebut dapat memberikan hasil yang memuaskan. Menurut Peter Mahmud Marzuki, terdapat 5 (lima) pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum, yaitu:

- a. Pendekatan kasus (*case approach*);
- b. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*);
- c. Pendekatan historis (*historical approach*);
- d. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*);
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁰⁹

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan antara lain:

¹⁰⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Kajian Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006) hlm., 14.

¹⁰⁷ Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003), hlm., 56.

¹⁰⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Bayumedia. 2001) hlm.52.

¹⁰⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm., 93.

- 1) Metode pendekatan perundang-undangan atau (*statute approach*), yaitu pendekatan dengan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai acuan dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) ini biasanya digunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang dalam penormannya masih terdapat kekurangan atau malah membuyarkan praktek penyimpangan baik dalam tataran teknis atau dalam pelaksanaannya di lapangan.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undang dilakukan dengan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara suatu konstitusi dengan undang-undang, peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya. Hal yang perlu diperhatikan ketika menggunakan pendekatan ini adalah struktur norma dalam wujud tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan, dan juga keberadaan norma apakah norma itu berada pada sebuah peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus atau umum, atau apakah norma itu berada dalam peraturan perundang-undangan yang lama atau yang baru.¹¹⁰ Jadi fokus perhatiannya ada pada pemahaman peneliti terhadap asas-asas peraturan perundang-undangan dan teori norma hukum yang diajarkan Han Kelsen maupun Hans Nawiasky.¹¹¹

- 2) Pendekatan lain yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) hukum menurut Peter Mahmud Marzuki, beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹¹² Marzuki juga menyatakan dalam membangun konsep, peneliti bukan hanya melamun dan mencari-cari khayalan, melainkan pertama kali ia harus beranjak dari pandangan-pandangan dan

¹¹⁰ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm., 159.

¹¹¹ Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, (Tangerang: Unpam Press, 2019), hlm., 83.

¹¹² Marzuki, *Op.Cit.*, hlm., 95

doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum dan peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹¹³

D. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif, Barder Johan Nasution berpendapat bahwa data adalah apa yang ditemukan sebagai isu atau permasalahan hukum dalam struktur dan materi hukum positif yang diperoleh dari kegiatan mempelajari bahan-bahan hukum terkait karena pada dasarnya penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan.¹¹⁴ Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan sebagai sumber data adalah bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum utama dalam studi yuridis normatif berupa norma-norma hukum dasar, konstitusi, peraturan perundang-undangan maupun peraturan yang setingkat, peraturan lain yang otoritasnya berada di bawah peraturan perundang-undangan seperti peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut dan di samping itu ada pula bahan hukum sekunder. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa literatur terkait.

Bahan-bahan hukum primer yang digunakan dalam dalam penulisan skripsi ini antara lain:

1. Norma-norma hukum dan norma hukum dasar Pancasila;
2. Peraturan dasar Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia;
3. Peraturan Perundang-undangan seperti *Burgerlijk Wetboek* (BW) atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria/UUPA, Peraturan

¹¹³ Bachtiar, Op.Cit., hlm., 84.

¹¹⁴ Bachtiar, Op.Cit., hlm., 138.

Pemerintah Nomor 224 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (PP 224/1964), Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Perubahan dan Tambahan Peraturan PP 224/1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian; dan

4. Yurisprudensi yaitu Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 215 K/TUN/2011.

Bahan-bahan hukum sekunder yang digunakan sebagai sumber data antara lain:

1. Karya literatur berupa buku-buku hukum terkait (bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku teks, karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi);¹¹⁵
2. Karya penelitian ilmiah para sarjana berupa jurnal hukum;
3. Beberapa kamus bahasa yakni, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum; dan
4. Internet sebagai penunjang data-data terkait.

E. Metode Analisis Data

Menurut Prasetya Irawan, analisis data adalah suatu kegiatan yang bersifat mentransformasikan data menjadi informasi. Data adalah hasil dari suatu pencatatan, sedangkan informasi adalah makna dari hasil pencatatan.¹¹⁶ Analisis data sebagai tindak lanjut proses pengolahan data merupakan kerja seorang peneliti yang

¹¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, Op.Cit., hlm., 142.

¹¹⁶ Prasetya Irawan, *Logika dan Prosedur Penelitian, Pengantar Teori dan Panduan Praktis Penelitian Sosial bagi Mahasiswa dan Peneliti Pemula*, (Jakarta: STIA LAN, 2000), hlm., 28-29.

memerlukan ketelitian dan pencurahan daya pikir secara optimal.¹¹⁷ Pada tahap analisis data secara nyata kemampuan metodologis diuji dengan membaca data yang telah terkumpul dan melalui proses pengolahan data, akhirnya peneliti menentukan analisis seperti apa yang diterapkan. Analisis data yang dilakukan oleh peneliti, biasanya melalui pendekatan kuantitatif dan atau kualitatif.¹¹⁸ Dalam hal hal ini pendekatan kualitatif merupakan metode analisis data yang penulis gunakan.

Metode analisis dengan pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata.¹¹⁹ Adapun ciri-ciri pendekatan kualitatif adalah:

1. Eksploratoris dan deskriptif;
2. Induktif-deduktif;
3. Penggunaan teori terbatas;
4. Variabel ditemukan setelah berjalannya pengelolaan data;
5. Lebih terhadap kasus tertentu; dan
6. Panduan/pedoman wawancara¹²⁰

Penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan.¹²¹ Dengan metode analisis data ini penulis akan mengaitkan dengan permasalahan dalam penelitian guna menghasilkan kesimpulan yang objektif dari permasalahan yang penulis angkat.

¹¹⁷ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2015), hlm., 144.

¹¹⁸ *Ibid*, hlm.,145.

¹¹⁹ Bachtiar, *Op.Cit.*, hlm., 160.

¹²⁰ Sri Mamudji, dkk., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm., 67.

¹²¹ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sianr Grafika, 2011), hlm., 105.

F. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data merupakan cara yang digunakan dalam mengumpulkan data-data yang merupakan fakta tentang karakteristik tertentu dari suatu fenomena yang diperoleh melalui pengamatan. Data adalah salah-satu unsur terpenting dalam penelitian. Tanpa data, penelitian akan mati dan tidak bisa disebut sebagai penelitian. Dengan data, peneliti dapat menjawab pertanyaan atau menguji hipotesis dan mencapai tujuan penelitian.¹²² Data pada dasarnya merupakan sesuatu yang diketahui sebagai fakta yang isinya menggambarkan suatu keadaan atau persoalan. Menurut Ulber Silalahi, data merupakan fakta tentang karakteristik tertentu dari suatu fenomena yang diperoleh melalui pengamatan.¹²³ Dan tanpa mengetahui metode pengumpulan data, maka tidak akan didapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan.

Dalam penelitian ini metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode pengumpulan data dengan studi kepustakaan atau *library research*. Metode kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan menghimpun data dari berbagai literatur, yang dipergunakan tidak terbatas hanya pada buku-buku, tetapi juga dapat berupa bahan-bahan dokumentasi. Metode penelitian ini berfokus pada pengumpulan data yang dilakukan melalui tempat-tempat penyimpanan hasil penelitian, yaitu perpustakaan.

¹²² Bachtiar, Op.Cit., hlm, 134.

¹²³ Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm., 280.