

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara agraris dimana penduduknya sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani. Dalam bidang pertanian ini, tidak semua petani Indonesia adalah pemilik tanah pertaniannya, adapun hanya sebagai petani penggarap tanah atau hanya buruh tani. Sebab tanah merupakan faktor utama dan penting dalam tempat untuk berusaha serta kelangsungan hidup masyarakat, sehingga setiap orang membutuhkan tanah.

Tanah merupakan suatu kesatuan wilayah yang spesifik dari permukaan bumi. Didalam Hukum Adat, tanah merupakan benda berjiwa yang tidak dapat dipisahkan persekutuannya dengan makhluk hidup seperti manusia. Karena tanah adalah salah satu sumber daya yang paling terpenting bagi masyarakat, baik sebagai ruang atau wadah untuk melakukan berbagai kegiatan serta sebagai media tumbuh tanaman yang dimiliki oleh manusia. Tanah memiliki berbagai makna, baik makna filosofis, sosiologis dan ekonomis. Pada pengertian tanah secara luas meliputi semua unsur yaitu bumi, air, udara, serta kekayaan alam dan hubungan antara sebagai pusat, maupun roh-roh di alam supranatural yang terjalin secara menyeluruh.

Tanah salah satu sumber daya kekayaan nasional, pemersatu wilayah, karunia Tuhan Yang Maha Esa, serta menjadi bukti kemakmuran rakyat.

Kemakmuran tersebut dapat didapat melalui upaya dengan memberi nilai tambah atau hasil yang bermanfaat guna untuk meningkatkan kesejahteraan didalam masyarakat. Disamping itu tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Tanah dalam masa pembangunan bertamabah penting artinya, karena adanya peningkatan dalam volume pembangunan dalam bidang pertanian, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam dan lain sebagainya.

Bagi petani tanah merupakan sumber daya terpenting bagi kelangsungan hidup, karena tanah pertanian dibutuhkan oleh petani untuk meningkatkan hasil pertanian dan salah satu upaya untuk tetap bertahan hidup. Karena pentingnya nilai tanah dalam suatu bangsa, maka tanah pertanian dijadikan penopang ketahanan pangan dalam negara agraris. Karena pentingnya tanah, maka tanah pertanian perlu diatur keberadaannya agar tidak dikuasai secara besar-besaran oleh sebagian pihak saja.

Disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa : “Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Dalam pasal ini mengandung makna pemberian kekuasaan pada negara untuk mengatur penuh sumber daya alam yang berada

di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka menyejahterakan segenap rakyat Indonesia.

Hasil perwujudan dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 adalah melahirkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) untuk selanjutnya disebut UUPA, yang mengatur tentang hukum pertanahan yang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia, yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960.

Tujuan dari diundangkannya UUPA adalah untuk :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agrarian Nasional sebagai alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan Makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat.

Dari perwujudan Undang-undang tersebut maka dilahirkannya peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 174, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5117), selanjutnya disebut UU *Landreform*,

yang bertujuan untuk meningkatkan penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan Makmur berdasarkan Pancasila.¹

Tanah pertanian dan *landreform* memiliki hubungan yang sangat erat. Karena *landreform* merupakan pengaturan tentang kepemilikan tanah pertanian dengan manusia. Dalam rangka mewujudkan tujuan dari UUPA dan *landreform* tersebut, Undang-undang yang mengatur mengenai *landreform* menguraikan mengenai program-program dari *landreform*.

Adapun program tersebut antara lain:

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b. Larangan pemilikan tanah secara *absentee/ guntai*;
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara;
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.

¹ Effendi Perangin, 1986, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, h.122.

Penetapan luas minimum kepemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.²

Timbal balik *landreform* dan pertanian jelas berpengaruh besar didalamnya, karena terdapat tujuan meningkatkan produktifitas. Apabila dengan mempunyai luas lahan yang melampaui batas untuk proses penggarapannya akan memberi prosentasi yang rendah pula, lebih-lebih apabila pemiliknya adalah *absentee landlords* (tuan tanah), yang tidak melakukan aktifitas penggarapan tanah miliknya sendiri, tetapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang tinggal didaerah tersebut.

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

Larangan Kepemilikan Tanah pertanian secara *absentee* adalah pemilik tanah pertanian yang letaknya diluar daerah tempat tinggal pemiliknya. Dimana hak milik atas tanah merupakan suatu alas hak terkuat yang diberikan oleh Negara kepada masyarakat yang dapat digunakan dalam berbagai aspek kehidupan. Akan tetapi dalam Pasal 10 UUPA secara tegas melarang kepemilikan tanah secara *absentee*, sebagaimana dinyatakan sebagai berikut :

² Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, h.203

- (1) Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan;
- (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan ayat (1) akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan;
- (3) Pengecualian dari pada asas tersebut pada ayat (1) ini diatur dalam peraturan perundangan.

Berdasar pada ketentuan yang tertera diatas, UUPA memberi jaminan berupa kepastian hukum kepada setiap warga negaranya, tanpa membedakan warga yang kaya atau miskin untuk mempunyai hak atas tanah pertanian tersebut. UUPA juga memberikan perlindungan hukum berupa pemerasan oleh pemilik tanah yang kaya terhadap rakyat miskin, seperti petani, penggarap, atau buruh tani dalam kerjanya hanya perjanjian bagi hasil yang tidak adil yang lebih menguntungkan sipemilik tanah, dengan mewajibkan pemilik tanah untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya.

Sudah lebih dari setengah abad usia UUPA pembatasan kepemilikan tanah belum juga berubah menjadi apa diharapkan. Hal ini tampak dari kepemilikan tanah secara *absentee/guntai*, yang nampak diketahui, akan tetapi sulit untuk dibuktikan karena dengan berbagai alasan yang ada.

Seperti yang telah kita ketahui, bahwa didalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 280,

Tambahan Lembaran Negara Nomor 2322) untuk selanjutnya disebut PP Nomor 224 Tahun 1961, menyatakan bahwa : “Pemilik Tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka enam (6) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”. Dalam Pasal 3 PP Nomor 224 Tahun 1961, menentukan bahwa mereka-mereka yang mendapat pengecualian untuk memiliki tanah secara *absentee*, antara lain :

- a. Bagi Pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, dengan syarat jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien menurut pertimbangan panitia *landreform* daerah tingkat II;
- b. Mereka yang sedang melakukan tugas negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria;
- c. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka yang sedang menjalankan tugas negara.

Apabila ditemui suatu kebohongan dalam kepemilikan tanah atau tidak sesuai dengan kewajiban seperti diatas maka akan diberikan sanksi dan tanah *absentee* yang dimiliki oleh pemilik kelebihan tanah maka tanah yang dimilikinya wajib diberikan kepada pemerintah kemudian dipergunakan dalam fungsi tanah *landreform*. Akan diberikan ganti rugi kepada bekas pemilik sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam praktiknya banyak sekali tanah

pertanian yang berada di daerah pertanian yang seharusnya dimiliki oleh penduduk asli daerah tersebut namun sudah berganti hak kepemilikannya oleh warga diluar dari wilayah kepemilikan tanah tersebut.

Sehubungan dengan hal tersebut maka pemilik tanah perlu menetap pada kecamatan letak tanah tersebut berada, sehingga dapat mengerjakan segala sesuatu sesuai asas yang terdapat pada Pasal 10 UUPA adapun yang ditetapkan antara lain :

- 1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan;
- 2) Pelaksanaan dari pada ketentuan ayat (1) akan diatur lebih lanjut dengan perundangan ;
- 3) Pengecualian dari pada asas tersebut pada ayat (1) ini diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sekalipun larangan ini masih berlaku, didalam kenyataannya kepemilikan tanah secara *absentee* banyak dijumpai di Kabupaten Kendal. Apalagi Kabupaten Kendal merupakan salah satu kabupaten yang dapat dibilang daerah pertaniannya yang subur khususnya tanah sawahnya. Dalam kondisi wilayah yang demikian, maka warga daerah Kabupaten Kendal umumnya bermata pencaharian sebagai petani, baik sebagai buruh atau pemilik dari tanah pertanian.

Kenyataannya, berlaku atau tidaknya peraturan ini, pemilik tanah pertanian *absentee* ataupun penguasa tanah secara *absentee* banyak terdapat didaerah-

daerah atau diwilayah pertanian di setiap daerah. Karena disetiap daerah terdapat masyarakat-masyarakat yang mengandalkan pertanian sebagai mata pencaharian.

Ini juga dikarenakan adanya perubahan pemikiran bahwa tanah pertanian bisa dimanfaatkan lain, seperti dapat menjadi investasi untuk industri maupun menjadi perumahan bisa juga menjadi lahan untuk pengembangan guna usaha. Karena perubahan pola pikir tersebut maka masyarakat menyangkut pautkan tanah pertanian untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Dengan adanya peningkatan dalam pertumbuhan penduduk dan kebutuhan permintaan lahan pemukiman menyebabkan penurunan atau pengurangan lahan pertanian, tidak terkecuali pada daerah Kabupaten Kendal. Tanah pertanian masih tetap dijadikan sebagai objek spekulasi yang menyebabkan luas tanah pertanian semakin berkurang karena adanya peralihan fungsi.

Kepemilikan tanah *absentee* dapat didapat melalui jual beli, pewarisan, dan lain sebagainya serta pengolahan yang dilakukan tidak sesuai dengan semestinya namun hanya digunakan untuk sarana investasi dan kemudian nantinya dapat dijual kembali setelah terjadi peningkatan harga. Sehingga secara yuridis permasalahan yang muncul yaitu efektivitas dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang program *landreform*, yang salah satu asasnya adalah larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.

Dapat dikatakan bahwa *landreform* adalah upaya yang gagal, karena didalam *landreform* larangan kepemilikan tanah secara *absentee* didasarkan pada batas maksimum tanah pertanian tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Dalam kaitannya ini peran penegak hukum dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional sebagai pelaksana kebijakan dalam bidang pertanahan diharapkan dapat memberi sosialisasi tentang peraturan yang ada mengenai larangan terhadap kepemilikan tanah *absentee* kepada seluruh warga atau masyarakat tujuannya untuk menunjang terlaksanya program dari *landreform* itu sendiri.

Dari permasalahan diatas maka didalam Tesis ini, peneliti akan mengangkat judul tesis **Peran Kantor Badan Pertanahan Nasional Terhadap Pelaksanaan Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria Tentang Larangan Kepemilikan Hak Atas Tanah *Absentee* Di Kabupaten Kendal.**

B. PERUMUSAN MASALAH

Berawal dari latar belakang masalah tersebut, maka peneliti merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apa sajakah yang menjadi faktor penyebab terjadinya kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kendal?
2. Bagaimana peran Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Kendal dalam mengatasi dan menyelesaikan permasalahan tanah *absentee*?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kendal.

2. Mengetahui tentang bagaimana peran Badan Pertanahan Kabupaten Kendal dalam menghadapi dan menyelesaikan permasalahan tanah-tanah *absentee*.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoretis

Manfaat teoretis dari penelitian ini adalah dapat dijadikan referensi tambahan ilmu, pemikiran dan menjadi suatu konsep ilmiah yang dapat memberikan warna dalam perkembangan ilmu pengetahuan tentang hukum agraria, khususnya pengetahuan tentang faktor apa saja dan peran Badan Pertanahan Nasional dalam larangan kepemilikan tanah *absentee* di Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Masyarakat

Dalam penelitian ini, diharapkan dapat dijadikan sumber informasi dan tambahan pengetahuan serta kesadaran masyarakat akan adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee* yang berlaku bagi warga pemilik tanah pertanian. Serta memberi sumbangan pemikiran bagi perkembangan hukum di ranah pertanahan.

b. Bagi Kantor Badan Pertanahan Nasional

Dalam penelitian ini, diharapkan diperoleh suatu hasil penelitian yang dapat dijadikan sebagai saran atau masukan bagi Kantor Badan Pertanahan Nasional serta menambah informasi untuk mengambil

kebijakan atau memuat ulang peraturan dalam pelaksanaan larangan tentang tanah *absentee* pada umumnya.

c. Bagi Peneliti

Dalam penelitian ini, diharapkan dapat menambah wawasan dan pengalaman khususnya dalam bidang pertanahan. Serta untuk memenuhi syarat dalam menyelesaikan pendidikan Program Pascasarjana Srata 2 (S2) pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Sultan Agung Semarang.

d. Bagi Penegak Hukum

Dalam penelitian ini, diharapkan kepada para penegak hukum untuk menindak lanjuti apabila terjadi munculnya suatu sengketa yang timbul atas permasalahan hak atas kepemilikan tanah secara *absentee* dan menindak sesuai ketentuan perundang-undangannya.

E. KERANGKA KONSEPTUAL

Adapun istilah yang digunakan dalam penulisan usulan penelitian ini adalah :

1. Ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Hak – hak atas tanah yang dimaksud ditentukan dalam pasal 16 jo pasal 53 UUPA, hak – hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah antara lain :

a. Hak Milik;

- b. Hak Guna-Usaha;
- c. Hak Guna-Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut-hasil Hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Hak-hak tersebut diberi sifat sementara karena pada suatu saat nanti sifatnya tersebut akan dihapuskan, karena dianggap tidak sesuai dengan asas - asas Hukum Tanah Nasional Pasal 11 ayat (1). Hak atas tanah menjadi pemicu dan penyebab, pembentuk dan pengendali perubahan ditengah - tengah masyarakat nasional Internasional. Menurut Syahyuti, tanah merupakan sumber agraria yang mengandung 2 (dua) aspek utama yaitu: aspek kepemilikan dan penguasaan, dan aspek penggunaan dan pemanfaatan.³

Hak Milik menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 20 ayat (1) adalah : Hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengikat ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu mengenai

³ Syahyuti. 2006, *Nilai-nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia*, Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol 24, h. 14.

fungsi sosial hak atas tanah. Tanah dapat bermakna sacral karena berurusan dengan warisan dan masalah-masalah transedental

Secara hakiki, makna dan posisi strategis tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak saja mengandung aspek fisik, tetapi juga aspek social, ekonomi, budaya, politik, pertahanan-keamanan dan aspek hukum.

Menyadari pentingnya manfaat tanah bagi manusia, sekaligus merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, maka pemerintah dalam berbagai kebijakan berupaya untuk mengatur pemanfaatan, peruntukan dan penggunaan tanah demi kemaslahatan umat manusia di Indonesia.

Kata-kata terkuat dan terpenuh itu tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat, akan tetapi harus diingat bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA.⁴

Bahwa menurut ketentuan Pasal 21 UUPA, yang mempunyai hak milik adalah WNI tunggal, dan badan-badan hukum yang telah ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang disebutkan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum.

2. *Absentee* berasal dari kata latin "*absentee*" atau "*absentis*" yang artinya adalah tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echlos dan Hasan Sadily, *Absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di

⁴ K. Wantjik Saleh, 1985, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Bandung, h.23

tempatny, atau *landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.⁵

Dalam pasal 10 UUPA telah dijelaskan bahwa yang mempunyai tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, sehingga dibentuklah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian yang disebut dengan tanah absentee.

Secara yuridis, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* telah dituangkan dalam Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961 dan PP No 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e). Kedua Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal 10 UUPA, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan terhadap golongan ekonomi kebawah atau lemah.

Mengingat bahwa tujuan ketentuan Pasal 10 UUPA ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka secara yuridis ketentuan dalam pasal ini termasuk ketentuan - ketentuan hukum yang memaksa atau "*Dwingend Recht*".

3. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang langsung berada dibawah naungan dan memiliki tanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas dari Badan Pertanahan Nasional yaitu melaksanakan tugas dibidang Pertanahan secara nasional, regional, dan

⁵ John M. Echlos dan Hasan Sadily. 1996. *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, h.3

sektoral. Fungsi dari Badan Pertanahan Nasional telah diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 pasal 3 tentang Badan Pertanahan Nasional yaitu :

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- c. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah khusus;
- d. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah.

Sasaran Pembangunan dibidang pertanahan adalah terwujudnya Catur Tertib Pertanahan yang meliputi :⁶

- a. Tertib Hukum Pertanahan;
- b. Tertib Administrasi Pertanahan ;
- c. Tertib Penggunaan Tanah;
- d. Tertib Pemeliharaan Tanah Di lingkungan Hidup.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) kini menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia adalah kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan dibidang agraria/pertanahan dan tata ruang dalam pemerintahan untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Perubahan itu tidak lantas disebut sebagai kementerian baru, tapi lebih pada

⁶ Ali Achmad Chomzah. 2004. *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia, Jilid I*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, h.71

peningkatan status lembaga negara. Peningkatan status tersebut ditandai dengan bertambahnya dimensi tata ruang dalam kementerian sehingga kewenangan Badan Pertanahan Nasional semakin meningkat dan strategis.⁷

Permasalahan pertanahan nasional dalam adanya kepemilikan tanah secara *absentee* telah menunjukkan bahwa belum baiknya administrasi pertanahan di Indonesia dan belum kuatnya kepastian hukum mengenai hak atas tanah.

F. KERANGKA TEORI

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti akan pedoman kelakuan dan adil karna pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁸

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas

⁷ Ngadino, 2019, *Ketentuan Umum Tata Cara Pembuatan Dan Pengisian Akta PPAT*, UPT Universitas PGRI Semarang Press. Semarang, h. 1

⁸ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, h.59.

dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

Menurut **Utrecht**, kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu: pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-pasal dalam Undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam Putusan Hakim antara Putusan Hakim yang satu dengan Putusan Hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.⁹

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan - aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan,

⁹ <https://id.scribd.com/document/353957728/Teori-Kepastian-Hukum>, diunduh pada tanggal 23 Agustus 2019

melainkan semata-mata untuk kepastian. Norma - norma yang memajukan keadilan harus sungguh - sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati.

Menurut **Gustav Radbruch** keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.¹⁰

Seiring dengan munculnya permasalahan dalam upaya pencapaian tujuan kepastian hukum dari dilakukannya pelaksanaan larangan kepemilikan tanah pertanian *absentee/guntai*, karena sekalipun ada larangan kepemilikan tanah tersebut masih saja ditemukan pihak-pihak yang secara material masih bisa menguasai tanah pertanian tersebut. Hal ini terjadi karena melanggar asas yang terdapat pada Pasal 10 UUPA tentang larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Timbulnya larangan kepemilikan tanah secara *absentee* secara filosofis merupakan suatu perlindungan hukum terhadap kepentingan para petani yang relatif lemah jika berhadapan dengan para pemilik modal yang melihat tanah sebagai faktor produksi semata.

2. Teori Kemanfaatan Hukum

Kemanfaatan merupakan salah satu hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, karena hukum merupakan salah satu alat untuk

¹⁰ C.S.T. Kansil, Christine, S.T Kansil, Engeliën R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, h. 385.

mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Jika kita melihat definisi manfaat dalam kamus besar Bahasa Indonesia manfaat secara terminologi bisa diartikan guna atau faedah.

Terkait teori kemanfaatan hukum ini menurut teori utilistis, ingin menjamin kebahagiaan yang terkesan bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak - banyaknya. Pada hakikatnya menurut teori ini bertujuan hukum adalah manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang banyak.

Menurut **Mochtar Kusumaatmadja** dalam Sudikno Mertukosumo tujuan pokok dan pertama dari teori ini adalah ketertiban, kebutuhan, akan ketertiban ini merupakan syarat yang pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Sehingga kepemilikan tanah *absentee* yang menjadi sebuah permasalahan dapat diatasi sesuai dengan peraturan yang sudah ada dan dapat mensejahterakan setiap masyarakat.

3. Teori Keadilan¹¹

Keadilan menurut hukum atau yang sering dimaksud dalam keadilan hukum (*legal justice*) adalah keadilan menurut undang - undang dan berkenaan dengan pemberian sanksi atas hasil penerapan undang - undang yang dilanggar. Hal ini menunjukkan bahwa jika seseorang telah melanggar keadilan tersebut, maka akan dikenakan hukuman lewat proses hukum. Masyarakat mengharapkan ada kepastian hukum, karena dengan ada

¹¹<https://mirdinatajaka.blogspot.com/2017/05/teori-keadilan-hukum.html>, diunduh pada tanggal 26 Agustus 2019

kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban hukum.

Hans Kelsen mengemukakan pendapatnya tentang keadilan dalam bukunya *General Theory Of Law and State*. Hans Kelsen berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya. Pandangan Hans Kelsen ini menyatakan bahwa nilai - nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan - aturan hukum yang mengakomodir nilai - nilai umum, namun pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

G. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan kepada suatu metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan mempelajari suatu gejala tertentu dengan jalan menganalisisnya, karena penelitian didalam ilmu - ilmu sosial merupakan suatu proses yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan masalah dan memberikan kesimpulan - kesimpulan yang tidak meragukan.¹² Metode adalah proses, prinsip - prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati - hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip - prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang

¹² Ronny Hanitjo Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghlia Indonesia, Jakarta, h.13

dihadapi dalam melakukan penelitian. Penelitian adalah merupakan sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkap kebenaran sistematis, metodologis dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan.¹³

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan *yuridis sosiologis*, yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis tentang sejauh manakah suatu peraturan/perundang - undangan atau hukum yang sedang berlaku secara efektif.¹⁴ Kenyataan - kenyataan yang terjadi di lapangan mengenai pemilikan tanah *absentee/guntai* akan dilihat dari sudut yuridis mengenai pengaturannya dalam undang - undang, penerapannya dalam masyarakat serta upaya penyelesaiannya jika terjadi pelanggaran yaitu tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal.

Pendekatan yuridis digunakan sebagai bahan acuan dalam menganalisis aspek - aspek hukum yang berlaku saat ini, sedangkan pendekatan sosiologis digunakan untuk menganalisis hukum sebagai kaidah perilaku yang hidup di dalam masyarakat, hukum tidak sekedar norma - norma yang sistematis sekaligus merupakan gejala sosial yang dilihat dari perilaku

¹³ Suparmoko, 1991, *Metode Penelitian Praktis*, Yogyakarta, h.1

¹⁴ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h. 6

masyarakat yang mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunaan dalam penelitian ini adalah *deskriptif analitis*. Deskriptif analitis adalah suatu cara atau prosedur memecahkan masalah penelitian dengan cara menggambarkan keadaan objek yang diteliti (orang, lembaga masyarakat, instansi dan lain-lain) sebagaimana adanya berdasarkan fakta - fakta aktual yang ada pada saat sekarang ini. Dengan penelitian yang bersifat deskriptif analitis ini, dapat dianalisis dan disusun data - data yang terkumpul, sehingga dapat diambil suatu kesimpulan yang bersifat umum serta memberikan suatu gambaran yang jelas obyek yang di teliti.

Kegiatan penelitian yang dilakukan penulis adalah kegiatan penelitian kepustakaan sekaligus penelitian lapangan karena penelitian ini tidak hanya mempelajari materi kepustakaan yang berupa literatur, buku - buku, tulisan dan makalah tentang pemecahan perkara pidana (*splitsing*) dalam proses pembuktian suatu tindak pidana, akan tetapi dilakukan juga pengambilan data langsung dilapangan. Dalam hal ini pelaksanaan larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Kendal. Penelitian ini menggunakan pendekatan *yuridis-empiris*.

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam suatu penelitian, termasuk penelitian hukum, jenis dan sumber data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian dan sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan elemen - elemen penting yang mendukung suatu penelitian. Dari data yang diperoleh kita mendapatkan gambaran yang jelas tentang obyek yang akan diteliti, sehingga akan membantu kita untuk menarik suatu kesimpulan dari obyek atau fenomena yang akan diteliti. Semakin tinggi validitas suatu data, akan semakin dekat pada kebenaran atau kenyataan setiap kesimpulan yang akan dipaparkan.

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder :

a. Data Primer

Data Primer merupakan data yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber di lapangan melalui penelitian, baik melalui wawancara, observasi, dan lain-lain.

b. Data sekunder

Data Sekunder ialah data yang diperoleh dari atau berasal dari kepustakaan. Data ini diperlukan untuk melengkapi data primer. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen dan studi kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh data sekunder dengan mempelajari perundang-undangan dan bukubuku atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Data sekunder tersebut dibagi menjadi tiga, yaitu:

- a. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang - undangan yang berkaitan dengan penelitian, yaitu :
 - 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
 - 3) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
 - 4) Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 1963 tentang Hak – hak atas Tanah;
 - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Cara – cara pelaksanaan pembagian tanah.
- b. Bahan hukum sekunder yakni hasil penelitian para ahli yang termuat dalam literatur, artikel, media cetak, maupun media elektronik mengenai pertanahan yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum Tersier bahan yang dapat mendukung bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kamus hukum dan kamus lengkap Inggris - Indonesia.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan bagian yang amat penting dalam sebuah penelitian karena dengan adanya data inilah akan diperoleh hasil penelitian sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan. Berdasarkan jenis

dan sumber data maka pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan sebagai berikut :

a. Kepustakaan

Studi / kajian pustaka (bahan pustaka), yaitu merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan melalui penelaahan kepustakaan. Penelaahan kepustakaan dimaksudkan untuk mendapatkan informasi secara lengkap serta untuk menentukan tindakan yang akan diambil sebagai langkah penting dalam kegiatan ilmiah”.¹⁵ Pengumpulan data kepustakaan juga dilakukan melalui studi dokumentasi, yaitu studi terhadap data-data berupa dokumen yaitu peraturan - peraturan yang sesuai dengan pokok permasalahan dalam obyek penelitian.

b. Observasi

Pengumpulan data melalui observasi yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui pengamatan terhadap obyek penelitian. Pada penelitian ini dilakukan observasi langsung di obyek penelitian yaitu di Kantor Badan Pertanahan Nasional.

c. Wawancara

Wawancara adalah suatu kegiatan dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dengan mengungkapkan pertanyaan - pertanyaan pada para responden.¹⁶ Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini berupa wawancara bebas terpimpin, yaitu sebelum melakukan wawancara yang dilakukan, peneliti menyiapkan pokok

¹⁵ P. Joko Subagyo, 1997, *Metode Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 109

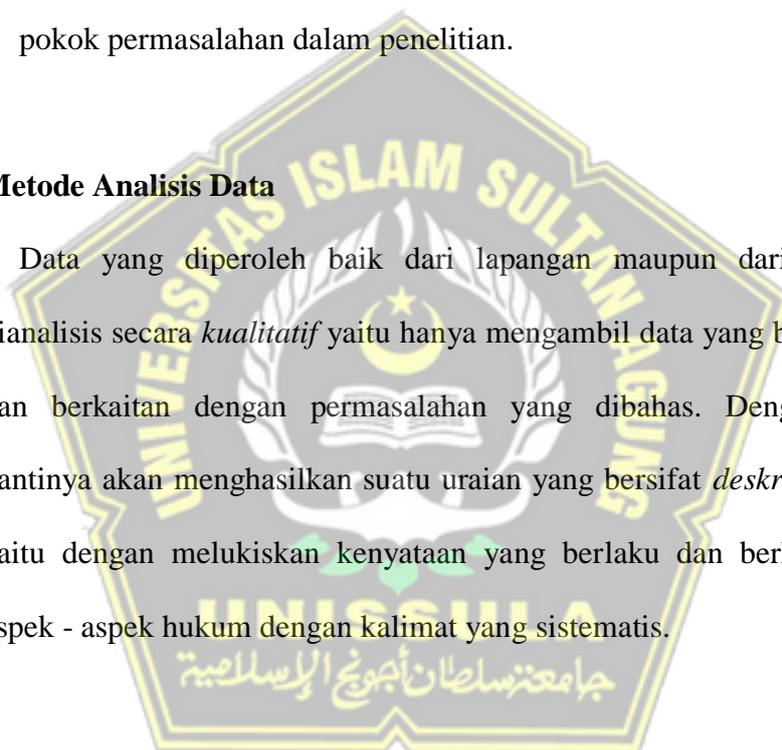
¹⁶ *Ibid*, h. 39.

pertanyaan yang telah terlebih dahulu disiapkan sesuai dengan permasalahan yang diangkat. Namun demikian tidak mengurangi kebebasan dalam memberi pertanyaan.

Pengambilan sampel penelitian dilakukan dengan teknik *purposive sampling*, yaitu pengambilan sampel sesuai dengan karakteristik penelitian. Karakteristik yang dimaksud yaitu narasumber yang mempunyai kapasitas, korelasi, kompetensi dan kapabilitas terhadap pokok permasalahan dalam penelitian.

5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari lapangan maupun dari kepustakaan dianalisis secara *kualitatif* yaitu hanya mengambil data yang bersifat khusus dan berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Dengan demikian nantinya akan menghasilkan suatu uraian yang bersifat *deskriptif kualitatif*, yaitu dengan melukiskan kenyataan yang berlaku dan berkaitan dengan aspek - aspek hukum dengan kalimat yang sistematis.



H. SISTEMATIKA PENULISAN

Sebagai gambaran secara garis besar mengenai materi penulisan ini maka penulis menguraikan sistematika penulisan ini sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada Bab ini diuraikan mengenai garis besar tesis yang dimaksudkan penulis agar memperoleh gambaran dalam memahami isi tesis secara keseluruhan dan kiranya dapat mengetahui gambaran mengenai jalan pemikiran penulis yang meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual dan kerangka teori, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab ini berisikan tinjauan pustaka yang menyajikan landasan teori tentang tinjauan secara umum khususnya tentang Hak Milik Atas Tanah, Tinjauan Umum tentang *Landreform* di Indonesia, Tinjauan Umum tentang Tanah *Absentee/guntai*, serta Peran Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan Kebijakan Pertanahan.

BAB III**HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam Bab ini penulis membahas tentang hasil penelitian dan pembahasan, yang terdiri dari faktor - faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara *absentee/guntai*, dan peran dari Kantor Pertanahan dalam mengatasi pemilikan tanah secara *absentee/guntai*.

BAB IV**PENUTUP**

Dalam Bab IV penulis membuat simpulan dari hasil penelitian dan dari hasil penelitian ini penulis membuat saran sesuai kemampuan yang ada.

