

**KEBIJAKAN PENGATURAN BATAS MAKSIMUM KEPEMILIKAN  
PERORANGAN ATAS HAK MILIK NON PERTANIAN BERBASIS NILAI  
KEADILAN (STUDI DI KANTOR BPN KABUPATEN SUBANG)**

**TESIS**



**Oleh:**

**AFRIZAL YANNUAR RACHMANDHANI**

NIM : 21302100177

Program Studi : Magister (S2) Kenotariatan (M.Kn)

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)**

**SEMARANG**

**2023**

**KEBIJAKAN PENGATURAN BATAS MAKSIMUM KEPEMILIKAN  
PERORANGAN ATAS HAK MILIK NON PERTANIAN BERBASIS NILAI  
KEADILAN (STUDI DI KANTOR BPN KABUPATEN SUBANG)**

**TESIS**

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh  
Gelara Magister Kenotariatan (M.Kn)**



**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)  
SEMARANG**

**2023**

**KEBIJAKAN PENGATURAN BATAS MAKSIMUM KEPEMILIKAN  
PERORANGAN ATAS HAK MILIK NON PERTANIAN BERBASIS NILAI  
KEADILAN (STUDI DI KANTOR BPN KABUPATEN SUBANG)**

**Oleh:**

**AFRIZAL YANNUAR RACHMANDHANI**

NIM : 21302100177

Program Studi : **Magister Kenotariatan (S2)**

Disetujui oleh;  
Pembimbing  
Tanggal:



**Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H.**  
NIDN: 0617106301

Mengetahui,  
Ketua Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum  
Universitas Islam Sultan Agung



**Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**  
NIP: 0620046701

**KEBIJAKAN PENGATURAN BATAS MAKSIMUM KEPEMILIKAN  
PERORANGAN ATAS HAK MILIK NON PERTANIAN BERBASIS NILAI  
KEADILAN (STUDI DI KANTOR BPN KABUPATEN SUBANG)**

**Oleh:**

**AFRIZAL YANNUAR RACHMANDHANI**

NIM : 21302100177

Program Studi : **Magister Kenotariatan (S2)**

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan (MKn.)  
Pada Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Telah Disetujui Layak Diuji  
Pada tanggal 31 Agustus 2023  
Dan dinyatakan LULUS  
Disetujui oleh;

Tim Penguji  
Ketua,



**Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**

NIP: 0620046701

Anggota



**Prof. Dr.H. Widhi Handoko, S.H., Sp.N.**

NIDN : 8987740022

Anggota



**Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H.**

NIDN: 0617106301

Mengetahui,  
Ketua Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum  
Universitas Islam Sultan Agung



**Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**

NIP: 0620046701

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : **AFRIZAL YANNUAR RACHMANDHANI**

NIM : 21302100177

Program Studi : Magister (S2) Kenotariatan

Fakultas / Program : Hukum / Program Magister

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis saya dengan judul "**KEBIJAKAN PENGATURAN BATAS MAKSIMUM KEPEMILIKAN PERORANGAN ATAS HAK MILIK NON PERTANIAN BERBASIS NILAI Keadilan (STUDI DI KANTOR BPN KABUPATEN SUBANG)**" benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, 19 Agustus 2023

Yang membuat pernyataan



**AFRIZAL YANNUAR RACHMANDHANI**

21302100177

## PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : AFRIZAL YANNUAR RACHMANDHANI

NIM : 21302100177

Program Studi : Magister (S2) Kenotariatan

Fakultas / Program : Hukum / Program Magister

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa tugas akhir/Tesis dengan judul: **KEBIJAKAN PENGATURAN BATAS MAKSIMUM KEPEMILIKAN PERORANGAN ATAS HAK MILIK NON PERTANIAN BERBASIS NILAI KEADILAN (STUDI DI KANTOR BPN KABUPATEN SUBANG)**”

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 19 Agustus 2023

Yang menyatakan,



**AFRIZAL YANNUAR RACHMANDHANI**

21302100177

## ABSTRAK

### **KEBIJAKAN PENGATURAN BATAS MAKSIMUM KEPEMILIKAN PERORANGAN ATAS HAK MILIK NON PERTANIAN BERBASIS NILAI KEADILAN (STUDI DI KANTOR BPN KABUPATEN SUBANG)**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis penerapan batas maksimum kepemilikan perorangan atas Hak Milik Tanah non pertanian di Kabupaten Subang, berbasis nilai keadilan, dan untuk mengetahui dan menganalisa tentang upaya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang.

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam tesis adalah metode pendekatan yuridis sosiologis. Spesifikasi Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif analitis. Jenis dan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang meliputi UUD 1945; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Undang-Undang KUHPerdata. Serta data sekunder berisi buku-buku dan dokumen-dokumen pendukung lainnya. Pengumpulan data dengan teknik wawancara dan studi dokumen atau bahan pustaka. Metode analisa data yang digunakan dalam menganalisa data adalah triangulasi data, Sugiyono mengemukakan bahwa triangulasi data diartikan sebagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada.

Hasil Penelitian ini pada akhirnya memberikan gambaran bahwa pengawasan terhadap batas maksimum kepemilikan tanah non pertanian di Kantor BPN Kabupaten Subang, secara normatif masih sangat lemah dan tidak proaktif, walaupun secara umum tetap berada didalam koridor UUPA, yang terbukti belum banyak melindungi kepentingan hak rakyat kecil dan masih jauh dari perwujudan nilai keadilan sosial.

Kata kunci : Nilai Keadilan, Kebijakan, Batas Maksium.

## ABSTRACT

### **POLICY ON SETTING THE MAXIMUM LIMIT OF INDIVIDUAL OWNERSHIP OF NON-AGRICULTURAL PROPERTY RIGHTS BASED ON JUSTICE VALUES (STUDY AT BPN SUBANG REGENCY OFFICE)**

This research aims to determine and analyze the application of the maximum limit of individual ownership of non-agricultural land ownership rights in Subang Regency, based on the value of justice, and to find out and analyze the monitoring efforts carried out by the National Land Agency regarding the maximum limit of non-agricultural land ownership rights in Subang Regency National Land Agency Office.

The research approach method used in this thesis is a sociological juridical approach. Specifications This research uses descriptive analytical research. The types and data used in this study are primary data which includes the 1945 Constitution; Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations; Civil Code Law. As well as secondary data containing books and other supporting documents. Collecting data with interview techniques and study of documents or library materials. The data analysis method used in analyzing data is data triangulation. Sugiyono stated that data triangulation is defined as a data collection technique and existing data sources.

The results of this study ultimately provide an illustration that supervision of the maximum limit of non-agricultural land ownership at the Subang Regency BPN Office, normatively is still very weak and not proactive, although in general it remains within the corridors of the UUPA, which has proven to have not protected the interests of the rights of the common people and still far from the embodiment of the value of social justice.

Keywords: Justice Value, Policy, Maximum Limit

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT. Atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya, kemudahan yang telah diberikan, doa-doa yang terkabulkan, dan kasih sayang-Nya yang tiada pernah berhenti, sehingga tesis yang berjudul : **“KEBIJAKAN PENGATURAN BATAS MAKSIMUM KEPEMILIKAN PERORANGAN ATAS HAK MILIK TANAH NON PERTANIAN BERBASIS NILAI KEADILAN (STUDI DI KANTOR BPN KABUPATEN SUBANG)”** dapat terselesaikan tepat pada waktunya. Maksud dan tujuan dari penulisan tesis ini adalah untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat guna menyelesaikan Program Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini tidak dapat terlaksana tanpa bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada :

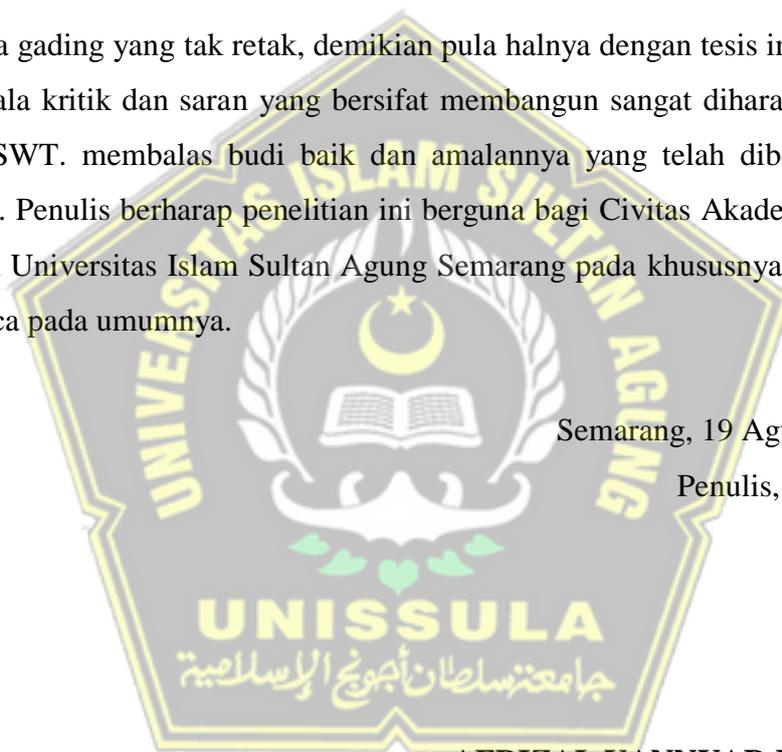
1. Bapak Prof. Dr. H. GUNARTO, S.H., S.E., Akt, M.Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
2. Bapak Dr. BAMBANG TRI BAWONO, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Bapak Dr. H. JAWADE HAFIDZ, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Dr. NANANG SRI DARMADI, S.H., M.H. selaku Sekertaris Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang
5. Bapak Dr. DENNY SUWONDO, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
6. Tim Penguji, yang berkenan memberikan kritik dan saran yang bersifat membangun dalam penyusunan tesis ini;

7. Bapak/Ibu Dosen Pengajar Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, atas bantuan dan pemberian ilmu yang berguna selama mengikuti proses perkuliahan atas bimbingan, kritik dan saran yang diberikan selama ini;
8. Staf Pengajar dan Karyawan serta petugas perpustakaan Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Agung Semarang, atas bantuannya selama ini;
9. Seluruh pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu, yang telah memberikan bantuan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Tak ada gading yang tak retak, demikian pula halnya dengan tesis ini, oleh karena itu segala kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan. Semoga Allah SWT. membalas budi baik dan amalannya yang telah diberikan kepada penulis. Penulis berharap penelitian ini berguna bagi Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang pada khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya.

Semarang, 19 Agustus 2023

Penulis,



**AFRIZAL YANNUAR RACHMANDHANI**

## MOTTO

*“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang bathil (tidak benar), kecuali dalam perdagangan yang berlaku atas dasar suka sama suka diantara kamu”*

*(Qur'an Surat An-Nisa ayat 29)*

*“Islam telah menjelaskan dengan gamblang filosofi kepemilikan tanah dalam Islam. Intinya ada 2 (dua) poin, yaitu: Pertama, pemilik hakiki dari tanah adalah Allah SWT. Kedua, Allah SWT sebagai pemilik hakiki telah memberikan kuasa kepada manusia untuk mengelola tanah menurut hukum-hukum Allah”*

*(K.H. M. Shiddiq Ai Jawi)*



## DAFTAR ISI

SAMPUL	
JUDUL .....	i
PERSETUJUAN	ii
PEMBIMBING .....	
PENGESAHAN .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS .....	iv
PERNYATAAN PUBLIKASI .....	v
ABSTRAK .....	vi
<i>ABSTRACT</i> .....	vii
KATA	viii
PENGANTAR .....	
DAFTAR ISI .....	xi
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang	1
Masalah .....	
B. Perumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Manfaat Penelitian .....	13

E. Kerangka Konseptual .....	14
F. Metode Penelitian .....	17
G. Sistematika .....	22
Penulisan .....	
<b>BAB II    TINJAUAN</b> .....	<b>24</b>
<b>    PUSTAKA</b> .....	
A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Pengawasan Badan Pertanahan Nasional .....	24
1. Pengertian Kebijakan .....	24
2. Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan Nasional .....	28
3. Kebijakan Pengelolaan Pertanahan Nasional .....	39
4. Sistem Hukum Pertanahan Indonesia .....	43
B. Tinjauan Umum Tentang Penguasaan Hak Atas Tanah .....	47
1. Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah .....	47
2. Peralihan Hak Atas Tanah .....	54

3. Cara Memperoleh Hak atas Tanah .....	55
C. Tinjauan Umum Penguasaan Hak Atas Tanah dalam Konsep Islam/Presfektif Islam .....	56
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>61</b>
A. Mengapa penerapan batas maksimum kepemilikan perorangan atas Hak Milik Tanah non pertanian di Kabupaten Subang, belum berbasis nilai keadilan .....	61
B. Bagaimana upaya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang .....	80
C. Contoh Akta Jual Beli .....	88
D. Contoh Surat Pernyataan tidak melebihi ketentuan maksimum .....	94
<b>BAB IV SIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>95</b>
A. Kesimpulan .....	95
B. Saran .....	96

DAFTAR PUSTAKA .....



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan UUD 1945 adalah negara hukum yang memberikan jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga negara, antara lain hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik.<sup>1</sup> Hak milik sangat penting bagi manusia untuk dapat melaksanakan hidupnya di dunia. Semakin tinggi nilai hak milik atas suatu benda, semakin tinggi pula penghargaan yang diberikan terhadap benda tersebut.

Tanah adalah salah satu milik yang sangat berharga bagi umat manusia, demikian pula Bangsa Indonesia.<sup>2</sup> Pada dasarnya semua tanah adalah milik Allah SWT telah menciptakan bumi dan segala sesuatu yang ada di dalamnya dipergunakan untuk kepentingan manusia. Tanah merupakan bagian harta benda bagi manusia, yang keberadaannya tanah adalah karunia dari Allah SWT.

Dalam hukum Islam dapat dikembangkan tiga teori kedaulatan/kekuasaan yaitu : Pertama : teori “Kedaulatan Tuhan”. Teori ini menganut paham bahwa segala kekuasaan termasuk kekuasaan terhadap tanah semata-mata di tangan Tuhan atau kekuasaan yang didelegasikan oleh Tuhan, akan tetapi tidak sama dengan teori Teokrasi yang selama ini dikembangkan oleh para ahli dari barat.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Adrian Sutedi, 2008, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.1.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

<sup>3</sup> Mohammad Muhibbin, Juni 2017, *Prepektif Hukum Islam Tentang Konsep Penguasaan Tanah*, *Forum Kajian Hukum dan Serial Kemasyarkatan*, Al-Risalah, Vol. 17, No. 1, hlm. 65.

Argumen yang mendasar teori ini adalah : (1) Tuhan adalah pencipta, pemilik dan pemelihara alam semesta karena itu Allah SWT yang berkuasa.

Hal ini ditegaskan oleh Allah SWT dalam Al Qur'an, antara lain :

- **Surat Al-Mulk ayat 15**, yang artinya :  
“Dialah yang menjadikan bumi untukmu dengan mudah kamu jalani, maka berjalanlah kamu pada beberapa penjurunya dan makanlah rizki Allah, dan kepada-Nyalah kamu (kembali setelah) dibangkitkan”.<sup>4</sup>
- **Surat Al-Syura ayat 49**, yang artinya :  
“Milik Allah-lah kerajaan langit dan bumi; Dia menciptakan apa yang Dia kehendaki, memberikan anak perempuan kepada siapapun yang Dia kehendaki, dan memberikan anak laki-laki kepada siapa yang Dia kehendaki”.<sup>5</sup>
- **Surat Al-Baqarah ayat 29**, yang artinya:  
“Dialah Allah yang menciptakan untukmu segala apa yang ada di bumi semuanya; kemudian disengajaNya menjadikan langit, lalu diperbuatNya tujuh langit. Dan Dia Maha Mengetahui segala sesuatu”.<sup>6</sup>
- **Surat Al-Baqarah ayat 284**, yang artinya:  
“Milik Allahlah apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi. Jika Kamu menyatakan apa yang ada di dalam hatimu atau kamu sembunyikan, niscaya Allah memperhitungkannya (tentang perbuatan itu) bagimu. Dia mengampuni kepada siapa saja yang Dia kehendaki dan meng-adzab kepada siapa saja yang Dia kehendaki. Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu”.<sup>7</sup>
- **Surat Al Maidah ayat 120**, yang artinya:  
“Milik Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan apa saja yang ada di dalamnya dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”.<sup>8</sup>

Ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah SWT semata. Kemudian, Allah SWT sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (*istikhlaf*) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Oleh karena itu beberapa ayat tersebut dapat dijadikan sebagai landasan hukum/pijakan bagi seseorang bahwa asal usul kepemilikan (*ashlul milki*) adalah milik Allah SWT, dan

---

<sup>4</sup>Lihat QS.Al-Mulk ayat 15

<sup>5</sup> Lihat QS. Al-Syura ayat 49

<sup>6</sup> Lihat QS. Al-Baqarah ayat 29

<sup>7</sup> Lihat QS. Al-Baqarah ayat 284

<sup>8</sup> Lihat QS. Surat Al Maidah ayat 120

manusia tidak mempunyai hak kecuali memanfaatkan (*tasharruf*) dengan cara yang diridhai oleh Allah SWT.

Dengan demikian, Islam telah menjelaskan dengan gamblang teologi kepemilikan tanah dalam Islam, yaitu: *Pertama*, pemilik hakiki dari tanah adalah Allah SWT. *Kedua*, Allah SWT sebagai pemilik hakiki telah memberikan kuasa kepada manusia untuk mengelola tanah menurut hukum-hukum Allah. Manusia mendapat amanah/kepercayaan untuk mengurus tanggung jawabnya berdasarkan hukum Tuhan. Tuhan adalah *Syari* /*Musyarri*' (pembuat hukum), sementara manusia adalah pelaksana hukumNya, kekuasaan merupakan masalah hukum yang menjadi wewenang Tuhan, sebab itu kedaulatan negarapun berada di tanganNya dan Manusia adalah pemimpin (*khalifah*) dan berkewajiban mempertanggungjawabkan amal perbuatannya dihadapan Tuhan, dengan demikian pada hakikatnya kekuasaan berada di tangan Tuhan.<sup>9</sup> Dalam teori kedaulatan Tuhan ini memberikan pemahaman, bahwa kekuasaan manusia adalah wewenang yang di delegasikan. Orang yang memperoleh delegasi "amanah" yaitu orang tertentu yang dipilih Tuhan atau berdasarkan hukum Tuhan.

Menurut alam pikiran tradisional dalam hukum adat, tanah diyakini bersifat "komunalistik-religius" atau *religio-magis*, artinya semua tanah yang ada di dunia ini selalu berhubungan dengan kepercayaan kepada yang gaib, karena tanah dipandang dan diyakini sebagai karunia dari kekuatan gaib (Tuhan Yang Maha Kuasa). Karena itu ajaran nenek moyang masa lalu memberikan tekanan agar manusia mempunyai *tabi'at* yang sesuai dengan

---

<sup>9</sup> Musthafa Ahmad Al Zaraqai, 1968, *Al fiqhul Islami fi Tsaubihi Al Jadid*, jilid III, Bairut: Darul Fikri, hlm. 54.

sifat-sifat tanah, seperti: sabar, kukuh/kuat pendirian, berdiri sepanjang masa dan tahan dalam segala situasi.<sup>10</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 menyebutkan pengertian tanah negara yaitu :

“Tanah Negara atau Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara merupakan seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh pihak lain”

Dan selanjutnya di jelaskan sebagaimana tanah negara yang dimaksud pada angka (2) berikutnya:

“Tanah Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh Negara dapat memberikannya dengan Hak Pengelolaan”<sup>11</sup>

Di dalam Islam kepemilikan pribadi diakui dan telah ditetapkan perihal cara penggunaan harta pribadinya tanpa merugikan kepentingan umum. Segalanya harus berlandaskan pada sesuatu yang mendatangkan manfaat bagi manusia.

Dalam hal ini, pemegang Hak Pengelolaan selain berwenang untuk menggunakan tanah Hak Pengelolaan itu untuk keperluan pelaksanaan usahanya, pemegang hak berwenang pula menyerahkan bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan itu kepada pihak ketiga dengan persyaratan-persyaratan tertentu, baik mengenai peruntukan, penggunaan maupun mengenai jangka waktu dan keuangannya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.<sup>12</sup>

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*. Jaminan kepastian

---

<sup>10</sup> *Ibid*, Mohammad Muhibbin, hlm. 62

<sup>11</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

<sup>12</sup> Mochamad Elmo Sidiq, Maret 2018, Asep Sunarsa, Amin Purnawan, *Peran Notaris Dalam Transaksi Pengadaan Tanah Untuk Lokasi Pembangunan Komplek Perkantoran Pemerintah Kabupaten Sekadu*, Jurnal Akta, Vol. 5, No. 1. hlm.236

hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang bertujuan *Rechts Cadaster*, adalah *Fiscal Cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan surat pemberitahuan pajak terutang pajak bumi dan bangunan.<sup>13</sup>

Pemberian kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya merupakan salah satu tujuan pokok Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang sudah tidak bisa di tawar lagi, sehingga undang-undang menginstruksikan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat *rechtkadaster* artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian haknya.<sup>14</sup>

Sebagaimana yang dimaksud dengan pengertian hak atas tanah. Menurut Urip Santoso, yaitu : “Hak yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non pertanian), sedangkan perkataan “menggambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, perternakan, dan perkebunan.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Urip Santoso. 2014, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Cet. IV. Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 2.

<sup>14</sup> Mhd. Yamin Lubis, Abd. Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Cet. 1, Bandung, hlm. 4.

<sup>15</sup> Urip Santoso, 2013, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Perdana Media, Jakarta, hlm. 82.

Di dalam Islam kepemilikan pribadi diakui dan telah ditetapkan perihal cara penggunaan harta pribadinya tanpa merugikan kepentingan umum. Segalanya harus berlandaskan pada sesuatu yang mendatangkan manfaat bagi manusia.

Secara garis besar untuk memperoleh hak milik dapat dilakukan dengan cara peralihan, yang berarti terdapat pihak yang hilang kepemilikannya dan ada pula pihak yang mendapatkan hak milik. Salah satu contoh bentuk peralihan hak milik adalah beralihnya hak milik dalam pewarisan, sedangkan untuk bentuk dialihkannya hak milik dapat ditemui dalam transaksi jual –beli.

Kepemilikan tanah dibagi atas nama perorangan atau pun kelompok, baik swasta maupun pemerintah. Dalam prakteknya ada pihak yang memiliki begitu banyak tanah bahkan sampai memiliki tanah secara ganda atau memiliki tanah yang melewati batas maksimum, namun ada juga pihak yang tidak memiliki tanah sama sekali. Bahkan tidak sedikit petani di negeri ini yang tidak mempunyai tanah padahal pekerjaannya adalah bertani atau bercocok tanam.

Pada sisi lain kepemilikan individu adalah sebuah hak yang dihormati dan dilindungi dalam Islam kecuali pada batasan-batasan hak individual lain dan kemaslahatan umum, oleh karena itu hak kepemilikan bukanlah kelompok akan tetapi yang benar adalah bahwa hak kepemilikan memiliki fungsi sosial sebagaimana ia juga memiliki sifat individual. Dengan kata lain, sesungguhnya Islam tidak melarang kepemilikan individual secara mutlak, namun juga tidak membebaskan dan membiarkan tanpa batas. Allah SWT berfirman : *“hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan*

*harta sesamamu dengan jalan yang bathil (tidak benar), kecuali dalam perdagangan yang berlaku atas dasar suka sama suka diantara kamu.*<sup>16</sup>

Mengenai keabsahan dan kehalalan hak milik, telah dikenal dengan dua asas, pertama “*Nemo plus juris transfere potest quam ipse habet*” artinya tidak boleh seorang pun dapat mengalihkan atau memberikan sesuatu kepada orang lain melebihi hak miliknya atau apa yang dia punya. Kedua, asas “*Nemo sibi ipse causam possessionis mutare postest*”, artinya tidak seorang pun dapat mengubah bagi dirinya atau kepentingan pihaknya sendiri tujuan dari penggunaan objek miliknya.<sup>17</sup>

Pasal 33 UUD 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.

Dari ketentuan Pasal 33 dapat dikemukakan, *Pertama*, sumber daya alam merupakan hak bersama seluruh rakyat, dan dalam pengertian hak bersama-sama itu terdapat dua hak yang diakui, yaitu hak kelompok dan hak perorangan, *Kedua*, kewenangan negara terhadap sumber daya alam terbatas pada kewenangan pengaturan. Pengaturan oleh negara diperlukan ketika terdapat kekhawatiran bahwa tanpa campur tangan negara akan terjadi ketidakadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat.<sup>18</sup> Negara tidak perlu melakukan intervensi bila masyarakat telah dapat menyelesaikan masalah atau kepentingan sendiri dan bahwa hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan atau pihak lain.

---

<sup>16</sup> Lihat Qur'an Surat An-Nisa ayat 29

<sup>17</sup> Ridwan Halim, 2001, *Bendera Mimbar Filsafat Hukum Indonesia dan Pragmatisasinya* (Suatu Analisis Yuridis Empiris), Angky Pelitas Studywas, Jakarta, hlm. 170-171.

<sup>18</sup> Adrian Sutedi, 2008, *Perlindungan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafik, Jakarta, hlm. 20.

Kewenangan mengatur oleh negara tidak akan terbatas, tetapi dibatasi oleh dua hal, yaitu :

1. Pembatasan oleh UUD. Pada prinsipnya, hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh UUD;
2. Pembatasan oleh tujuannya, yakni sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atau untuk tercapainya keadilan sosial.

*Ketiga*, hubungan antara negara dengan rakyat bukan hubungan *subordinasi*, tetapi hubungan yang setara sesuai dengan prinsip HAM, yang berarti menjamin apa yang menjadi hak setiap orang merupakan kewajiban bagi negara. Dengan demikian *netralitas* negara dan fungsinya sebagai wasit yang adil dapat menjamin *unifikasi* hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (*pluralisme*).<sup>19</sup>

Tanah memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting dalam berbagai kehidupan, terlebih lagi sebagai tempat bermukim/perumahan. Maraknya pembangunan di berbagai bidang kehidupan menyebabkan tanah menjadi komoditi yang mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi dan sulit dikendalikan. Kondisi demikian, terutama diakibatkan oleh kebutuhan lahan yang terus meningkat dengan sangat pesat sementara ketersediaannya terbatas sehingga tidak jarang menimbulkan konflik pertanahan baik berupa konflik kepemilikan, maupun konflik yang menyangkut penggunaan/peruntukan tanah itu sendiri.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Kelompok Studi Pembaruan Agraria "Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria". Dalam *prinsip-prinsip Reformasi Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, cetakan Pertama, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 125-126.

<sup>20</sup> *Op. Cit.* hlm.22

Sejalan dengan permasalahan di atas, kondisi perumahan di wilayah perkotaan, misalnya DKI Jakarta, memiliki karakteristik yang berbeda dengan kondisi dan masalah perumahan di daerah pedesaan. Sebagai contoh, luas lantai bangunan tempat tinggal yang sering digunakan sebagai salah satu indikator perumahan sehat. Rumah dengan luas tertentu untuk daerah pedesaan mungkin sudah termasuk kategori rumah tipe besar, tetapi untuk daerah perkotaan, rumah dengan luas yang sama barangkali hanya digolongkan rumah tipe sedang. Keadaan seperti ini terutama disebabkan beberapa faktor, seperti daya dukung lahan di wilayah perkotaan yang sangat terbatas dan pertumbuhan penduduk yang relatif cukup tinggi yang mengakibatkan pesatnya peningkatan kebutuhan pemukiman serta fasilitas sosial dan ekonomi lainnya.

Adanya gejala-gejala ketimpangan sosial dan ketimpangan ekonomi terlihat pada pola pemilikan tanah yang luas oleh perorangan. Banyak para pemilik modal yang berusaha menguasai tanah hingga luasnya jauh melebihi kadar yang mereka perlukan. Di sisi lain banyak penduduk di daerah perkotaan yang memiliki tanah lebih sempit dari yang diperlukan, atau bahkan tidak punya sama sekali. Di antara keduanya adalah pihak yang tidak kalah tidak menang, yaitu mereka yang memiliki bagian tanah yang kurang lebih sepadan dengan apa yang jadi kebutuhannya atau sedikit berlebih. Selain itu, selama persediaan tanah masih memungkinkan untuk diperoleh/ dikuasai dari penduduk yang menjual tanahnya, baik karena terdesak oleh kebutuhan atau harga tanah sesuai dengan yang diinginkan, maka pada waktu itu juga pemilik modal dapat menguasainya, yang lama-kelamaan akan menjadi bentuk monopoli tanah, yang kian menjadi mahal. Keadaan ini merupakan faktor

utama terciptanya kesenjangan sosial antara orang yang paling kaya di satu pihak dan yang paling miskin di pihak lain.

Hal ini tepat dengan apa yang dikemukakan oleh Philip Kivell, bahwa:<sup>21</sup>  
*This concerns the economic power of land owners and the extent to which they may use monopoly ownership to withhold land from sale, hence driving up land prices and generally controlling the market. This is an argument which has frequently been used to "'explain' high house prices and to justify taking land into public ownership. Goodchild and Munton (1985) conclude that in the long term, land owners can theoretically affect the price by withholding their land from sale.*

Timbul pertanyaan mengenai pengaturan dalam hal mengenai pembatasan tentang kepemilikan tanah yang dapat dikuasai oleh seorang individu maupun Badan Hukum mengingat saat ini jumlah pendudukan di Indonesia terus bertambah, sementara lahan yang tersedia bersifat tetap/tidak bertambah yang kemudian dapat memicu terjadinya sengketa pertanahan dikarenakan belum ada pengaturan yang jelas mengenai batas maksimum Kepemilikan Hak Atas Tanah non Pertanian.

Pengertian batas maksimum adalah batas maksimum kepemilikan tanah baik tanah pertanian tanah non pertanian oleh seseorang maupun orang-orang yang dalam kehidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama baik

---

<sup>21</sup> Philip Kivell, *Land and City: Patterns and Processes of Urban Change*, First Published, (London: Chapman and Hill Inc., 1993), hlm. 108.

Hal ini melibatkan kekuatan ekonomi dari para pemilik tanah dan sejauh mana mereka dapat menggunakan kepemilikan monopoli untuk mempertahankan tanah dari penjualan sehingga dapat mendorong naiknya harga tanah dan secara umum dapat dikatakan mengontrol pasar. Ini merupakan suatu argumen yang sering digunakan untuk menjelaskan tingginya harga-harga rumah dan untuk menjastifikasi tindakan pengambilalihan tanah ke dalam kepemilikan publik Goodchild dan Munton (1985) menyimpulkan bahwa dalam jangka panjang para pemilik tanah dapat mempengaruhi harga tanah dengan menahan tanah mereka.

memilikinya sendiri atau kepunyaan orang lain merupakan bersama-bersama kepunyaan orang lain.<sup>22</sup>

Pasal 7 UUPA ditentukan bahwa untuk tidak merugikan umum maka pemilik dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Berdasarkan ketentuan tersebut maka kepemilikan dan penguasaan atas tanah oleh seseorang dibatasi. Adanya pembatasan pemilikan atau penguasaan atas tanah ini agar tidak terjadi ketimpangan sosial dan agar tidak timbul tanah ini agar tidak terjadi ketimpa sosial dan agar tidak timbul tanah terlantar, dengan demikian agar tidak timbul tanah terlantar maka pemilik tanah diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan tanah sendiri secara aktif. Untuk melakukan ketentuan Pasal 7 UUPA maka perlu diadakan penetapan batas maksimum kepemilikan tanah oleh seseorang atau keluarganya.

Ketentuan pokok mengenai penetapan batas maksimum kepemilikan tanah diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan (2) UUPA. Pasal 17 ayat (1) UUPA menentukan bahwa dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 UUPA oleh perorang atau Badan Hukum, sedangkan Pasal 17 ayat (2) UUPA menentukan bahwa penetapan batas maksimum pada ayat (1) Pasal ini akan dilakukan dengan peraturan perundang-undangan di dalam waktu yang singkat. Pelaksanaan Pasal 17 ayat (2) UUPA diatur dalam Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

---

<sup>22</sup> Adityo Ariwibow, "Sekilas Tentang Batas Minimum dan Maksimum Kepemilikan tanah Pertanian" Sumber: <https://adityowirawibowo.wordpress.com/2012/12/17/sekilas-tentang-batas-dan-minimum-kepemilikan-tanah-pertanian/>, diakses pada tanggal 14 Februari 2023

Berdasarkan ketentuan ini, seorang atau satu keluarga hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian maksimum 20 Ha (dua puluh hektar), tanpa melihat apakah merupakan sawah atau tanah kering. Orang atau keluarga yang memiliki lahan melebihi batas 20 Ha (dua puluh hektar) harus melapor ke Badan Pertanahan/Agraria. Perpindahan hak atas tanah pertanian tersebut harus seizin Badan Pertanahan Nasional setempat. Jumlah yang dipindahkan haknya tidak terjadi tindak pidana, maka sesuai ketentuan Pasal 10 ayat (3) dan (4) konsekwensinya, tanah tersebut jatuh kepada negara karena berdasarkan UUPA, pemilikan dan penguasaan tanah melampaui batas tidak diperkenakan.

Mengenai ketentuan batas maksimum kepemilikan hak atas tanah non pertanian, penulis berpendapat belum ada aturan yang secara spesifik mengatur. Sejauh ini mengenai aturan batas maksimum kepemilikan hak milik atas tanah non pertanian untuk perumahan adalah Keputusan Menteri Agraria/ Kepala Kantor Pertanahan No. 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal dalam pasal 4 bahwa seseorang yang mengajukan permohonan harus memberikan pernyataan yaitu bahwa dengan perolehan tanah yang dimohon itu yang bersangkutan akan mempunyai hak milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 (lima ribu) m<sup>2</sup>.

Apakah dengan ketentuan Keputusan Menteri Agraria/ Kepala Kantor Pertanahan No. 6 Tahun 1998 ini dapat di jadikan sebagai acuan batas maksimum kepemilikan hak milik atas tanah non pertanian.

Sehubung dengan latar belakang diatas maka, hal tersebut mendorong penulis untuk melakukan penelitian serta menuangkannya dalam bentuk tesis

yang berjudul “**KEBIJAKAN PENGATURAN BATAS MAKSIMUM KEPEMILIKAN PERORANGAN ATAS HAK MILIK NON PERTANIAN BERBASIS NILAI KEADILAN (STUDI DI KANTOR BPN KABUPATEN SUBANG)**”.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dan untuk lebih terfokus dalam membahas tulisan ini sehingga mampu menguraikan pembebasan dengan tepat, maka disusun beberapa permasalahan. Adapun perumusan masalah dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Mengapa penerapan batas maksimum kepemilikan perorangan atas Hak Milik Tanah non pertanian di Kabupaten Subang, belum berbasis nilai keadilan?
2. Bagaimana upaya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dari Penelitian ini adalah memperoleh jawaban atas Permasalahan yang telah diuraikan dalam rumusan masalah, yaitu

1. Untuk mengetahui dan menganalisa penerapan batas maksimum kepemilikan perorangan atas Hak Milik Tanah non pertanian di Kabupaten Subang, belum berbasis nilai keadilan?
2. Untuk mengetahui dan menganalisa upaya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam batas maksimum kepemilikan

tanah hak milik non pertanian di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian dalam rangka penyusunan tesis ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, baik secara teoretis maupun secara praktis bagi pengembangan Ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Hukum Agraria.

##### **1. Manfaat secara Teoretis**

Penulisan tesis ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah khususnya Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang agar dapat memberikan bimbingan aturan hukum yang berlaku kepada masyarakat luas yang akan memiliki dan yang sudah memiliki Hak Milik Atas Tanah Non Pertanian di Negara Republik Indonesia.

##### **2. Manfaat secara Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah ilmu pengetahuan serta wawasan pemikiran lapangan praktek Kenotariatan dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat khususnya dalam melakukan perbuatan hukum di bidang pertanahan.

#### **E. Kerangka Teoritik**

##### **A. Teori Kepastian Hukum**

Penelitian ini, teori yang digunakan adalah teori kepastian hukum. Teori yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teori kepastian hukum. Gustav Radbruch, menuturkan bahwa ada tiga tujuan hukum, yaitu

kemanfaatan, kepastian, dan keadilan. Pelaksanaan ketiga tujuan hukum ini harus menggunakan asas prioritas.<sup>23</sup>

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum.

Keadilan bisa saja lebih diutamakan dan mengorbankan kemanfaatan bagi masyarakat luas. Gustav Radbruch menuturkan bahwa adanya skala prioritas yang harus dijalankan, dimana prioritas pertama selalu keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian hukum. Hukum menjalankan fungsinya sebagai sarana konservasi kepentingan manusia dalam masyarakat. Tujuan hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai yang membagi hak dan kewajiban antara setiap individu di dalam masyarakat. Hukum juga memberikan wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.

Menurut Gustav Radbruch dapat dikatakan sebagai suatu nilai dasar hukum, yakni Kepastian Hukum. Asas kepastian hukum pada tulisan ini coba untuk dipahami bagaimana korelasinya dengan penalaran Positivisme Hukum. Tulisan ini diharapkan mampu menerangkan mengenai hubungan asas kepastian hukum dengan penalaran positivisme hukum.

Gustav Radbruch juga menyebutkan bahwa terdapat empat hal yang menjadi dasar makna kepastian hukum, diantaranya ialah:<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Teori Tujuan Hukum, <http://sonny-tobelo.com/2010/10/teori-tujuanhukum-gustav-radbruch-dan.html>, diakses pada tanggal 20 Februari 2023

<sup>24</sup> Gustav Radbruch, 1961, *Hukum harus berlaku*, Einfuehrung In Die Rechtswissenschaft, Kohler Verlag, Stuttgart, hlm. 36.

- a. Hukum positif yaitu undang-undang
- b. Hukum didasarkan pada fakta-fakta atau hukum yang ditetapkan
- c. Kenyataan fakta harus dirumuskan dengan jelas, sehingga menghindari kekeliruan pemaknaan dan mudah untuk dilaksanakan
- d. Hukum positif tidak boleh mudah berubah.

Kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

## **B. Teori Perlindungan Hukum**

Teori Perlindungan Hukum bersumber dari Teori Hukum alam yang dipelopori oleh plato, Ariestoteles (murid plato) dan Zeno (pendiri aliran stonic). Menurut aliran hokum alam, hokum bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hokum dan moral tidak bisa dipisahkan.<sup>25</sup>

Immanuel Kant juga berpendapat bahwa hokum merupakan perlindungan hak-hak asasi dan kebebasan warga. Teori Perlindungan hukum menurut Fitzgerald mempunyai tujuan melindungi kepentingan tertentu dan hal ini hanya dapat dilakukan dengan membatasi berbagai kepentingan pihak lain.

Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum berarti memberikan pengayoman terhadap Hak Asasi Manusia yang dirugikan orang lain dan

---

<sup>25</sup> Marwan Mas, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 116.

perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>26</sup>

Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra berpendapat bahwa hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang bersifat *adaptif, fleksibel, prediktif* dan *atisipatif*.<sup>27</sup> Sunaryati Hartono mengatakan bahwa hukum dibutuhkan untuk individu yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi, dan politik untuk memperoleh keadilan *social*.<sup>28</sup>

Indonesia adalah negara kesejahteraan yang berdasarkan Pancasila memiliki ciri-ciri tersendiri, yaitu:

- a. Adanya pengakuan terhadap jaminan Hak Asasi Manusia dan warga negara;
- b. Adanya pembagian kekuasaan;
- c. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
- d. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, sedangkan khusus untuk Mahkamah Agung harus juga merdeka dari pengaruh-pengaruh lainnya.

## F. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan bagian yang terpenting dari suatu penelitian, karena metode penelitian akan menjadi arah dan petunjuk bagi suatu

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 54.

<sup>27</sup> Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 118.

<sup>28</sup> Sunaryati Hartono, 2004, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hlm. 55.

penelitian.<sup>29</sup> Metode penelitian dalam setiap penelitian hukum adalah menguraikan tentang tata cara bagaimana suatu penelitian hukum itu harus dilakukan. Melihat uraian ini terlihat adanya suatu keharusan adanya profesionalisasi bagi seorang peneliti. Seorang peneliti sebelum melakukan penelitian dituntut untuk menguasai dan dapat menerapkan metode penelitian hukum yang baik.<sup>30</sup> Metode penelitian pada dasarnya merupakan fungsi dari permasalahan tujuan penelitian, oleh karena itu, pembicaraan dalam metode penelitian tidak lepas bahkan harus selalu berkaitan erat dengan permasalahan dan tujuan penelitian.

### **1. Metode Pendekatan Penelitian**

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah metode penelitian yuridis sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan terjun langsung ke objeknya.<sup>31</sup> Penelitian yuridis sosiologis adalah penelitian hukum menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer dilapangan atau terhadap masyarakat.

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian pada penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis yang diperkuat dengan prespektif, yaitu suatu penelitian yang berusaha memberikan gambaran mengenai masalah hukum, sistem hukum dan mengkajinya atau menganalisisnya sesuai dengan fakta yang ada dalam penelitian ini. Penelitian ini menyusun dan mengumpulkan data sera

---

<sup>29</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 104.

<sup>30</sup> Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafik, hlm. 7.

<sup>31</sup> Soejono, Soekanto, 2005, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 72.

merumuskan suatu tindakan pemecahan masalah untuk kemudian penulis analisis agar dapat ditarik suatu kesimpulan mengenai penyimpangan terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Sumber dan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

#### a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama melalui studi lapangan. Penelitian lapangan yang dilakukan merupakan upaya memperoleh data primer melalui wawancara, wawancara yang akan penulis lakukan antara lain dengan informan yang meliputi data Wawancara ke Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang .

#### b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dengan cara menelusuri bahan-bahan hukum secara teliti, data sekunder yang penulis gunakan yaitu data yang diperoleh dengan penelitian kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan-tulisan para ahli atau pihak-pihak lain yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik melalui ketentuan-ketentuan formal maupun data melalui nasakah resmi yang ada. Data sekunder di bidang hukum dapat dibedakan menjadi :

##### 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat sebagai landasan utama yang dipakai dalam rangka penelitian ini yang terdiri dari :

- a) Al-Qura'an
- b) Hadits
- c) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- d) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- e) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangun, Hak Pakai, Hak Milik
- g) Keppres Nomor 55 Tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan Landerform
- h) Peraturan Menteri Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpihan Kewenangan dan Pembatasan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah
- i) Keputusan Menteri Agraria/Kepala Kantor Pertanahan Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, hasil-hasil penelitian yang

berwujud laporan, jurnal-jurnal ilmiah, dan sumber-sumber lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti.

### 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari kamus hukum dan kamus besar Bahasa Indonesia.

## 4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi data. Sugiyono mengemukakan bahwa triangulasi diartikan sebagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada. Penelitian yang melakukan pengumpulan data dengan triangulasi, maka sebenarnya penelitian mengumpulkan data yang dengan berbagai teknik pengumpulan data dan berbagai sumber data.<sup>32</sup>

Triangulasi data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Triangulasi Metode, dilakukan dengan cara membandingkan informasi atau data dengan cara yang berbeda. Penulis dalam hal ini menggunakan informan yang berbeda yang terdiri dari Notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional, dan Pemilik Tanah, mengecek kebenaran informasi mengenai permasalahan yang penulis teliti.
- b. Triangulasi antara peneliti, dilakukan dengan cara menggunakan lebih dari satu orang dalam pengumpulan dan analisis data. Teknik ini untuk

---

<sup>32</sup> Sugiyono, 2011, *Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*, Bandung, Alfabeta, hlm 330.

memperkaya khasanah pengetahuan mengenai informasi yang digali dari subjek penelitian. Penulis dalam hal ini menggunakan hasil-hasil penelitian yang terkait dengan permasalahan yang penulis teliti.

- c. Triangulasi sumber data adalah menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai metode dan sumber perolehan data. Penulis dalam hal ini menggali informasi melalui wawancara dan melalui dokumen tertulis. Dokumen tertulis berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan batas hukum pertanahan.
- d. Triangulasi teori, dilakukan dengan membandingkan rumusan informasi yang diperoleh dengan perspektif teori yang relevan untuk mengindari bias individual atas kesimpulan yang dihasilkan. Teori yang penulis gunakan dalam hal ini adalah teori kepastian hukum dan teori perlindungan hukum.

## 5. Metode Analisa Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah menggunakan analisis data kualitatif, yang memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia atau pola-pola yang di analisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.<sup>33</sup>

Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian kualitatif<sup>34</sup> dengan operasionalisasi penelitian yang berpradigma alamiah (*naturalistic*

---

<sup>33</sup> Burhan Ashofa, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm.21.

<sup>34</sup> Noeng Muhadjir, 2002, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, Rake Sarasin, hlm.165-168.

*paradigm*). Tradisi penelitian kualitatif tidak dikenal populasi berupa domain-domain atau situasi sosial tertentu yang meliputi tempat, pelaku, dan kegiatan.

Penulis dalam hal ini menganalisis data dengan cara mendeskripsikan data sesuai dengan fakta yang ada dilapangan, yang mana dalam penelitian ini penelitian bertolak pada suatu data yang diperoleh dari lapangan dan dari kepustakaan serta memanfaatkan teori yang ada sebagai bahan penjelasan untuk menarik suatu kesimpulan mengenai jawaban dari permasalahan yang penulis teliti mengenai penyimpangan terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non Pertanian yang melampaui batas maksimum.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Untuk memperjelas penulisan tesis yang berjudul : “Kebijakan Pengaturan Batas Maksimum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Non Pertanian Berbasis Nilai Keadilan” (Studi di Kantor BPN Kabupaten Subang). maka sistematika penulisan tesis yang dimaksud terdiri dari 4 bab yang tersusun secara sistematis, sebagai berikut:

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis menguraikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan Tesis.

##### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam Bab ini penulis menguraikan mengenai Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Pengawasan Badan Pertanahan Nasional, Tinjauan Umum Tentang Penguasaan Hak Atas Tanah, dan

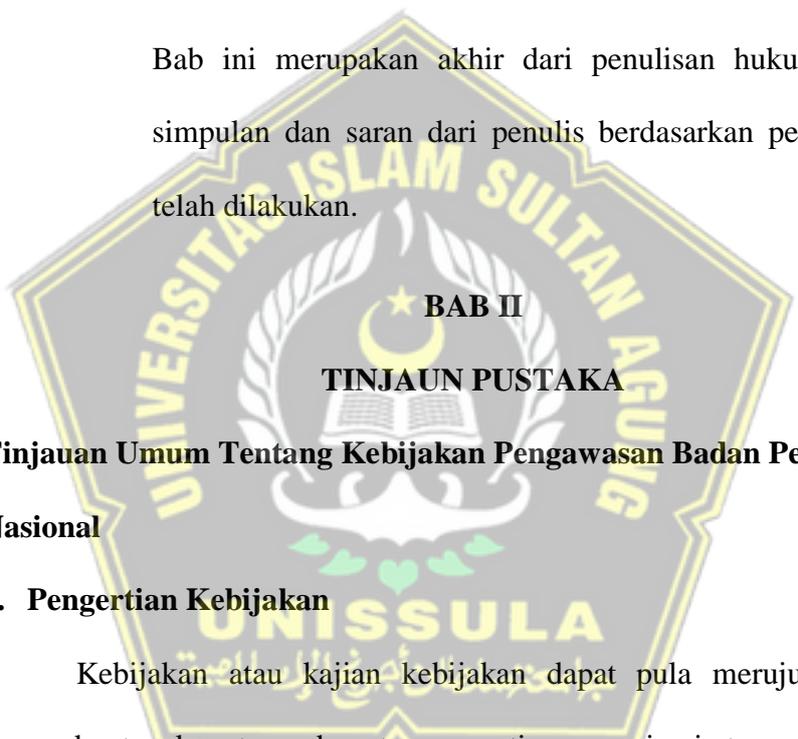
Tinjauan Umum Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Konsep Islam/Prespektif Islam.

### **BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini berisi tentang pokok permasalahan yang akan dibahas berdasarkan rumusan masalah, yaitu untuk menganalisa dan mengetahui implikasi yuridis terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non Pertanian yang melampaui batas maksimum.

### **BAB IV : PENUTUP**

Bab ini merupakan akhir dari penulisan hukum, yang berisi simpulan dan saran dari penulis berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan.



## **BAB II TINJAUN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Pengawasan Badan Pertanahan Nasional**

#### **1. Pengertian Kebijakan**

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk suatu tujuan eksplisit. Kebijakan adalah suatu ucapan atau tulisan yang memberikan petunjuk umum tentang penetapan ruang lingkup yang memberi batas dan arah umum kepada seseorang untuk bergerak.

Secara etimologis, “kebijakan adalah terjemahan dari kata (*policy*). Kebijakan dapat juga berarti sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan dapat berbentuk keputusan yang dipikirkan secara matang dan hati-hati oleh pengambil keputusan puncak dan bukan kegiatan-kegiatan berulang yang rutin dan terprogram atau terkait dengan aturan-aturan keputusan.

James E. Anderson memberikan pengertian kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.<sup>35</sup>

Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa kebijakan dapat berasal dari seorang pelaku atau sekelompok pelaku yang berisi serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan ini diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku dalam rangka memecahkan suatu masalah tertentu.

James E. Anderson, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky mengemukakan pengertian kebijakan sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh Pemerintah. Kebijakan itu dapat berupa sasaran atau tujuan dari program-program Pemerintah. Penetapan kebijakan tersebut dapat secara jelas diwujudkan dalam Peraturan-peraturan Perundang-undangan atau dalam pidato-pidato Pejabat teras Pemerintah serta program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan Pemerintah.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> James E. Anderson, 1984, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, hlm. 3.

<sup>36</sup> George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, 1978, *The Policy Predicament Making and Implementing Publik Policy*, San Francisco: W.H Freeman and Company, hlm. 2.

Pengertian serupa dikemukakan oleh Thomas R. Dye. Ia menyatakan bahwa kebijakan merupakan apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.<sup>37</sup>

James Anderson mengemukakan adanya keharusan untuk membedakan antara apa yang ingin dilaksanakan pemerintah dengan apa yang sebenarnya mereka lakukan di lapangan. Hal ini menjadi penting karena kebijakan bukan hanya sebuah keputusan sederhana untuk memutuskan sesuatu dalam suatu momen tertentu, namun kebijakan harus dilihat sebagai sebuah proses.<sup>38</sup> Untuk itulah pengertian kebijakan sebagai suatu arah tindakan dapat dipahami secara lebih baik bila konsep ini dirinci menjadi beberapa kategori. Kategori-kategori itu antara lain adalah tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*), keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*), hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), dan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*).<sup>39</sup>

Kebijakan terdapat tahap-tahap yang harus dilewati agar suatu kebijakan dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik.

Kebijakan yang dimunculkan sebagai sebuah keputusan terlebih dahulu melewati beberapa tahap penting. Tahap-tahap penting tersebut sangat diperlukan sebagai upaya melahirkan kebijakan yang baik dan dapat diterima sebagai sebuah keputusan. Tahap-tahap dalam kebijakan tersebut yaitu:

---

<sup>37</sup> Thomas R. Dye, 2005, *Understanding Publik Policy*, Pearson Education Inc, New Jersey, hlm. 1.

<sup>38</sup> James E. Anderson, *Public Policy and Politics in Amerika*, Op.Cit. hlm. 3.

<sup>39</sup> James E. Anderson, 1994, *Public Policy Making: An Itroduction*, Houhgton Mifflin Company, Boston, hlm. 6-8. Lihat juga Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Presindo, Yogyakarta, hlm. 19-21.

a. Penyusunan Agenda

Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas.<sup>40</sup> Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi.

Beberapa masalah dimasukan dalam agenda untuk dipilih. Terdapat masalah yang ditetapkan sebagai fokus pembahasan, masalah yang mungkin ditunda pembahasaannya, atau mungkin tidak disentuh sama sekali. Masing-masing masalah yang dimasukan atau tidak dimasukan dalam agenda memiliki argumentasi masing-masing.<sup>41</sup>

b. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah dimasukan dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan dalam tahap formulasi kebijakan. Berbagai masalah yang ada tersebut ditentukan masalah mana yang merupakan masalah yang benar-benar layak dijadikan fokus pembahasan.<sup>42</sup>

c. Adopsi Kebijakan

Alternatif yang ditawarkan, pada akhirnya akan diadopsi satu alternatif pemecahan yang disepakati untuk digunakan sebagai solusi atas permasalahan tersebut.<sup>43</sup> Tahap ini sering disebut juga dengan tahap

---

<sup>40</sup> Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt, 2009, *Public Admnistration: An Action Orientation*, Wasdsworth, Bostom, hlm. 50-52.

<sup>41</sup> Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Presindo, Yogyakarta, hlm. 33.

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 34.

<sup>43</sup> *Loc. Cit.*

legitimasi kebijakan (*policy legitimation*), yaitu kebijakan yang telah mendapatkan legitimasi.<sup>44</sup>

#### d. Implementasi Kebijakan

Alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda dilapangan. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

#### e. Evaluasi Kebijakan

Kebijakan yang telah dilaksanakan akan dievaluasi, untuk dilihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah atau tidak. Pada tahap ini, ditentukan kriteria-kriteria, yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan telah meraih hasil yang diinginkan.<sup>45</sup>

Penilaian tidak hanya menilai implementasi dari kebijakan. Namun lebih jauh, penilaian ini akan menentukan perubahan terhadap kebijakan. Suatu kebijakan dapat seperti semula, diubah atau dihilangkan sama sekali.<sup>46</sup>

## 2. Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

Kebijakan hukum pertanahan mencakup aspek yang mendasar yaitu prinsip pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghargai prinsip kesederajatan manusia. Salah satu tujuan pembentukan negara Republik

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm.53.

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm 53.

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm.34

Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah mewujudkan kesejahteraan umum.<sup>47</sup>

Kebijakan pertanahan di Indonesia sebenarnya sudah lama diformulasikan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) yang melandaskan diri pada pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. UUPA mengandung nilai-nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan hidup dan kehidupan yang berperi kemanusiaan dan berkeadilan sosial. Perwujudan keadilan sosial dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA yakni prinsip negara menguasai dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip *landreform*, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya dan prinsip nasionalitas. Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya. Di dalam praktek dapat dijumpai berbagai peraturan yang bias terhadap kepentingan sekelompok kecil masyarakat dan belum memberikan perhatian serupa kepada kelompok masyarakat yang lebih besar.<sup>48</sup>

Kebijakan pertanahan sebagai salah satu kebijakan publik dalam bentuk peraturan perundang-undangan sudah berlaku kurang lebih selama 48 tahun. Dalam kurun waktu tersebut telah mengalami tiga era

---

<sup>47</sup> Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan (sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif)*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 2

<sup>48</sup> Maria SW Sumardjono, 2006, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Kompas, Jakarta

penting yaitu rezim Orde Lama, rezim Orde Baru dan rezim Orde Reformasi. Walaupun demikian UUPA secara substitusi tidak mengalami perubahan. Akan tetapi diakui selama tiga era tersebut implementasi UUPA mengalami berbagai perubahan sebagai pengaruh dari perbedaan visi dan misi, strategi, kebijaksanaan dan program pemerintah pada suatu orde.<sup>49</sup>

Kebijakan pertanahan nasional maka akan lebih jelas jika untuk itu dibagi dalam 3 era, yaitu era Rezim Orde Lama, Era Rezim Orde Baru dan Era Orde Reformasi.

a. Era Rezim Orde Lama

Sebagaimana halnya peraturan perundang-undangan yang lain, UUPA pun sebagai produk hukum penguasa, berisikan dan merupakan cermin kebijakan penguasa pada waktu dibuatnya yaitu pada awal era rezim Orde Lama. Pada waktu itu sebagai orde yang bertujuan mengadakan perombakan pada kebijakan penguasa selama masa sebelumnya, berketetapan akan dengan sungguh-sungguh melaksanakan pembangunan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai kepribadian bangsa. Seperti di ketahui UUD 1945 baru dinyatakan berlaku kembali sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Segala sesuatu akan didasarkan pada kepribadian nasional. Demikianlah dalam rangka mewujudkan, merumuskan, memberikan landasan hukum dan pelaksanaan kebijakan pembangunan yang baru di bidang pertanahan, dalam UUPA tampak sekali perwujudan Sila-sila Pancasila dan penjabaran Kebijakan Pokok Pertanahan Nasional

---

<sup>49</sup> Lufti Ibrahim Nasution, 2005, *Evaluasi Pelaksanaan UUPA, Program Masa Kini dan Mendatang*, Makalah Seminar Nasional, BPN

sebagai yang dirumuskan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Untuk melaksanakan kebijakan baru rezim Orde Lama tersebut, dalam UUPA ditetapkan garis-garis besar reformasi di bidang pertanahan yang dirangkum dalam Panca Program Agraria Reform Indonesia, yang meliputi :

- 1) Pembaharuan Hukum Tanah, melalui penciptaan unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional, dengan menyediakan hak-hak atas tanah untuk berbagai keperluan pemerintah, perseorangan serta badan-badan usaha, sosial dan keagamaan disertai pemberian jaminan kepastian hukum dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah;
- 2) Penghapusan hak-hak asing dan konsesikonsesi kolonial atas tanah yang dialihkan kepada penguasa-penguasa nasional;
- 3) Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
- 4) Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah, dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan yang kemudian dikenal sebagai program *landreform*;
- 5) Perencanaan, persediaan dan peruntukan tanah serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya yang kemudian dikenal sebagai kegiatan penataan tanah.

Ketentuan-ketentuan UUPA tersebut terlihat bahwa kebijakan yang berpihak kepada rakyat banyak terutama golongan ekonomi lemah. Pembangunan Nasional di mulai dengan mengutamakan

pembangunan di bidang pertanian, melalui usaha memberdayakan rakyat petani. Antara lain dengan memberikan tanah garapan yang luasnya memadai kepada para petani melalui pelaksanaan *landreform* dan penyelenggaraan transmigrasi, disertai pemberian hak atas tanah yang tertulis peraturannya dan terjamin penguasaannya melalui pendaftaran atas tanah. Petani Indonesia yang pada kenyataannya merupakan golongan rakyat yang besar dan lemah perlu diberdayakan karena pembangunan di bidang-bidang lain hanya akan berhasil, bilamana dapat ditopang oleh bidang pertanian yang kokoh, dengan rakyat petani yang kuat kedudukan ekonomi dan sosialnya.

Dalam pelaksanaan *landreform* yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960, diperhatikan benar Sila kedua Pancasila yaitu Sila Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab dan asas-asas negara hukum. Untuk itu tanah-tanah pertanian yang penguasaannya melampaui batas yang ditetapkan akan diambil dan kemudian akan di distribusikan kepada petani yang memerlukan. Pengambilan tanah-tanah pertanian yang melampaui batas inipun disertai dengan ganti kerugian.

Bidang perkebunan, industri, pariwisata, perdagangan, jasa dan lain-lainnya tidak diabaikan, dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan mengenai penyediaan tanah dan penata guna tanah serta disediakan hak-hak atas tanah khusus untuk keperluan-keperluan yang bersangkutan. Bahkan bagi badan-badan hukum yang untuk sebagian atau seluruhnya bermodal asingpun tetap dibuka kemungkinan menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan

usahanya. Maka sungguhpun yang diutamakan usaha memberdayakan rakyat tani tetapi kebijakan pembangunan pada waktu itu bukanlah anti modal besar baik nasional maupun asing.<sup>50</sup> Bahkan diantisipasi kemungkinan kesulitan dalam memperoleh tanah yang sudah dihaki oleh rakyat untuk usaha-usaha non pertanian tersebut yaitu dengan cara pencabutan hak menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Undang-undang ini disusun dengan pertimbangan, bahwa untuk keperluan apa pun dan diperlukan oleh siapapun, tanah yang bersangkutan harus diusahakan untuk diperoleh melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan. Baik mengenai penyerahan tanahnya oleh pemilik tanah kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya. Dalam rangka melindungi hak pemilik tanah, yang dijamin oleh hukum suatu negara hukum, dalam musyawarah itu tidak dibenarkan adanya paksaan atau tekanan oleh pihak manapun juga. Bilamana tidak diperoleh kesepakatan, maka haruslah dicari tanah yang lain. Tetapi dalam hal tanah yang bersangkutan diperlukan untuk proyek yang tergolong untuk kepentingan umum dan tidak dapat diperoleh tanah yang lain maka kepentingan umumlah yang harus didahulukan daripada kepentingan pribadi. Untuk keperluan ini memang sudah di sediakan dasar hukumnya dalam pasal 18 UUPA yang memungkinkan pengambilan tanah tersebut secara paksa, tetapi dengan tata cara yang diatur dalam undang-undang (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961) dan harus disertai dengan ganti kerugian yang

---

<sup>50</sup> Budi Harsono, 2005, *Reformasi Hukum Tanah Yang Berpihak Kepada rakyat*, Makalah Seminar Nasional, BPN

layak. Satu-satunya pejabat yang berwenang mengadakan pencabutan hak adalah Presiden Republik Indonesia yang sekaligus wajib menetapkan bentuk dan jumlah ganti kerugiannya sebagai imbalan yang merupakan hak pemilik tanah yang bersangkutan. Walaupun demikian masih dibuka kemungkinan bagi bekas pemilik untuk menolaknya dan mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi. Pengadilan inilah yang diharapkan akan menetapkan secara bijak dan layak bentuk dan jumlah imbalan yang tentunya mengikat semua pihak.

Mengenai bentuk dan jumlah imbalan itu ada suatu asas umum yang bersifat universal. Bentuk dan jumlah imbalan yang ditetapkan harus sedemikian rupa, hingga penyerahan tanah yang bersangkutan, untuk kepentingan umum sekalipun tidak akan menyebabkan keadaan ekonomi dan sosial bekas pemiliknya menjadi mundur. Asas umum ini disebut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973, yang mengatur tata cara banding pada Pengadilan Tinggi yang di maksudkan. Dalam hal ini maka imbalan yang menjadi hak pemilik tanah tidak hanya terbatas pada pemberian ganti kerugian mengenai tanah, bangunan dan tumbuh-tumbuhan yang ada di atas tanah yang dilepaskan, melainkan meliputi juga kerugian-kerugian yang lain.

b. Era Rezim Orde Baru

Sebelum sampai terlaksana sepenuhnya diprogramkan dalam reformasi agraria seperti tersebut di atas terjadilah tragedi nasional dalam tahun 1965, maka kemudian lahirlah era Orde Baru.

Rezim Orde Baru mewarisi situasi nasional dalam keadaan ekonomi negara yang menyedihkan dan konstelasi politik yang saat itu dinilai sebagai penyimpangan besar dari Pancasila dan UUD 1945. Langkah pertama rezim Orde Baru dalam usaha untuk menyelamatkan bangsa dan negara dalam bidang ekonomi adalah mengubah kebijakan pembangunan nasional dan dalam bidang politik mengadakan koreksi total pada kebijakan rezim Orde Lama dan kembali pada pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Seperti kemudian terjadi di era Orde Reformasi rezim Orde Barupun dalam perkembangan kebijakan politik dan ekonominya dinilai menyimpang dari Pancasila dan UUD 1945.

Jika rezim Orde Lama mengutamakan pembangunan bidang pertanian dengan berusaha memberdayakan rakyat petani, maka rezim Orde Baru mengutamakan pertumbuhan melalui pembangunan industri pengolahan bahan-bahan baku yang berasal dari impor. Pertumbuhan melalui pembangunan industri itu memerlukan jumlah modal yang besar yang hanya dipunyai golongan ekonomi kuat dan asing. Baik dalam Tap-Tap MPR Orde Baru maupun dari kebijakan penguasa selalu dinyatakan bahwa modal asing merupakan pelengkap. Tetapi kemudian ternyata justru modal asing itulah yang dominan, baik dalam bentuk investasi langsung maupun sebagai pinjaman untuk membiayai proyek-proyek pembangunan pemerintah dan swasta.

Dengan alasan yang sangat pragmatis yaitu untuk menerapkan dan mencapai pertumbuhan ekonomi, pada awal kekuasaannya Orde Baru mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mencakup lingkup

agraria, yang antara lain: Undang-undang Penanaman Modal Asing Tahun 1967 dan Undang-undang Penanaman Dalam Negeri Tahun 1967. Meski seakan-akan kelahiran kedua undang-undang yang berkaitan dengan penanaman modal ini tidak berkaitan langsung, perlu dicatat bahwa orientasi penguasaan dan eksploitasi kekayaan alam Indonesia pada saat itu diperuntukkan bagi modal-modal tersebut. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan yang diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan *Landreform* serta Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Minyak Dan Gas Bumi Negara yang kesemuanya bukan saja tidak mengacu bahkan bertentangan dengan UUPA yang mengakibatkan tumpang tindihnya peraturan tentang agraria. Dengan demikian, apa yang dialami dari dulu hingga sekarang adalah terancamnya kehidupan petani, menurunnya produktivitas petani, meluasnya jumlah orang miskin.<sup>51</sup>

c. Era Orde Reformasi

Orde Reformasi tampak membawa perombakan yang mendasar dalam kebijakan pembangunan nasional di bidang ekonomi sebagai yang ditetapkan dalam Tap MPR No XVI/MPR/1998 tentang politik ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi. Tap MPR ini merupakan titik tolak tonggak baru demokrasi ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa saat itu sudah terdapat kebijakan baru yang artinya kita tidak

---

<sup>51</sup> Achmad Ya'kub, April 2005, *Agenda Neo Liberal Masuk Melalui Kebijakan Agraria Di Indonesia*, Jurnal Analisis Sosial, Vol. 9 No 1.

akan kembali kepada kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru yang lalu yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.<sup>52</sup>

Tap MPR NO XVI/MPR/1998 antara lain merumuskan bahwa Kebijakan ekonomi baru mencakup kebijakan, strategi, dan pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak sebagai wujud keberpihakan pada kelompok usaha kecil, menengah, dan koperasi, serta berfungsi sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional tanpa mengabaikan peranan perusahaan-perusahaan besar. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan perusahaan dan kepemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat luas. Tanah sebagai basis usaha pertanian diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan pertanian rakyat.

Tap MPR tersebut ditetapkan atas dasar pertimbangan bahwa pelaksanaan demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 UUD 1945 belum terwujud. Sejalan dengan perkembangan kebutuhan dan tantangan pembangunan nasional, diperlukan keberpihakan politik ekonomi, yang memberi kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi rakyat, yang mencakup koperasi, usaha kecil dan menengah sebagai pilar utama pembangunan nasional tanpa mengabaikan peranan usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara. Usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara mempunyai hak untuk

---

<sup>52</sup> Arie S Hutagalung, April 2005, *Konsistensi Dan Korelasi Antara UUD 1945 Dan UUPA 1960*, Jurnal Analisis Sosial, Vol 9 No 1.

berusaha dan mengelola sumber daya alam, dengan cara yang sehat dan bermitra dengan pengusaha kecil, menengah dan koperasi. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya, harus dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk penguasaan dan kepemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat luas.

Kemudian dengan terbitnya Tap MPR No IX/MPR/2001 disusul dengan diterbitkannya Keppres No 34 Tahun 2003 maka semakin jelas arah kebijakan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. pemerintah disini menegaskan tidak akan memarginalkan UUPA akan tetapi akan melakukan penyempurnaan. Untuk itu Badan Pertanahan Nasional ditugaskan untuk melakukan langkah-langkah percepatan, antara lain:

- 1) Mengajukan rancangan Undang-undang tentang Hak atas Tanah;
- 2) Penyusun peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

Demikianlah garis kebijakan pembangunan Orde Reformasi yang berbeda benar dengan kebijakan rezim Orde Baru, tetapi sejalan dengan semangat yang terkandung dalam UUPA. Kebijakan Orde Reformasi lebih memihak pada rakyat banyak, khususnya usaha kecil, menengah dan koperasi. Dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakannya maka telah dikeluarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 yang telah menugaskan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk

membuat rancangan penyempurnaan UUPA, undang-undang tentang hak milik dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo fungsi dan tugas dari organisasi Badan Pertanahan Nasional dan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum digabung dalam satu lembaga kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Sejak 23 Oktober 2019 jabatan Kepala BPN dipangku oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang Hadi Tjahjanto.<sup>53</sup>

### 3. Kebijakan Pengelolaan Pertanahan Nasional

Pengelolaan Pertanahan berkontribusi pada terwujudnya *Proseperity, Equuity, Social Welfare, dan Sustainability* bagi Rakyat. Sasaran yang akan dicapai adalah terwujudnya sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif dan terlaksananya penegakan hukum terhadap hak atas tanah masyarakat dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi dan demokrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Prinsip dan azas pengelolaan pertanahan nasional dijalankan dengan 4 (empat) prinsip pertanahan yaitu:

- a. Pengelolaan pertanahan harus berkontribusi pada kesejahteraan rakyat (*welfare*);
- b. Pengelolaan pertanahan harus berkontribusi pada keadilan (*justice*);
- c. Pengelolaan pertanahan harus berkontribusi pada Indonesian Sustaibility Society (*sustainability*);
- d. Pengelolaan pertanahan harus berkontribusi pada harmoni kemasyarakatan (*harmony*).

---

<sup>53</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pertanahan\\_Nasioanal](https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasioanal), (Diakses pada Tanggal 10 Agustus 2023)

Kempat prinsip pengelolaan pertanahan tersebut diatas diturunkan dari Pancasila, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Tap MPR Nomor IX/MPR/2001, Pasal 1 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang lain yang langsung mengatur pertanahan. Terwujudnya kebijakan dan strategis Pengelolaan Pertanahan sebagaimana di uraikan dalam keempat prinsip tersebut di atas, pada gilirannya akan menguatkan lembaga pertanahan sebagaimana di uraikan dalam keempat prinsip tersebut di atas, pada gilirannya akan menguatkan lembaga pertanahan sesuai dengan jiwa, aspirasi rakyat secara luas. Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan pertanahan tersebut, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, telah menetapkan 11 agenda prioritas dalam menangani persoalan pertanahan yang meliputi:<sup>54</sup>

- a. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (*trust buliding*);
- b. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia.
- c. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah;
- d. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik di seluruh Indonesia;
- e. Menanganai dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan secara sistematis;
- f. Membangun Sistem Informasi dan Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) dan Sistem Pengamanan Dokumen Pertanahan di seluruh Indonesia.
- g. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
- h. Membangun data base penguasaan dan kepemilikan tanah skala besar;
- i. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan;
- j. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia; dan
- k. Membangun dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan pertanahan.

---

<sup>54</sup> Rencana Strategis (RENSTRA) Badan Pertanahan Nasional 2010-2014, hlm. 24.

Tujuan pengelolaan pembangunan bidang pertanahan yang akan dicapai pada dasarnya adalah “Mengelola tanah seoptimal mungkin untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Rincian tujuan pembangunan pertanahan tersebut menunjukkan kondisi yang harus dilanjutkan, yaitu:<sup>55</sup>

- a. Melanjutkan Pengembangan insfastruktur pertanahn secara nasional, regional dan sektoral, yang diperlukan bagi seluruh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional RI dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia;
- b. Tetap berupaya mewujudkan suatu kondisi yang mampu menstimulasi, mendinamisasi dan memfasilitasi terselenggaranya survai dan pemetaan tanah secara cepat, modern, dan lengkap serta tetap menjamin akurasi di seluruh wilayah Indonesia khususnya wilayah yang memiliki potensi ekonomi tinggi serta rawan masalah pertanahan;
- c. Melanjutkan percepatan pendaftaran tanah dan penguatan hak atas tanah melalui program legalisasi aset pertanahan dengan biaya yang lebih murah, dengan waktu yang terukur;
- d. Melanjutkan Penataan dan mengendalikan Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan mengendalikan Penguasaan, mengkokohkan keadilan di bidang sumber daya agraria, Program Pembaruan Agraria Nasional (*Reforma Agrari*);
- e. Tetap mengupayakan pengurangan jumlah konflik, sengketa dan perkara pertanahan serta mencegah terciptanya konflik, sengketa dan perkara pertanahan baru;
- f. Meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan tugas pada semua unit kerja BPN RI;
- g. Melanjutkan peningkatan mutu pelayanan publik di bidang pertanahan agar lebih berkualitas, terukur, akurat, tepat, transparan dan akuntabel, dengan tetap menjaga kepastian hukum.

Sasaran pembangunan pertanahan yang akan dicapai pada dasarnya adalah terwujudnya sistem pengelolaan tanah yang efesien, efektif, serta terlaksananya penegakan hukum terhadap hak atas tanah masyarakat dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi dan demokrasi. Penjabaran dari masing-masing tujuan pembangunan

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

pertanahan yang akan dicapai mengacu pada beberapa isu strategis pengelolaan pertanahan yang terdiri dari:<sup>56</sup>

- a. Masih terbatasnya cakupan wilayah yang telah dipetakan kedalam peta dasar, peta tematik, dan peta nilai tanah sehingga berdampak dalam rangka kegiatan pendaftaran tanah tidak dapat dilakukan percepatan karena masih terbatasnya peta dasar, dalam konteks peta tematik belum dapat memberikan akses informasi yang lebih luas terutama untuk kepentingan investasi, seperti belum jelasnya batas administrasi wilayah, belum dapat memberikan informasi yang berkaitan dengan kemampuan tanah, ketersediaan lahan dan nilai tanah;
- b. Masih rendahnya jumlah bidang tanah yang terdaftar atau yang sudah diberikan legalitas sehingga belum memberikan kepastian hukum atas aset masyarakat, aset Pemerintah dan aset badan hukum yang berdampak rentan terjadinya sengketa-sengketa ekonomi terutama dalam rangka penguatan modal usaha sehingga belum maksimal memberikan kontribusi dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c. Terjadinya ketimpangan Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T) yang berakibat pada terkonsentrasinya aset yang dikuasai oleh pemilik modal sehingga para petani tidak memiliki lahan untuk kegiatan usahanya, petani hanya menjadi buruh tani sekalipun petani memiliki tanah, tetapi sangat terbatas sehingga tidak mencukupi untuk kehidupan keluarganya.
- d. Harmonisasi Penataan Ruang Dan Perizinan
  - 1) Harmonisasi kebijakan penataan ruang di daerah pulau/kepulauan, kawasan-kawasan strategis dan penataan ruang nasional agar memberikan misi keadilan spesial bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan dengan menyediakan ruang yang tepat dan layak, serta memastikan adanya partisipasi masyarakat pada proses penataan ruang dan perencanaan wilayah dan kordinasi penataan ruang antar wilayah. Sebagai bagian pula dari strategi ini adalah evaluasi kebijakan penataan ruang yang bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan. Disamping itu diperlukan kordinasi untuk penyediaan peta pembangunan fungsi kawasan serta terpadu. Disamping itu juga diperlukan kordinasi untuk penyediaan serta penggunaan fungsi kawasan serta terpadu;

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 25-27

- 2) Perbaiki sistem dan pelaksanaan perizinan dibidang pertanahan melalui pedataan perizinan yang dilakukan dengan menghormati prinsip-prinsip keadilan bagi semua pihak.
- e. Banyaknya bidang-bidang tanah hak dengan sekala besar (luas) yang tidak dimanfaatkan (terlantar), sehingga membatasi akses masyarakat atas tanah dan tanah yang diterlantarkan tersebut tidak dapat berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja;
  - f. Banyaknya kasus-kasus pertanahan akibat sengketa dan konflik berpotensi terhadap timbulnya gejolak atau kerawanan sosial sehingga mengganggu pertumbuhan iklim investasi, disisilain bahwa lahan tidak berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi karena tanah tersebut tidak produktif;
  - g. Kurang harmoninya beberapa peraturan perundang-undang di bidang pertanahan yang tidak dimandatkan sebagaimana tertuang dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 yang mengamanatkan untuk melakukan pengkajian peraturan dibidang pertanahan gunannya untuk memberikan kemudahan dibidang pelayan pertanahan, jaminan kepastian berinvestasi dan jaminan kelestarian lingkungan;
  - h. Masih sulitnya masyarakat untuk mendapatkan akses pelayanan dibidang pertanahan disebabkan oleh kondisi geografis, sarana transportasi, kemampuan ekonomi masyarakat, dan minimnya informasi tentang pelayanan pertanahan, sehingga pemerintah melakukan pembangunan larasita sebagai kantor yang bergerak yang didukung dengan penerapan Tekonologi Informasi untuk mendekatkan pusat-pusat layanan pertanahan kepada masyarakat pemberdayaan masyarakat dibidang pertanahan.

Ditetapkannya sasaran strategis pengelolaan pertanahan diatas diharapkan penyusunan kegiatan-kegiatan pertanahan lebih fokus sehingga lebih spesifik, terinci, terukur, dan dapat dicapai sekaligus merupakan *Action Plan* (Rencana Aksi) dengan berpadoman pada kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

#### **4. Sistem Hukum Pertanahan Indonesia**

Sistem Hukum Agraria di Indonesia telah mempunyai undang-undang yang merupakan landasan hukum keagrariaan yaitu UUPA yang telah diumumkan dalam lembaran negara Nomor 104 Tahun 1960.

Menurut Ludwig Von Bertalanfy, sistem adalah *complexes of elements standing interection; a sistem is a set of element standing interrelation among themselves and with the environment*. Secara lebih umum Shrode and Voich mendefinisikan sistem sebagai: *a set of unterrelated parts, working independently and jointly, in pursuit of common objectives of the whole, within a complex environment*.<sup>57</sup>

Definisi sistem tersebut menekankan kepada beberapa hal berikut.<sup>58</sup>

- a. Sitem itu berorientasi kepada tujuan (*purposive behavior the sistem is objective oriented*);
- b. Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagian-bagiannya (*holism the whole is more than the sum of all he part*);
- c. Suatu sistem berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungan (*openness the sistem interacts with a larger sistem, namely its environment*);
- d. Bekerjanya bagian-bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga (*transformation the working of the part creates something of value*);
- e. Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain (*interelattedness the various parts must fit together*);
- f. Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (*control mechanism there is aunifying force that olds the sistem together*);

Sistem hukum pertanahan di Indonesia didasarkan pada dua alasan. *Pertama*, Pembukaan dan Pasal-pasal UUD NRI 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan pijakan dari kebijakan hukum di Indonesia. *Kedua*, Pembukaan dan Pasal-pasal UUD NRI 1945 mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya Bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang sejak berabad-abad lalu. Nilai-nilai khas inilah yang membedakan sistem Hukum Indonesia dari sistem hukum lain sehingga muncul istilah Negara Hukum Pancasila. Nilai-nilai khas ini yang jika dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan nilai prismatic,

---

<sup>57</sup> Widhi handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 32-33

<sup>58</sup> *Loc.Cit.*

sebagaimana telah dikemukakan oleh Fred W. Riggs di muka, yang karenanya dalam konteks hukum dapat disebut sebagai hukum prismatic.<sup>59</sup>

Konsep prismatic merupakan hasil *identifikasi Riggs* terhadap pilihan kombinasi atau jalan tengah atas nilai sosial paguyuban dan nilai sosial patembayan seperti yang dikemukakan oleh Hoogvelt menyatakan bahwa ada dua nilai sosial yang hidup dan mempengaruhi warga masyarakat, yakni nilai sosial yang paguyuban yang menekankan pada kepentingan bersama dan nilai sosial patembayan yang menekankan pada kepentingan dan kebebasan individu. Fred W. Riggs kemudian mengajukan nilai sosial prismatic yang meletakkan dua kelompok nilai sosial tersebut sebagai landasan untuk membangun hukum yang penjabarannya dapat disesuaikan dengan tahap-tahap perkembangan sosial ekonomi masyarakat yang bersangkutan.

Nilai-nilai khas yang kemudian mengkristalkan tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar negara Indonesia, yang kemudian melahirkan sistem Hukum Nasional Indonesia yang khas pula antara lain meliputi kombinasi dari;<sup>60</sup>

- a. Nilai kepentingan: antara *Individualisme* dan *Kolektivisme*;
- b. Konsepsi negara hukum: antara *Rechtsstaat* dan *the Rule of Law*;
- c. Hukum dan Masyarakat: antara Alat pembangunan dan Cermin Masyarakat;
- d. Negara dan Agama: *Religious Nations State*.

---

<sup>59</sup> Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 23

<sup>60</sup> Widhi Handoko, *Op. Cit.*, hlm. 39

Tanah, sebagaimana dituliskan dalam Pasal 4 UUPA, atas dasar Hak Menguasai dari negara dapat diberikan dan dimiliki oleh orang-orang, baik secara perorangan maupun badan bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Dalam pengelolaan dan penggunaannya, tanah memiliki nilai ekonomi yang strategis, yang sering sekali menimbulkan permasalahan dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah. Selain itu, terbatasnya akses terhadap tanah, terutama oleh masyarakat berpenghasilan rendah yang menggunakan tanah sebagai sumber utama perekonomian mereka, mengakibatkan tanah sering menjadi alasan terjadinya konflik antara masyarakat dan masyarakat dengan pihak lain.

Kasus pertanahan yang sering terjadi di Indonesia meningkat dari tahun ke tahun dan belum ditemukan metode penyelesaian yang efektif, dalam arti tidak merugikan pihak yang bersengketa. Maraknya kasus pertanahan mengindikasikan belum optimalnya pelaksanaan sistem pengelolaan pertanahan serta menghambat program-program pembangunan tentu menjadi perhatian penting untuk dicarikan jalan keluar sehingga tanah dapat dikelola dan dimanfaatkan sebagai aset yang dapat memberikan sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat Indonesia.

Sistem pengelolaan pertanahan sebagai salah satu kunci dalam penyelesaian kasus dan sengketa pertanahan perlu diperbaiki untuk mereduksi jumlah kasus pertanahan serta mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Perbaikan sistem pengelolaan pertanahan dilakukan dengan mengidentifikasi berbagai kasus pertanahan untuk menemukan akar permasalahannya sehingga dapat dijadikan pembelajaran dan penyelesaian masalah.

## B. Tinjauan Umum tentang Penguasaan Hak atas Tanah

### 1. Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah

Tanah sebagai sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia oleh karena itu sudah sewajarnya apabila kita mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memberikan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945.<sup>61</sup>

Istilah “hak” selalu tidak dapat dipisahkan dengan istilah ”hukum”, di dalam literatur Belanda kedua-duanya di sebut dengan “*recht*”. Akan tetapi antara hak dan hukum dapat dibedakan dengan menggunakan istilah “*Objektief recht*” dan “*Subjektief recht*”. Van Apeldoorn mengartikan *Objektief Recht* dengan hukum objektif, yaitu peraturan hukum yang berlaku umum. *Subjektief Recht* diartikan dengan hukum subjektif yaitu untuk menyatakan hubungan yang diatur oleh hukum obyektif, berdasarkan mana yang satu mempunyai hak, dan yang lain mempunyai kewajiban terhadap sesuatu.<sup>62</sup> Hak *absolute* memberi wewenang bagi pemegangnya untuk berbuat atau tidak berbuat, pada dasarnya dapat dilaksanakan terhadap siapa saja.<sup>63</sup>

Pengertian “*penguasaan*” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, selain itu beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Penguasaan yuridis dan

---

<sup>61</sup> Arie S. Hutagalung, 2005 *Tebaratn Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, hlm.19.

<sup>62</sup> Ramil Zein, 1995, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.35.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm.37.

fisik atas tanah ini dipakai dalam aspek privat. Ada penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.<sup>64</sup>

Pengertian dari bunyi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA adalah merupakan pemberian hak kepada bangsa Indonesia dalam hal ini bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia keseluruhannya menjadi hak dari bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional dan bukan hanya menjadi hak dari para pemiliknya saja begitu pula dengan pulau-pulau dan tanah-tanah yang berada di daerah-daerah tidaklah menjadi hak asli dari pulau maupun daerah-daerah yang bersangkutan, tetapi merupakan hubungan hak ulayat bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa mengenai seluruh wilayah Indonesia yang bersifat abadi dan sakral yang berfungsi sebagai pemersatu bangsa Indonesia. Ini berarti Negara mempunyai kewenangan untuk mengatur atau yang disebut juga sebagai Hak Menguasai Negara.

Negara mempunyai hak menguasai atas Sumber Daya Agraria (SDA) atau Hak Menguasai Negara, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara “Dalam hal ini ”dikuasai“ bukanlah berarti “dimiliki” tetapi lebih pada memberi kewenangan kepada Negara untuk mengatur, dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan SDA serta menentukan dan mengatur hak-hak SDA, menentukan dan mengatur bentuk-bentuk hubungan hukum yang mana objeknya adalah SDA tersebut.

---

<sup>64</sup> Urip Santoso., 2007, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm.73.

Tujuannya adalah untuk dapat terwujudnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia yang adil dan merata (Pasal 2 ayat 2 dan ayat 3). Sistem pelaksanaan Hak Menguasai Negara dilaksanakan secara terpusat (*sentralistik*) kemudian daerah hanya membantu untuk mengawasi jalannya sistem tersebut hal ini diberikan kewenangan ke daerah-daerah (*desentralistik*) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4), namun Hak Menguasai Negara atas tanah sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat atau tanah adat dari masyarakat Hukum Adat.

Pengakuan Hak Ulayat adalah Masyarakat Hukum Adat dapat melaksanakan kewenangannya dengan syarat bahwa hak ulayat tersebut masih ada, harus jelas subjek dan objek nya serta adanya norma adat yang mengatur pelaksanaan kewenangan sesuai dengan kepentingan bangsa dan Negara sebagai upaya memelihara persatuan bangsa (Pasal 3 UUPA).

Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3 UUPA, yaitu tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan hak ulayat.<sup>65</sup> Pemegang hak ulayat masyarakat hukum adat pada dasarnya berkewajiban untuk menggunakan haknya sebagaimana mestinya untuk meramu atau berburu dalam hutan wilayah hukum masyarakatnya itu. Menjaga dan memelihara sebaik-baik mungkin kondisi alam tempat mereka melakukan mata pencahariannya tersebut.<sup>66</sup>

1) Hak-hak Perorangan atau Individu, yang terdiri dari:

a) Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individu:

---

<sup>65</sup> Budi Harsono, *Op Cit.*, hlm.263.

<sup>66</sup> Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, 1984, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, Cet.1, GaliaIndonesia, Jakarta. hlm.32.

(1) Hak Atas Tanah Primer, yaitu hak atas tanah yang langsung bersumber pada Hak Bangsa:

(a) Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA. Subjek hukum tanah hak milik adalah:

1. Pasal 9 Azas Kewarganegaraan dan Azas Persamaan;
2. Pasal 20 (1) Azas Umum Perorangan;
3. Pasal 21 (1) Warga Negara Indonesia;
4. Pasal 21 (4) Warga Negara Indonesia Tunggal.

Pemegang hak milik yang bersumber dari hak milik adat pada dasarnya berkewajiban untuk:

1. Menggunakan tanahnya secara semestinya menurut tujuannya;
2. Menjaga agar penggunaan tanah tersebut tidak mengganggu atau merugikan kepentingan orang lain atau kepentingan umum, dan;
3. Memelihara tanah tersebut dengan baik sehingga tanahnya dapat berfungsi sosial, sebagaimana hal ini sudah menjadi

“*jiwa asli*” yang melandasi Hukum Adat Indonesia.<sup>67</sup>

(b) Hak Guna Bangun

Hak Guna Bangun adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu tertentu yaitu 20 Tahun atau 30 Tahun. Pasal 36 ayat (1) UUPA Subyek Hukum dari Hak Guna Bangun

---

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm. 32.

ini adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan di Indonesia dan Berkedudukan di Indonesia.

(c) Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk megusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara selama jangka waktu tertentu, duna perussahaan pertanian, perikanan dan peternakan, Subjek Hukum dari Hak Guna Bangun adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia.

(d) Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak atas perjanjian dengan pemiliknya yang bukan sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan.

Subyek Hukum dan Hak Pakai adalah Warga Negara Indonesia, Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia, Badan Hukum Indonesia dan Badan Hukum Asing yang mempunyai Perwakilan di Indonesia.

(e) Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan dapat dirumuskan sebagai suatu hak atas permukaan bumi yang disebut dengan tanah yang merupakan pelimpahan wewenang dari Pemerintah pusat kepada suatu lembaga Pemerintah atau Pemerintah daerah, badan hukum Pemerintah atau Pemerintah daerah untuk;

- (1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- (2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- (3) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh pemegang hak pengelolaan tersebut, yang meliputi segala peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpihan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, sesuai dengan Peraturan Perundangan yang berlaku.<sup>68</sup>

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 menyebutkan subjek hak pengelolaan itu pada Pasal 2, 5, dan Pasal 7 yaitu Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan atau Badan-badan Hukum (milik) Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk pembangunan dan pengembangan wilayah pemukiman, wilayah industri, dan pariwisata. Pasal 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 disebutkan pula subjek hak pengelolaan itu adalah Lembaga, instansi Pemerintah atau Badan-badan Hukum Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang bergerak dalam

---

<sup>68</sup> Ramli Zien, 1995, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.57.

kegiatan-kegiatan usaha sejenis dengan perusahaan industri dan pelabuhan.<sup>69</sup>

(2) Hak Atas Tanah yang Sekunder, yaitu hak yang bersumber dari pemilikinya (diperoleh dari pemilikinya), yaitu :

- a) Hak Guna Bangunan;
- b) Hak Guna Usaha Bagi Hasil;
- c) Hak Guna Pakai;
- d) Hak Menumpang;
- e) Hak Sewa;
- f) Hak Gadai;

Hak atas tanah adalah hak atas tanah termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan diatasnya sebagaimana dinyatakan dalam UUPA dan Undang-undang Nomor 16 tentang Rumah Susun dan Ketentuan Perundang-undangan yang lainnya. Dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (UU BPHTB), menyebutkan bahwa Perolehan Hak atas Tanah dan atau Bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan.

Semua orang diberi kesempatan untuk mempunyai Hak atas Tanah (Pasal 4 UUPA) baik itu orang perorangan, baik sendiri maupun bersama dan Badan Hukum. Pasal 9 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa, persamaan untuk memperoleh Hak atas Tanah diperuntukan hanya untuk semua Warga Negara Indonesia (WNI), baik itu laki-laki maupun perempuan untuk

---

<sup>69</sup> *ibid.*, hlm. 66.

memperoleh Hak atas Tanah. Tujuannya adalah bahwa tidak ada lagi perbedaan antar warga negara maupun perbedaan jender, serta mengutamakan WNI untuk memperoleh hubungan yang sepenuhnya dengan Sumber Daya Agraria (SDA).

Hubungan sepenuhnya yang dimaksud adalah hubungan Hak Milik. Hubungan Hak Milik tersebut tidak diberikan kepada Warga Negara Asing (WNA). WNA tidak diperbolehkan untuk memperoleh status hukum Hak Milik atas Tanah. WNA hanya dimungkinkan dapat mempunyai Hak Pakai atas Tanah (Pasal 42 UUPA) dengan jangka waktu tertentu dengan syarat-syarat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, tetapi mempunyai hak yang lebih lemah. Hal tersebut berlaku pula terhadap WNI yang melepaskan kewarganegaraannya dan menjadi WNA, maka harus melepaskan Hakn atas Tanah tersebut kepada Negara karena orang-orang yang mempunyai 2 (dua) status hukum kewarganegaraannya maka akan dibedakan dari WNI lainnya (Pasal 21 UUPA).

## **2. Peralihan Hak atas Tanah**

Peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena pewarisan tanpa wasiat dan perbuatan hukum pemindahan hak. Pemindahan hak adalah suatu perbuatan hukum yang sengaja dilakukan untuk mengalihkan kepada pihak lain hak atas tanah. Adapun bentuk pemindahan haknya sebagai berikut:<sup>70</sup>

- a. Jual Beli;
- b. Tukar Menukar;
- c. Hibah;
- d. Hibah Wasit;
- e. Pemberian menurut hukum adat;

---

<sup>70</sup> Boedi Harsono, 2002, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, hlm. 333

f. Pemasukan dalam perusahaan.

Perbuatan hukum tersebut dilakukan oleh pemegang hak pada waktu hidup dan merupakan perbuatan hukum pemindahan hak yang bersifat tunai, kecuali hibah wasiat hak atas tanah tersebut akan berpindah kepada pihak lain saat pemegang hak (pewaris) meninggal. Pasal 23 ayat 1 UUPA menentukan bahwa hak milik demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan Pasal 19 UUPA dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam rangka menuju kepastian hukum hak-hak atas tanah Oleh karena itu, apabila suatu hak atas tanah yang tidak didaftarkan maka bahwa hak atas tanah tersebut belum mempunyai kepastian hukum meskipun kesepakatan untuk mengadakan perjanjian jual beli itu sudah ada.<sup>71</sup>

### **3. Cara Memperoleh Hak atas Tanah**

Sesuai ketentuan hukum tanah, seseorang atau badan hukum yang akan memperoleh hak atas tanah harus memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Pasal 21 dan 22 UUPA mengatur tentang tanah hak milik yang hanya boleh dimiliki oleh warga Negara Indonesia (WNI) sedangkan untuk tanah Hak Guna Usaha (HGU) dapat dimiliki oleh badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah dan Hak Guna Bangunan (HGB) harus dimiliki oleh WNI atau Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, hal tersebut berdasar Pasal 30 dan 36 UUPA. Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia atau Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan hukum di Indonesia berdasar Pasal 42 UUPA hanya berhak

---

<sup>71</sup> Soetomo, 2004, *Pedoman Jual Beli Tanah, Peralihan Hak Dan Sertifikat*, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 1.

memperoleh tanah dengan status Hak Pakai. Dalam memperoleh tanah harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Status tanahnya;
- b. Status pihak yang memperoleh tanah;
- c. Bentuk pemindahan haknya.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, maka cara memperoleh hak atas tanah dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a) Permohonan hak atas tanah, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah Negara.
- b) Pemindahan hak atas tanah apabila memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah dan pemiliknya bersedia secara sukarela memindahkan haknya.
- c) Pelepasan atau pembebasan hak atas tanah bila yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah dan pemiliknya bersedia untuk melepaskannya.
- d) Pencabutan hak atas tanah jika yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah dan melalui pelepasan hak tidak menghasilkan kata sepakat serta tanahnya benar-benar untuk kepentingan umum.

### **C. Tinjauan Umum Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Konsep Islam/Prespektif Islam.**

Kajian pertanahan dalam hukum Islam selalu dikaitkan dengan penguasaan dan pemilikan tanah oleh seseorang. Pertanahan dalam hukum Islam didefinisikan sebagai hukum-hukum Islam mengenai tanah dalam kaitannya dengan hak kepemilikan (*milkiyah*), pengelolaan (*tasarruf*), dan pendistribusian (*tawzi'*) tanah.<sup>72</sup> Dalam studi hukum Islam, hukum

---

<sup>72</sup>M.ShiddiqAl-Jawi, khilafah. [www/http://1924.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id](http://1924.org/index.php?option=com_content&task=view&id) (Diakses pada tanggal 10 Agustus 2023).

pertanahan dikenal dengan istilah *Ahkâm Al-Arâdi*. Pada umumnya para *fuqahâ'* (ahli hukum Islam) membahas hukum pertanahan ini dalam kaitannya dengan pengelolaan harta benda (*al-amwâl*) oleh negara.

Hukum Islam memandang, bahwa dunia dan alam semesta pada hakikatnya adalah milik Allah, manusia hidup di dunia diberi kewenangan untuk memakmurkan bumi, manusia sebagai khalifah atau pengatur dan penguasa bumi (tanah), diharapkan sebagai hamba yang mau berfikir dan mengerti akan kemauan-kemauan hukum yang ditetapkan oleh Allah.<sup>73</sup> Dengan demikian orang yang menguasai atau memiliki tanah dianggap menerima beban amanah dari Allah untuk menggunakannya sesuai dengan ketentuan yang digariskan Allah di dalam al-Qur'ân yang menitikberatkan pada kemaslahatan umat.

Aturan Islam tidak membatasi pemilikan tanah berdasarkan luasnya, melainkan berdasarkan kesanggupan dan kemampuan seseorang untuk memproduktifkannya. 'Umar b. al-Khat'ab dalam suatu riwayat mengatakan: "Bagi orang yang membiarkan tanahnya, maka tidak ada hak baginya, setelah dibiarkan selama tiga tahun". 'Umar menyatakan hal itu dan melaksanakan tindakan semacam itu, para sahabat Rasulullah melihat dan mendengar pernyataan dan tindakan Umar, namun tidak satupun di antara mereka yang mengingkari, maka dalam hal ini adalah telah terjadi *ijmâ'* sahabat tentang pengaturan pemilikan tanah seperti yang dinyatakan 'Umar b. al-Khat'ab tersebut.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Jamaluddin Mahasari, 2010, *Pertanahan dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta, hlm. 90.

<sup>74</sup> [www/http://wordpress.com/pertanian-syariah/pemilikan-tanah-menurut-islam.html](http://wordpress.com/pertanian-syariah/pemilikan-tanah-menurut-islam.html). (Diakses pada tanggal 10 Agustus 2023).

Dalam hal perolehan tanah oleh manusia yang hidup dalam suatu negara, hukum Islam memberikan jaminan kepada khalifah (pemerintah) untuk mengaturnya. Karena pemerintah merupakan perwujudan dari penggolongan umat manusia dalam kapasitas yang besar, terorganisir dalam sistem tata hidup di suatu wilayah. Demi kepentingan umum, pemerintah dapat memberikan tanah-tanah negara kepada rakyat yang membutuhkannya.

Pemberian oleh negara kepada rakyat yang membutuhkannya atau kepada rakyat yang patut untuk diberinya dapat dilakukan oleh pemerintah. Dalam istilah hukum Islam pemberian pemerintah atas tanah kepada rakyat yang membutuhkannya disebut *aliqta'*.<sup>75</sup>

Dalam hukum Islam pendistribusian tanah yang belum menjadi milik pribadi itu diperkenankan, misalnya tanah pemerintah atau tanah yang didapat dengan jalan perang atau tanah kosong yang belum pernah dibuka atau dimiliki orang lain.

Qodhi Abil Hasan Muhammad Ali Abi Muhammad,<sup>76</sup> mengklasifikasikan tanah pemberian negara kepada masyarakat dengan 3 kategori: (1) tanah tandus/rusak, diberikan kepada orang yang sanggup memperbaiki. Tanah semacam ini pernah diberikan Nabi Muhammad kepada Zubair bin Awwam. (2) tanah-tanah yang dapat diolah tetapi tidak dimanfaatkan dan tanah yang ditelantarkan oleh pemilik sehingga menimbulkan penderitaan penduduk sekitarnya, dan (3) tanah negara di wilayah taklukan, *khalifah* (pemerintah) yang terbagi menjadi beberapa

---

<sup>75</sup> Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah*, Vol. 3 (Bairut: Dar al-Fikr, t.th.), hlm. 193

<sup>76</sup> Qodhi Abil Hasan Muhammad Ali Abi Muhammad, *Al Hikmah Assulthoniyah*, (Bairut: Daar al Fikri, tt). 191-192.

jenis: (a) tanah yang pemiliknya gugur dalam perang. (b) tanah-tanah dari orang yang melarikan diri dalam masa peperangan. (c) tanah-tanah kerajaan yang tidak digunakan secara pribadi oleh kalangan pejabat. (d) tanah milik kerajaan dan para pejabat senior kenegaraan, dan (e) tanah-tanah yang berada di sekitar danau, sungai, laut, dan hutan.

Selain tanah yang dikuasai negara dan negara yang membaginya (disebut *Al Iqtho*), ada juga sistem penguasaan dan pemilikan tanah dengan cara membuka sebidang tanah yang belum diolah (tanah kosong) oleh seseorang atas inisiatif dan usahanya. Penguasaan dan pemilikan seperti ini di dalam hukum Islam disebut dengan istilah *ihya almawat* atau usaha menghidupkan tanah mati. Terhadap tanah kosong atau tanah di bawah kekuasaan khalifah (pemerintah) yang belum diolah, maka dapat diusahakan kepemilikannya oleh siapapun, yakni dengan memberdayakan tanah yang tidak produktif dan siapa yang lebih dahulu membuka dan menggarap tanah tersebut maka dia yang lebih berhak menguasainya. Hal ini berdasar pada ketentuan hadis Nabi Muhammad SAW yang berbunyi:<sup>77</sup> “Barangsiapa yang lebih dulu membuka tanah atau menggarap tanah yang belum ada pemiliknya, maka dia yang lebih berhak atas tanah tersebut”.

Pola penguasaan dan pemilikan tanah yang tak bertuan (*Res nullius*) oleh seseorang harus memenuhi beberapa syarat. Di antara syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut: (1) memberikan pematang atau tanda batas.

sebagai batas antara tanah yang satu dengan yang lain. (2) tanah yang sudah diberi tanda batas itu hanya sekedar cukup untuk keperluannya dan

---

<sup>77</sup> Lihat Hadis Riwayat Bukhori

(3) seseorang yang telah membuka tanah tersebut sanggup mempergunakannya untuk peningkatan kesejahteraan hidupnya.

Pola penguasaan dan pemilikan tanah melalui konsep *ihya al- mawat* terdapat perbedaan di antara imam/madzhab: (1) menurut Imam Abu Hanifah: Penguasaan dan pemilikan terhadap tanah kosong harus mendapat izin dari pemerintah (*khalifah*) setempat. Apabila pemerintah (*khalifah*) tidak mengizinkannya, maka seseorang tidak boleh langsung menguasai dan menggarap tanah tersebut. (2) menurut Madzhab Maliki : Apabila tanah yang tak bertuan itu dekat dengan pemukiman, maka untuk menguasai dan menggarap harus mendapat izin dari pemerintah (*khalifah*), tetapi jika letaknya jauh dari pemukiman, maka tidak perlu meminta izin kepada pemerintah (*khalifah*) dan (3) menurut Madzhab Syafi'i, Hambali, Imam Abu Yusuf dan Imam Muhammad (kedua terakhir adalah murid-murid Imam Hanafi) menyatakan, bahwa seluruh tanah yang tak bertuan atau tidak ada pemiliknya yang menjadi obyek *ihya al-mawat*, jika seseorang ingin menguasai atau memilikinya, maka tidak perlu mendapat izin dari pemerintah (*khalifah*) sebab tanah seperti itu adalah aset atau kekayaan yang boleh dimiliki (dikuasai) oleh setiap orang. Akan tetapi untuk menghindari sengketa di kemudian hari, mereka tetap menganjurkan sebaiknya minta persetujuan dari pemerintah (*khalifah*).<sup>78</sup>

Pada dasarnya tujuan agama (*maqosid al-syar'i*) adalah bagaimana tanah itu memberikan kemanfaatan sebanyak-banyaknya bagi masyarakat luas, dan tidak hanya dinikmati oleh beberapa gelintir manusia saja.

---

<sup>78</sup> Wahbah Al-Zuhayli, Al-fiqh Al-Islami Wa'addillatuhu, Juz 5, (Bairut: Daar Al-fikri, 1989), hlm. 552 – 553.

Pengusuran dari hak orang-orang yang memilikinya dipandang sebagai perbuatan yang tercela dan berdosa.<sup>79</sup>

### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### **A. Mengapa penerapan batas maksimum kepemilikan perorangan atas Hak Milik Tanah non pertanian di Kabupaten Subang, belum berbasis nilai keadilan.**

Dewasa ini masalahnya yang dihadapi dibidang pertanahan tidak semakin berkurang, namun sebaliknya bertambah dengan kompleksitasnya, Kasusnya pemilikan dan penguasaan tanah non pertanian oleh seorang individu maupun Badan Hukum yang melampaui batas maksimum membuktikan bahwa di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UUPA pada umumnya tidak dilengkapi dengan pemikiran yang tuntas terhadap peraturan pelaksanaannya. Kesenjangan ini bila dibiarkan terlampaui lama tentu akan menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum pertanahan.

Masyarakat maupun Badan Hukum yang berekonomi kuat dengan bebas membeli tanah untuk dijadikan investasi mengingat kebutuhan tanah semakin meningkat, sedangkan tanah tidak bertambah membuat harga tanah sangat sulit dikendalikan. Harga tanah yang semakin tidak terjangkau membuat masyarakat kecil semakin tersingkir. Akibat keadaan ini dapat membuat masyarakat kecil semakin tersingkir. Akibat keadaan ini dapat membuat adanya kecemburuan sosial yang dapat meningkatkan banyaknya konflik-konflik dibidang pertanahan.

---

<sup>79</sup> Tholhah Hasan, "Pertanahan dari Perspektif Agama Islam dan Budaya Muslim Menuju Pembangunan Indonesia Yang Berkeadilan dan Berkelanjutan", Makalah Yogyakarta: Makalah Seminar Nasional Pertanahan: Pemberdayaan Hak-hak Rakyat Atas Tanah ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Agama, dan Budaya pada tanggal 25-26 Februari 1999), hlm. 90

Ironisnya, tanah yang pada umumnya diperoleh melalui jual beli maupun Proses ahli fungsi tanah pertanian subur yang menjadi sumber pencaharian bagi masyarakat yang sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani. Permasalahan ini masih akan terus berlanjut apabila Pemerintah melalui kebijakannya tidak segera melakukan pengendalian terhadap kepemilikan tanah non pertanian yang melampaui batas kepemilikan Hak Atas Tanah tidak segera direalisasi.

Berdasarkan hasil penelitian, Dedi Juhatin selaku Staf Bagian Peralihan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang Jawa Barat mengatakan bahwa mengenai kepemilikan Hak Atas tanah non pertanian saat ini masih belum diatur dalam peraturan perundang-undangan, yang diatur dalam tanah non pertanian tersebut adalah mengenai rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih 5.000 (lima ribu) M<sup>2</sup> sesuai Keputusan Menteri Negara Agraria/KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

Lanjut Dedi Juhatin menjelaskan bahwa dalam menyikapi permasalahan kepemilikan tanah non pertanian yang melampaui batas khususnya di Kabupaten Subang Provinsi Jawa Barat oleh sebahagian orang maupun perusahaan-perusahaan yang memiliki modal lebih untuk meraup keuntungan dengan melakukan investasi dibidang pertanahan maka, untuk mengatasi hal tersebut saat ini Kantor Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Subang akan melakukan kegiatan pemantauan dan pengawasan terhadap tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat dalam hal tanah pertanian dan untuk rumah tinggal tidak boleh lebih dari 5 (lima) bidang. Menurut Dedi Juhatin, sebagai tindak lanjut terhadap hasil pemeriksaan dimana Inspektorat Utama yaitu Badan

Pertanahan Nasional Republik Indonesia Pusat (dalam hal ini auditor) mendorong satuan kerja untuk menindaklanjuti hasil temuan/rekomendasi yang telah disampaikan.

Rekonsiliasi sangat penting dilakukan untuk menyamakan persepsi terhadap hasil temuan agar tidak terjadi perbedaan penafsiran atas suatu kejadian, kegiatan ini dilakukan dengan Badan Pengawasan Keuangan (BPK), BPKP dan *auditing. Review* merupakan penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan sedangkan kegiatan evaluasi berkaitan dengan memastikan hasil kegiatan dengan standar, rencana dan ketentuan yang telah ditetapkan.

Kebijakan yang diambil oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang adalah dengan menggunakan teknologi baru yaitu sistem *online*, beberapa Kantor Pertanahan di Indonesia sudah ada yang menggunakannya, akan tetapi belum merata penggunaannya. Menurut Dedi Juhatin, dengan adanya sistem *online* membantu, mempermudah, dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat serta mempermudah masyarakat memantau kepada masyarakat serta mempermudah masyarakat memantau berkas permohonan, dapat mengecek secara langsung proses pelayanan pengawasannya dilakukan dengan cara meminta laporan hasil laporan tersebut salah satunya dilihat prosesnya, misalnya pelayanan pemeliharaan pelayanan pendaftaran tanah untuk proses peralihan hak karena jual beli jangka waktunya 5 (lima) hari, dalam rangka pengawasan terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum akan lebih terintegrasi, terencana untuk kedepannya akan bekerjasama dan diawasi dengan beberapa lembaga yaitu

Ombudsman, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), untuk mengawasi sejauh mana Badan Pertanahan Nasional menjalankan program Online ini.<sup>80</sup>

Badan Pertanahan Nasional adalah satu-satunya lembaga atau institusi di Indonesia yang diberikan kewenangan untuk mengemban amanat dalam mengelola bidang pertanahan, sesuai dengan Prepres Nomor 48 tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menyatakan Badan Pertanahan Nasional melaksanakan tugas dibidang pertanahan secara nasional regional dan sektoral.

Di akhir tahun 2020 Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (“Menteri”) telah menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Badan Pertanahan Nasional mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundang yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Langkah penyelesaian sengketa yang ditempuh adalah melalui cara musyawarah.<sup>81</sup>

Saat ini pelayanan pertanahan mengikuti Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yang merinci 9 (sembilan) kewenangan yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah, setelah sebelumnya diatur melalui Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 sedangkan pelayanan pertanahan yang lain masih dikendalikan oleh Pemerintah Pusat. Berbagai peraturan yang tidak bertentangan juga masih dapat diacu sebagai pedoman oprasional seperti

---

<sup>80</sup> Dedi Juhatin,Wawancara, selaku Staf Bagian Peralihan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang - Jawa Barat, (Subang, 22 Agustus 2023)

<sup>81</sup> Dedi Juhatin,Wawancara, selaku Staf Bagian Peralihan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang - Jawa Barat, (Subang, 22 Agustus 2023)

keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan.

Sembilan Kewenangan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

1. Pemberian Izin Lokasi;
2. Penyelenggaraan Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
5. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah Absentee;
6. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
8. Pemberian izin membuka lahan tanah; dan
9. Percanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten atau kota.

Kesembilan kewenangan pertanahan yang dilimpahkan tersebut terdapat beberapa kewenangan yang cenderung berpotensi menjadi celah penyelewengan pembatasan hak atas tanah non pertanian, yaitu:<sup>82</sup>

1. Pemberian Izin Lokasi

Definisi Izin Lokasi adalah sebagai mana tercantum dalam ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 menyebutkan bahwa Izin Lokasi merupakan suatu arahan dan pengendalian bagi daerah untuk

---

<sup>82</sup> Dedi Juhatin, Wawancara, selaku Staf Bagian Peralihan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang - Jawa Barat, (Subang, 22 Agustus 2023)

mengalokasikan tanah-tanah dalam wilayahnya bagi keperluan pembangunan, dalam hal ini proses ini lazim dikenal pada saat akan memulai usaha formal seperti perkebunan, industri, hiburan yang membutuhkan tanah sebagai tempat berusaha, sebelum tanah diperoleh. Dalam hal ini, perizinan ini merupakan pintu pertama memulai proses perizinan formal.

Tanah yang direncanakan diperoleh tersebut bisa dari tanah masyarakat, perusahaan dan atau Pemerintah, melalui pembelian atau lainnya. Pelaksanaan pemberian izin lokasi termasuk pelayan pertanahan yang paling banyak sudah di jalankan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan tingkat pelayanannya termasuk bervariasi sebagaimana lembaga dan aturan yang dilaksanakan Dedi Juhatin menuturkan bahwa dalam Prakteknya Perzinin ini juga dipakai oleh Pemerintah untuk mengatur luasnya penguasaan secara legal seperti Hak Guna Usaha (HGU), yang mana dalam hal ini tidak ada aturan yang membatasi HGU yang diberikan keperusahaan. Pembatasan penguasaan ukuran HGU sampai saat ini adalah dari sisi waktu, sedangkan dari sisi luas tidak diatur.

## 2. Pemberian Izin Membuka Tanah

Saat ini Izin membuka tanah belum diatur kembali sehingga penataan dan penertiban kegiatan pembukaan tanah menjadi tidak terkendali. Hal ini terlihat dari banyaknya pembukaan tanah oleh masyarakat di kawasan-kawasan hutan, tanah nasional kawasan lindung dan kawasan konservasi lainnya. Izin membuka tanah yang semula diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun

1972 tentang Pelempihan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Tanggal 22 Mei 1984 Nomor 593/5707/SJ dan Peraturan Menteri Negeri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999.

Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota dalam hal penggunaan tanah wilayah adalah pembuatan rencana letak kegiatan penggunaan tanah yang disesuaikan dengan fungsi kawasan. Pelaksanaan kegiatan ini merupakan kegiatan koordinasi antara berbagai instansi yang pada prinsipnya merupakan upaya merencanakan penggunaan tanah disuatu tempat dengan pertimbangan pada data seperti perencanaan tata guna tanah, perencanaan tata ruang, analisis kelayakan, ketersediaan lahan dan lainnya. Perencanaan yang dimaksud disini bersifat relatif karena pada akhirnya diharapkan penggunaan yang ditetapkan akan mendukung pengembangan pembangunan yang mendukung masyarakat dan dunia usaha.

Berdasarkan hasil wawancara, Dedi Juhatin mengatakan bahwa saat ini penyelesaian sengketa atau permasalahan terkait bidang pertanahan di Indonesia dapat dilakukan baik melalui jalur Pemerintah saat ini lebih mengutamakan penyelesaian di luar pengadilan terlebih dahulu, dan bila memang tidak dapat terselesaikan melalui jalur mediasi, penyelesaian dapat dilanjutkan ke Acara Pengadilan.

Jalur pengadilan itu dapat berupa Pengadilan Umum, Pengadilan Tata Usaha Negara (misalnya pada kasus tuntutan pembatalan sertipikat tanah),

serta Pengadilan Agama dalam hal sengketa tanah warisan dan tanah wakaf. Indonesia sebenarnya pernah memiliki pengadilan khusus terkait bidang pertanahan pada tahun 1964 dalam konteks *landerform*, namun pengadilan khusus tersebut dihapuskan karena terbitnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan *Landreform*. Terhitung sejak penghapusannya, setiap konflik pertanahan kemudian diselesaikan dalam pengadilan umum.<sup>83</sup>

Berdasarkan uraian diatas dapat penulis lakukan analisa bahwa pada dasarnya ruang lingkup permasalahan dibidang Pertanahan maupun fenomena ketimpangan yang terjadi antara penguasaan dan pemilikan tanah yang semakin meningkat dan berpengaruh pada meningkatnya kemiskinan dan pengangguran di pedesaan yang tentunya tidak terlepas dari kebijakan pertanahan yang hanya tentunya tidak terlepas dari kebijakan pertanahan yang hanya fokus pada peningkatan produktivitas yang berujung pertumbuhan ekonomi. Sementara penataan aset produksi malah terabaikan, yang berakibat masyarakat marjinal semakin terabaikan dan kehilangan akses terhadap tanah. Kondisi ini yang menimbulkan konflik agraria baik berupa perselisihan tanah di tingkat rumah tangga petani, meningkatnya penguasaan tanah skala besar, konversi penggunaan tanah yang tidak terencana, tata ruang yang tidak konsisten dan tumpang tindih.

Permasalahan tanah pada akhirnya berujung pada persoalan-persoalan sosial yang kompleks dan memerlukan pemecahan dengan pendekatan yang komprehensif. Perkembangan sifat dan substansi kasus sengketa pertanahan kemudian tidak lagi hanya persoalan administrasi

---

<sup>83</sup> Dedi Juhatin, Wawancara, selaku Staf Bagian Peralihan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang - Jawa Barat, (Subang, 22 Agustus 2023)

pertanahan yang dapat diselesaikan melalui Hukum Administrasi, tetapi kompleksitas tanah tersebut sudah merambah kepada ranah politik, sosial, dan budaya dan terkait dengan persoalan nasionalisme dan hak asasi manusia. Hal ini tidak hanya berdampak pada masyarakat secara langsung tetapi juga pada program Pemerintah seperti ketahanan pangan, perumahan rakyat dan lingkungan hidup.

Kurangnya transparansi dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah terutama disebabkan oleh terbatasnya data dan informasi penguasaan dan pemilikan tanah, yang tersedia di masyarakat merupakan salah satu penyebabnya timbulnya sengketa-sengketa tanah yang menyebabkan terkonsentrasinya penguasaan dan pemilikan tanah dalam hal luasan di pedesaan dan/atau jumlah bidang tanah diperkotaan hanya tampaknya masih cenderung kepada akses permintaan yang jauh melampaui sisi penawaran meskipun proyek-proyek administrasi pertanahan seperti prona dan proyek adjukasi relatif berhasil mencapai tujuannya.

Konflik pertanahan yang terjadi selama ini berdimensi luas, baik konflik horizontal maupun vertikal. Konflik vertikal yang paling dominan yaitu antara masyarakat dengan Pemerintah atau perusahaan milik negara dan perusahaan milik swasta. Misalnya salah satu kasus yang paling menonjol adalah kasus pengakuan atas sebuah bidang tanah *reclaiming*, sedangkan konflik horizontal yang paling sering terjadi adalah permasalahan sertifikat ganda atau kepemilikan beberapa sertifikat pada sebuah bidang tanah.

Sengketa demi sengketa ini terjadi karena kurangnya koordinasi antara instansi penyelenggaraan pembebasan tanah dan pihak lain yang terkait

misalnya kantor pertanahan setempat, itu artinya inkonsistensi Pemerintah dalam mengeluarkan regulasi di bidang pertanahan serta lemahnya pengawasan saat melaksanakan regulasi-regulasi tersebut.

Analisi penulis terhadap implementasi pengawasan Badan Pertanahan Nasional terhadap kepemilikan hak atas tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum kepemilikan hak atas tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum tetap harus berlandaskan pada UUPA sebagai dasar Hukum Tanah Nasional.

Tanah dalam arti yuridis menurut Hukum Tanah selanjutnya telah diberikan batasan secara resmi oleh UUPA menurut Pasal 4 UUPA yang menyatakan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana 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 lain serta badan-badan hukum.”

Berdasarkan Pasal 4 UUPA tersebut maka, tanah menurut pengertian yuridis adalah permukaan bumi dan Hak Atas Tanah adalah hak atas permukaan bumi, yaitu bagian-bagian tertentu atas permukaan bumi menurut satuan-satuan terbatas dan berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar tertentu. Berdasarkan konstitusi negara Indonesia maka negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat pada tingkat yang tertinggi menguasai tanah untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Pernyataan ini tercantum pada batang tubuh UUD 1945 yakni pada Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”.

UUD 1945 merupakan sumber dan dasar hukum, setiap produk hukum dan Peraturan Pemerintah serta ketentuan lain yang melaksanakan dan berada di bawahnya harus berdasarkan kepada aturan yang lebih tinggi yang pada akhirnya dapat dipertanggungjawabkan pada ketentuan UUD 1945.<sup>84</sup>

Secara umum, materi UUPA yang sangat erat terkait *landreform* adalah terdapat dalam Pasal 7 UUPA yang membatasi pemilikan dan penguasaan tanah, Pasal 10 UUPA yang mengatur tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri secara aktif, dan Pasal 17 UUPA yang menetapkan batas maksimum luas pemilikan tanah. Dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 1 Tahun 1960 tentang Luas Batas Maksimum dan Minimum Pemilikan Tanah, pada Tanggal 24 Desember 1960.

PERPU ini kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Penerapan Luas Tanah Pertanian. Undang-Undang ini lebih dikenal dengan Undang-Undang *Landerform*, untuk aturan pelaksanaannya dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pengukuran Desa Lengkap. Adanya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya merupakan peraturan pelaksanaan dari kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”.

---

<sup>84</sup> Arie S. Hutagalung, 2005, *Pemikiran Seputar Masalah Hukum*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, hlm. 10.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 ini memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mencabut Hak Atas Tanah dengan memberikan ganti kerugian, sementara pemberian ganti rugi pada bekas pemilik tanah ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah mengatur objek dan subjek *Landreform* termasuk lembaga pendukung *landerform* di Indonesia pada dasarnya tidak sekedar redistribusi tanah tetapi juga mengatur sekedar pemerataan tetapi juga peningkatan kesejahteraan petani, selain itu terkait pendaftaran tanah yang merupakan alat mengendalikan luas kepemilikan dan penguasaan tanah, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah diubah dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Upaya pelaksanaan *Landreform* juga didukung oleh beberapa regulasi seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan *Landredorm* Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1991 tentang Swadaya, Instruksi Menteri Negeri Agrari/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1995 tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Objek *Landerform* secara Swadaya, Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Kelebihan Maksium dan Tanah Absente Baru, serta Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 1997 tentang Penerbitan Tanah Objek *Redistribusi Landreform*.

Memasuki era reformasi pada tahun 1998, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan MPR Rangka Demokrasi Ekonomi. Pada Pasal 7 ayat (1) disebutkan (SDA) lainnya harus dilaksanakan secara adil dengan pemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan usaha ekonomi kecil, menengah, koperasi dan masyarakat luas. Tidak banyak yang menyadari bahwa TAP MPR ini yang mengawali Komitmen untuk menjalankan reformasi agraria, yang ditindaklanjuti oleh Pemerintah dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 1999 tentang TIM Pengkajian Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka Pelaksanaan *Landreform*.

Pada tahun 2001, MPR kembali mengeluarkan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang prinsip dan arah kebijakan pembharuan agraria di Indonesia. TAP MPR ini kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanian, yang secara jelas mencantumkan langka-langkah percepatan reforma agraria berupa penyempurnaan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan regulasi lainnya, serta pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanian.

Baru pada Tahun 2006, pelaksanaan reforma agraria dinyatakan secara tegas sebagai program Pemerintah dengan menetapkannya sebagai salah satu fungsi Badan Pertanian Nasional melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanian Nasional yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden, dengan demikian Perpres ini

merupakan upaya memperkuat aspek kelembagaan dari pelaksanaan reform agraria.

Berdasarkan amanat UUPA Nomor 5 Tahun 1960, terdapat 6 (enam) elemen pokok program *Landreform*, yaitu (1) pembatasan pemilikan maksimum; (2) larangan pemilikan tanah absente (3) redistribusi tanah yang melampaui batas maksimum, tanah absente, tanah bekas swapraja dan tanah negara lainnya; (4) digadaikan; (5) pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah disertai larangan melakukan perbuatan mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah pertanian menjadi bagian yang terlampau kecil.

Rentang waktu yang sangat panjang yakni 63 tahun sejak UUPA diundangkan sampai dengan tahun 2023 ini, belum terlihat kebijakan yang signifikan yang mewujudkan keadilan agraria tersebut, dan jika mencerminkan keputusan KBPN Nomor 6 Tahun 1998 maka belum terlihat kebijakan yang benar-benar mengakomodir apa yang diamanatkan oleh Pasal 7 UUPA dan Pasal 17 UUPA tanah non pertanian, sehingga sesuai dengan penyampaian keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal tertanggal 30 Juni 1998 dalam angka 4 huruf b dijelaskan bahwa pembatasan mengenai hak milik sampai saat ini belum ada Peraturan Pemerintahnya yang membatasi penguasaan tanah untuk perumahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960.

Sebagai langka pembatasan itu pemberian hak milik atas tanah rumah tinggal yang berasal dari tanah Negara dibatasi sebagai yang dimaksud

dalam Pasal 4 Keputusan KBPN Nomor 6 Tahun 1998, jika mencermati ketentuan yang diatur dalam Keputusan KBPN Nomor 6 Tahun 1998 dengan Surat Keputusan Nomor 59/DDA/1970, maka Keputusan KBPN Nomor 6 Tahun 1998 tidak lebih baik dibandingkan dengan Surat Keputusan Nomor 59/DDA/1970 karena keduanya tetap memiliki peluang-peluang terjadinya monopoli terhadap tanah hak milik non pertanian.

Permasalahan konflik dan sengketa yang terjadi menurut Badan Pertanahan Nasional Kantor Kabupaten Subang Jawa Barat masih banyaknya terdapat kasus konflik/sengketa tanah yang ada, hal tersebut tentunya bisa muncul karena adanya ketidakadilan dan merupakan cerminan belum terpenuhinya hak-hak rakyat. Oleh karena itu, pentingnya pembatasan kepemilikan tanah khususnya tanah non pertanian ini sebenarnya jauh-jauh hari sudah disadari betul oleh Repelita III sebagaimana amanat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), diberlakukan reformasi penguasaan dan kepemilikan tanah. Langkah ini kemudian dikenal dengan istilah *landreform*.

Penyelenggaran *landreform* di Indonesia secara singkat dimaksudkan untuk memberikan petani dan rakyat jelata dari pengaruh *kolonialisme*, *imprealisme*, *feodalisme*, dan *kapitalisme* Program *landreform* yang dijalankan Pemerintah pada waktu itu meliputi beberapa hal, misalnya pembatasan luas maksimum penguasaan tanah, redistribusi tanah dan lainnya. Namun dalam prakteknya *landreform* tidaklah berjalan mulus sesuai

dengan *landreform* adalah keadilan yang diperjuangkan oleh Pemerintah bersama petani tidak dirasakan oleh pemilik tanah.<sup>85</sup>

Menurut penulis kelemahan Pembatasan serta Pengawasan kepemilikan tanah khususnya tanah non pertanian hanya untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih 5.000 (lima ribu) M<sup>2</sup> sesuai Keputusan Menteri Negara Agraria/KBPN Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, namun tidak ada Peraturan Perundang-undangan yang mengatur pembatasan tersebut secara lebih rinci. Hal ini merupakan celah yang kemudian dapat dimanfaatkan untuk kepemilikan hak atas tanah non pertanian dalam jumlah yang melebihi batas maksimal.

Kenyataan tampak dari kepemilikan tanah secara absentee, yang seringkali merupakan hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuatkan karena dilakukan melalui cara-cara pembuatan surat kuasa mutlak atau pemilikan KTP ganda. Walaupun rumusan mengenai hal pembatasan tanah dalam Pasal 7 UUPA meletakkan prinsip bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak dikenakan agar tidak merugikan kepentingan umum. Hal ini ditegaskan dengan adanya larangan *groot-gronbezit* dan ketentuan atau dengan kata lain asas ini tidak memiliki pengecualian.

Mengenai pembatasan yang diatur dalam Pasal 7 UUPA tersebut lanjut diatur dalam Pasal 17 UUPA merupakan pelaksanaan dari ketentuan asas dalam Pasal 7 UUPA. Pasal 17 ayat 1 berbunyi bahwa untuk mewujudkan ketentuan Pasal 7 UUPA untuk mengatur luas maksimum

---

<sup>85</sup> Dedi Juhatin, Wawancara, selaku Staf Bagian Peralihan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang - Jawa Barat, (Subang, 22 Agustus 2023)

tanah yang boleh dimiliki oleh dengan sesuatu hak yang diatur dalam Pasal 16 UUPA oleh satu keluarga atau Badan Hukum. Ayat 2 menjelaskan bahwa penetapan batas maksimum yang dimaksud dalam Ayat 1 dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat. Namun kenyataannya, hingga saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat secara terperinci.

Peraturan Perundang-undang yang mengatur tentang luas tanah maksimum yang dapat dikusai dengan menggunakan Hak Guna Usaha (HGU) yang disebutkan dalam Pasal 28 Ayat 2 UUPA yang menyatakan bahwa HGU diberikan atas tanah yang luasnya minimal 5 Ha (lima hektar), dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 Ha (duapuluh lima hektar) atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan jaman, UUPA sama sekali tidak menyinggung tentang luas maksimal HGU, hanya diterangkan bila luasnya kurang dari 25 Ha (duapuluh lima hektar) dan peruntukan tanahnya bukan untuk tanaman keras serta perpanjangan waktunya tidak lebih dari 5 (lima) tahun, maka yang berwenang memberikan adalah Gubernur. Selanjutnya, peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1992 menyebutkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional setempat, sedangkan untuk HGU yang mencapai lebih dari 100 Ha (seratus hektar) diberikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan hasil wawancara yang lebih diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi pengawasan dan kontrol di dalam kelembagaan Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Subang Provinsi Jawa Barat terbukti masih sangat lemah dan tidak proaktif, walaupun secara umum

tetap berada di dalam koridor UUPA tetapi harus di ingat membutuhkan Peraturan Perundang-undang tambahan untuk pelaksanaannya. Butuh upaya-upaya kreatif dari seluruh jajaran petugas Badan Pertanahan Nasional untuk dapat melakukan fungsi pengawasan seperti yang di amanatkan di dalam UUPA sepanjang belum ada regulasi yang lebih lengkap dan menyeluruh dari Pemerintah dan jajaran elit birokrasi Badan Pertanahan Nasional. Terutama untuk mengantisipasi terhadap kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum yang dalam kenyataanya sering dilanggar.

Seiring perkembangan Jaman, kebutuhan akan rumah atau property semakin banyak sehingga kebutuhan akan tanah semakin sudah menjadi hal yang biasa, tanah pertanian menjadi lahan yang prospektif bagi para pengembangan perumahan khususnya perumahan di Kabupaten Subang. Urusan tanah-tanah non pertanian sebenarnya tekah diatur dengan Undang-Undang Nomor 56. PRP tahun 1960 Pasal 12 tentang perlunya pembatasan maskimum luas dalam jumlah (bidang) tanah untuk perumahan. Namun pembatasan ini sepertiya terbentur pada pelaksanaanya, sehingga kini banyak sekali rumah-rumah untuk hunian menjadi semakin menjamur.

Kelonggaran peraturan pembatasan hak atas kepemilikan tanah pada dasarnya merupakan sumber dan akar permasalahan lemahnya pengawasan Badan Pertanahan Nasional. Sudah saatnya dilakukan sesuatu yang konkrit melalui pendekatan holistik dalam merancang kebijakan penataan kembali penguasaan tanah agar kebijakan yang diterbitkan tidak terkesan parsial atau justru malah bertentangan sama sekali. Menurut

penulis, untuk menangani permasalahan ini maka perlu dilakukan Pembaharuan Hukum Tanah untuk menindak lanjuti amanat UUPA dapat kita ketahui dari apa yang dinyatakan dalam Konsiderans. Mengingat dalam penjelasan umum UUPA yang menyatakan bahwa :

“Di dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercocok agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Dalam pada itu hukum agraria yang berlaku sekarang ini, yang seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Dalam pada itu hukum agraria yang berlaku sekarang ini, yang seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur tersebut, ternyata bahkan sebaliknya, dalam banyak hal justru merupakan pengambatan dari pada tercapainya cita-cita diatas.

Sebab utamanya sebagai dikemukakan dalam Penjelasan Umum tersebut yaitu *Pertama* karena Hukum Agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi dari jaman Pemerintah Jajahan, dan sebagainya lainya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini; *kedua*, karena sebagai akibat dari politik hukum Pemerintah jajahan itu Hukum Agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari Hukum Adat di samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas Hukum Barat, hal mana selain menimbulkan berbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa, dan

*ketiga*, karena bagi rakyat asli Hukum Agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

UUPA memerlukan peraturan-peraturan lainnya yang akan menyempurnakan dan melengkapi ketentuan-ketentuan yang telah ada. Hukum Tanah Nasional disamping terbukti mampu memberikan dukungan pada kegiatan pembangunan di segala bidang yang memerlukan penguasaan dan penggunaan tanah, juga menunjukkan kelemahan dalam rumusan isi dan kelengkapan pengaturannya. Karena itu, penyempurnaan terhadap hukum Tanah Nasional diperlukan, disamping karena kelemahan dari peraturan turunannya terutama peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini dan untuk menghadapi era globalisasi yang terus berkembang.

**B. Bagaimana upaya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang.**

Badan Pertanahan Nasional merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah sebagai unsur aparatur yang menduduki barisan paling depan untuk melaksanakan pekerjaan/tugas Pemerintah dibidang Pertanahan. Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan melaksanakan tugas Pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sekrotal.

Badan Pertanahan Nasional diatur dalam Peraturan Presiden (PREPRES) Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPN menyelenggarakan fungsi sebagai berikut :

- 1) Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- 2) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survai dan pemetaan pertanahan;
- 3) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- 4) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- 5) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- 6) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penerbitan penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemilikan tanah sesuai rencana tata ruang;
- 7) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- 8) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- 9) Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- 10) Pelaksanaan pengelolaan pertanian pangan berkelanjutan;
- 11) Pelaksanaan penelitian dan pengembangan; dan
- 12) Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Badan Pertanahan Nasional merupakan garda terdepan bangsa dalam mewujudkan penggunaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan dan berkelanjutan sistem

kemasyarakatan kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia. Hal ini tentu tidak mudah, banyak hambatan dan tantangan kedepan yang harus dihadapi, oleh karna itu Badan Pertanahan harus mampu mengembangkan dan menyelenggarakan politik dan kebijakan pertanahan sesuai konsep pembaruan agraria sebagai upaya perwujudan tatanan kehidupan bersama yang bersandar pada ekonomi kerakyatan, keadilan, demokratis, dan partisipatif.

Sistem birokrasi dalam Badan Pertanahan Nasional untuk melayani masyarakat dalam hal pelayanan publik pertanahan adalah hasil dari proses kebijakan hukum pertanahan yang kemudian melahirkan kebijakan dibidang pertanahan. Konsep ini menyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional memiliki dua fungsi pokok Pemerintah yang amat berbeda satu sama lain. Dua fungsi pokok Pemerintah tersebut adalah fungsi pokok Politik dan Administrasi. Dedi Juhatin menjelaskan bahwa fungsi politik berarti Pemerintah membuat dan merumuskan Kebijakan-kebijakan pertanahan, sementara fungsi administrasi artinya Pemerintah harus menjalankan Konsep Kebijakan tersebut.<sup>86</sup>

Berdasarkan hasil penelitian, upaya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang, menurut Dedi Juhatin untuk melakukan perbuatan hukum dalam peralihan jual beli/Hibah/APHB maka pihak PPAT/PPATS harus melampirkan Surat Pernyataan tidak melebihi ketentuan maksimum kepemilikan tanah, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Subang harus aktif juga dan beinisatif untuk memutakhirkan data penggunaan tanah di seluruh wilayah sebagai suatu data

---

<sup>86</sup> Dedi Juhatin, Wawancara, selaku Staf Bagian Peralihan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang - Jawa Barat, (Subang, 22 Agustus 2023)

pokok yang bisa memberikan informasi lengkap dan aktual sebagai bahan pengendalian tanah, selama ini tugas diberikan kepada Kantor Pertanahan hanya bersifat pengawasan terhadap kasus demi kasus yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan suatu pemberian izin lokasi kepada developer sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 13 Tahun 2021 Tentang pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang dan *sinkronisasi* program pemanfaatan ruang.

Dedi Juhatin menjelaskan bahwa berdasarkan Pasal 16 ayat 1 mengatur mengenai hak-hak atas tanah lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangun, Hak Pakai, dan hak lainnya yang disebut dalam pasal tersebut. Pada Pasal 17 UUPA menjelaskan mengenai pembatasan maksimum kepemilikan tanah dengan sesuatu hak yang terdapat pada Pasal 16 UUPA akan ditentukan dengan peraturan perundang, jika melampaui batas kepemilikan batas maksimum maka akan di ambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian.<sup>87</sup>

Implementasi program-program kantor pertanahan Kabupaten Subang sebagai konsep yang sudah dilaksanakan atau direncanakan kedepan untuk mengantisipasi kepemilikan hak atas tanah yang melampaui batas tanah menurut Dedi Juhatin hanya mengacu kepada UUPA yaitu tanah non pertanian untuk rumah tinggal tidak boleh lebih dari 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih 5.000 M<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi) sesuai Keputusan Menteri Negeri Agraria Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

Kantor Pertanahan Kabupaten Subang akan memberikan sanksi terhadap perorangan atau Badan Hukum yang terbukti kepemilikan Hak Atas Tanah

---

<sup>87</sup> Dedi Juhatin, Wawancara, selaku Staf Bagian Peralihan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang - Jawa Barat, (Subang, 22 Agustus 2023)

melampaui Badan Hukum yang terbukti kepemilikan Hak Atas Tanah melampaui batas maksimum selain diambil dan diganti rugi oleh Pemerintah, akan tetapi pada pelaksanaannya sulit untuk menerapkan aturan *absentee* kepemilikan karena Hak seseorang dibatasi yang dikarenakan kelebihan dari bidang tanah tersebut ternyata sebagai sudah dialihkan kepada orang lain tetapi belum dialihkannya kepada pihak kedua dan belum ada permohonan hak baru.<sup>88</sup>

Masalah kepemilikan hak atas tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum yang belum mendapatkan pemecahan dan penyelesaian berbagai ketentuan yuridisnya, maka dalam rangka reformasi agraria kedepan harus menjadi prioritas utama untuk diatasi karena kebutuhan semakin hari semakin lama semakin bertambah sedangkan luas tanah tersebut tidak bertambah. Agar pemecahan masalah ini dapat tertangani dengan baik tentu harus ada tanggung jawab yuridisnya, sekalipun ada kemungkinan ketentuan yuridis tersebut perlu dilakukan penafsiran baru karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat.

UUPA sesungguhnya merupakan jawaban atas ketidakadilan atas peraturan perundang-undangan agraria zaman kolonial terhadap kedudukan rakyat Indonesia yang sebagian besar mengantungkan kehidupannya dari sektor pertanian. Jawaban itu direalisasikan dalam bentuk ketentuan yang menggariskan perlunya perombakan struktur pemilikan dan penguasaan tanah, yang menata kembali hubungan hukum antara orang dengan tanah dan orang dengan berhubungan dengan tanah. Dikeluarkannya berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembatasan pemilikan tanah, mapun larangan pemilikan secara *absentee*.

---

<sup>88</sup> Dedi Juhatin, Wawancara, selaku Staf Bagian Peralihan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang - Jawa Barat, (Subang, 22 Agustus 2023)

Konsep-konsep kebijakan yang melatarbelakangi ketimpangan struktur penguasaan tanah dan melahirkan sengketa tanah serta sumber daya alam lainnya harus dapat diubah dan mengarah pada konsep Kebijakan Badan Pertanahan Nasional yang berorientasi pada kerakyatan, mengedepankan keadilan, bersifat intergtarif, berkelanjutan dan melestarikan dalam pengelolaannya. Konsep tersebut memang masih sangat abstrak seharusnya diikuti dalam bentuk yang lebih praktis, yang dalam keadaan nyata tidak bisa lepas dari interaksi dengan konsep-konsep di bidang lain misalnya politik, ekonomi dan sosial budaya yang saling mempengaruhi satu dengan yang lain.

Hal ini menjadi penting karena kepemilikan Hak Atas Tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum hanya berorientasi pada kepentingan modal besar yang pada ujungnya keuntungan hanya dinikmati oleh segelintir orang. Ketergantungan ekonomi pada modal besar sangat memberikan kemudahan dan fasilitas yang berorientasi kepentingan pemodal dari pada kepentingan rakyat banyak yang bercorak agraris.

Menurut penulis, upaya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang, adalah dengan cara melakukan pendekatan yuridis normatif dan sosiologis yuridis, hal tersebut dilakukan dikarenakan mengingat kondisi sosial di masyarakat atau lapangan seringkali berhadapan dengan berbagai masalah yang tidak cukup diselesaikan dengan normatif saja, tetapi membutuhkan perpaduan antara normatif dan empiris, mengingat dinamika perkembangan masyarakat sebagai dampak dari perkembangan di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya maka gagasan

atau pemikiran tentang pembharuan peraturan pertanahan juga harus berkembang.

Badan Pertanahan Nasional dituntut agar mampu mengakomodasi seluruh perkembangan dinamika pertanahan yang semakin kompleks. Berbagai perrtanahan harus segera dilaksanakan. Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia harus menata kelembagaannya sehingga mampu mengikatkan pelayanan dibidang pertanhan, memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah, menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan, megembangkan dan memperbaharui politik, hukum, dan kebijakan, pertanahan, serta melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsisten.

Dedi Juhatin mengatakan bahwa dengan demikian maka Badan Pertanahan Nasional akan mampu menjadi lembaga yang dapat mewujudkan cita-cita bangsa yakni menjadikan tanah dan pertanahan untuk keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

Berdasarkan kebijakan pengaturan batas maksimum kepemilikan hak milik atas tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum dapat penulis lakukan analisa bahwa kebijakan pengaturan akan dipengaruhi oleh watak hukum suatu negara dan akan sangat ditentukan oleh pilihan nilai kepentingan yaitu apakah kebijakan hukum memetingkan kemakmuran atas perseorangan atau akan mementingkan kemakmuran pada banyak orang.

Kebijakan hukum pertanahan mencakup aspek yang mendasar prinsip pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghargai prinsip kesederajatan manusia. Dasar negara Pancasila, Konstitusi UUD 1945 dan UUPA menuntut agar arah politik dan kebijakan serta pengelolaan pertanhan mampu memberikan kontribusi nyata

dalam proses mewujudkan keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia dan untuk mewujudkan kesjahteraan umum dalam kerangka *clean and governance*. Kata *governance* menunjukkan pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan Pemerintah, harus mampu ikut serta mendorong Pemerintah mencapai visi misi mensejahterakan rakyatnya.

Berdasarkan uraian diatas dapat penulis simpulkan bahwa pada dasarnya masalah agraria tidak hanya masalah implementasi, tetapi juga muncul karena persoalan-persoalan yang lama yang tidak terselesaikan maupun timbulnya persoalan-persoalan baru yang diakibatkan oleh adanya kebijakan baru yang diterapkan Pemerintah dan karena perkembangan kebutuhan atas tanah. Kebijakan pengaturan Badan Pertanahan Nasional mengantisipasi terhadap kepemilikan hak atas tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum sebenarnya belum banyak melindungi kepentingan rakyat yang menduduki tanah tersebut karena kepemilikan hak atas tanah non pertanian yang melampaui batas maksimum belum adanya penyelesaian yang tuntas pada saat terjadinya pelanggaran tersebut dan terkesan adanya sikap pembiaran mengakibatkan semakin kuatnya hubungan orang-orang dengan tanah tersebut, dengan demikian mereka seakan-akan telah merasa memiliki tanah tersebut yang kemudian pada akhirnya akan merugikan kepentingan rakyat banyak maupun kepentingan Pemerintah.

C. Contoh Akta Jual Beli dan Surat Pernyataan

**PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH  
(PPAT)**

**RIAN ARIAPUTRA, S.H., M.Kn**

DAERAH KERJA KABUPATEN SUBANG

SK. MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG / KEPALA BADAN PERTANAHAN  
NASIONAL NOMOR 157/SK-400.HR.03.01/IV/2019

Tanggal 4 April 2019

Jl. Raya Kalijati (Tugu Utara), Kalijati, Kabupaten Subang 41271 Hp. 08128700066/08170770006

---

**AKTA JUAL BELI**

Nomor : 02/2023

*Lembar Pertama*

Pada hari ini, Jumat, tanggal 25 (duapuluh lima) bulan Agustus tahun 2023 (duaribu duapuluh tiga). -----

----- hadir dihadapan saya **RIAN ARIAPUTRA, Sarjana Hukum, Magister Kenotariatan**, yang berdasarkan Surat Keputusan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 157/SK-400.HR.03.01/IV/2019 tanggal 4 April 2019 diangkat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT, yang dimaksud dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dengan daerah kerja Kabupaten Subang dan berkantor di Jalan Raya Kalijati (Tugu Utara), Kalijati, Kabupaten Subang, dengan dihadiri oleh saksi-saksi yang saya kenal dan akan disebutkan pada bagian akhir akta ini: -----

-

- I. **Tuan AGUS CAHNANDI**, lahir di Subang pada tanggal 3-5-1994 (tiga Mei tahun seribu sembilanratus sembilanpuluh empat), Warga Negara Indonesia, Karyawan Swasta, bertempat tinggal di Kampung Krajan, Rukun Tetangga 003, Rukun Warga 001, Kelurahan Tanggulun Barat, Kecamatan Kalijati, Kabupaten Subang, Provinsi Jawa Barat, pemegang Kartu Tanda Penduduk nomor : 3213040305940001 ; ----- menurut keterangannya untuk melakukan tindakan hukum dalam akta ini telah mendapat persetujuan dari Isterinya, yaitu **Nyonya SITI NURHIDAYAH**, lahir di Subang pada tanggal 27-2-1994 (duapuluh tujuh Februari tahun seribu sembilanratus sembilanpuluh empat), Warga Negara Indonesia, Mengurus Rumah Tangga, bertempat tinggal yang sama dengan Suaminya tersebut, pemegang Kartu Tanda Penduduk nomor : 3213046702940010, yang turut hadir dihadapan saya, Pejabat dan turut pula menandatangani akta ini ; -----
- Selaku Penjual, untuk selanjutnya disebut: -----

----- **PIHAK PERTAMA** -----

- II. **Tuan DODY WAHYUDI**, lahir di Indramayu pada tanggal 18-5-1983 (delapanbelas Mei tahun seribu sembilanratus delapanpuluh tiga), Warga Negara Indonesia, Karyawan Swasta, bertempat tinggal di T.K.I Jalan Oregon III Blok O 1 Nomor 30, Rukun Tetangga 003, Rukun Warga 027, Kelurahan Kebalen, Kecamatan Babelan, Kabupaten

Bekasi, Provinsi Jawa Barat, pemegang Kartu Tanda Penduduk nomor : 3216021805830004 ; -----

- Selaku Pembeli, untuk selanjutnya disebut: -----

----- **PIHAK KEDUA** -----

Para penghadap dikenal oleh saya, Pejabat; -----

-Pihak Pertama menerangkan dengan ini menjual kepada Pihak Kedua dan Pihak Kedua menerangkan dengan ini membeli dari Pihak Pertama

- sebidang tanah **Hak Milik Nomor: 02912/Tanggulun Barat**, atas sebagaimana diuraikan dalam Surat Ukur, Nomor: 03040/Tanggulun Barat/2021, tertanggal 29-3-2021 (duapuluh sembilan Maret tahun duaribu duapuluh satu), Seluas 1.560 m2 (seribu limaratus enampuluh meter persegi) dengan Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB) 10.08.05.12.04650 dan Nomor surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPTPBB) : 32.15.090.000.010-0309.0. -----

- berdasarkan alat-alat bukti berupa: -----

-- Sertipikat Hak Milik nomor: **02912/Tanggulun Barat**, terdaftar atas Nama Tuan AGUS CAHNANDI, tersebut ; -----

----- terletak di : -----

----- Provinsi : Jawa Barat ; -----

----- Kabupaten : Subang ; -----

- Kecamatan : Kalijati ; -----

- Desa/Kelurahan : Tanggulun Barat ; -----

- Jalan : Kampung Citapen, Rukun Tetangga 006, -----  
Rukun Warga 002 ; -----

Jual beli ini meliputi pula: -----

- Sebidang tanah serta segala sesuatu yang berada diatas tanah tersebut yang pada saat ini telah ada maupun dikemudian hari ada, beserta turutannya yang menurut sifat dan peruntukannya dianggap

sebagai benda tetap/tidak bergerak. -----  
-----selanjutnya semua yang diuraikan diatas dalam akta ini disebut-----

----- **“Obyek Jual Beli”** -----

-  
-Pihak Pertama dan Pihak Kedua menerangkan bahwa: -----

a. Jual beli ini dilakukan dengan harga **Rp. 83.250.000,-** -----  
**(delapanpuluh tiga Juta duaratus limapuluh ribu rupiah).** -----

b. Pihak Pertama mengaku telah menerima sepenuhnya uang -----  
tersebut diatas dari Pihak Kedua dan untuk penerimaan uang ----  
tersebut akta ini berlaku pula sebagai tanda penerimaan yang  
sah (kuitansi). -----

c. Jual beli ini dilakukan dengan syarat syarat sebagai berikut: ----

----- Pasal 1 -----

Mulai hari ini Obyek Jual Beli yang diuraikan dalam akta ini telah -  
menjadi milik Pihak Kedua dan karenanya segala keuntungan yang  
didapat dari, dan segala kerugian/beban atas Obyek Jual Beli-----  
tersebut diatas menjadi hak/beban Pihak Kedua. -----

----- Pasal 2 -----

Pihak Pertama menjamin, bahwa Obyek Jual Beli tersebut diatas  
tidak tersangkut dalam suatu sengketa, bebas dari sitaan, tidak  
terikat sebagai jaminan untuk sesuatu utang yang tidak tercatat  
dalam sertipikat, dan bebas dari beban-beban lainnya yang berupa  
apapun. -----

----- Pasal 3 -----

Pihak Kedua dengan ini menyatakan bahwa dengan jual beli ini  
kepemilikan tanahnya tidak dapat melebihi ketentuan maksimum  
penguasaan tanah menurut ketentuan perundang-undangan yang  
berlaku sebagaimana tercantum dalam pernyataan tanggal hari ini.---

----- Pasal 4 -----

Dalam hal terdapat perbedaan luas tanah yang menjadi Obyek Jual  
Beli dalam akta ini dengan hasil pengukuran oleh instansi Badan  
Pertanahan Nasional, maka para pihak akan menerima hasil

pengukuran instansi Badan Pertanahan Nasional tersebut dengan tidak memperhitungkan kembali harga jual beli dan tidak akan saling mengadakan gugatan. -----

----- Pasal 5 -----

Pihak pertama menjamin bahwa surat tanda bukti hak atas-----tanahnya adalah satu-satunya yang sah, tidak pernah dibuatkan duplikat oleh instansi yang berwenang atas permintaannya, tidak pernah dialihkan kepada pihak lain dalam bentuk apapun baik secara lisan maupun secara surat baik itu dibawah tangan maupun secara otentik, tidak ada orang lain yang mempunyai hak, hak bersama atau hak terlebih dahulu atas objek jual beli ini tidak ada dokumen lainnya selain dokumen yang diserahkan kepada saya, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). -----

-----Pihak Kedua telah mengetahui lokasi obyek jual beli tersebut dan batas-batas atas tanah tersebut.-----

----- Pasal 6 -----

Bahwa kedua belah pihak menjamin kebenaran dari Identitas dan dokumen pendukung yang diperlihatkan/ dilampirkan untuk kepentingan dalam akta ini. Segala akibat hukum yang timbul dikemudian hari menjadi tanggung jawab para pihak sepenuhnya dan membebaskan saya, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan para saksi dari segala tuntutan hukum berupa apapun juga. -----

----- Pasal 7 -----

Kedua belah pihak dalam hal ini dengan segala akibatnya memilih tempat kediaman hukum yang umum dan tidak berubah pada-----kantor pengadilan Negeri Subang di Kabupaten Subang. -----

----- Pasal 8 -----

- Biaya pembuatan akta ini, uang saksi dan segala biaya pengalihan hak ini dibayar oleh Pihak Kedua. -----

-----Demikianlah akta ini dibuat dihadapan para pihak dan :-----

1. **Tuan NANA PRIATNA**, lahir di Subang pada tanggal 8-7-1960 (delapan Juli tahun seribu sembilanratus enampuluh), Karyawan Swasta, Warga Negara Indonesia, bertempat tinggal di Kampung

Situbiuk, Rukun Tetangga 001, Rukun Warga 001, Desa Kalijati Barat, Kecamatan Kalijati, Kabupaten Subang, Provinsi Jawa Barat, pemegang Kartu Tanda Penduduk Nomor: 3213040807600011 ; -----

2. **Tuan AFRIZAL YANNUAR RACHMANDHANI**, lahir di Subang ---- pada tanggal 1-9-1996 (satu September tahun seribu sembilanratus sembilanpuluh enam), Pelajar/Mahasiswa, Warga Negara Indonesia, bertempat tinggal di Kampung Caringin, Rukun Tetangga 032, Rukun Warga 012, Kelurahan Parung, Kecamatan Subang, Kabupaten Subang, Provinsi Jawa Barat, pemegang Kartu Tanda Penduduk Nomor: 3213110109960001 ; -----
- sebagai saksi-saksi, dan setelah dibacakan serta dijelaskan, maka sebagai bukti kebenaran pernyataan yang dikemukakan oleh Pihak Pertama dan Pihak Kedua tersebut diatas, akta ini----- ditandatangani/cap ibu jari oleh Pihak Pertama, Pihak Kedua, para--- saksi dan saya, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), sebanyak 2 (dua) rangkap asli, yaitu 1 (satu) rangkap lembar pertama disimpan di kantor saya, dan 1 (satu) rangkap lembar kedua disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Subang. -----
- untuk keperluan pendaftaran peralihan hak akibat jual beli dalam akta ini.-----

Pihak Pertama

Pihak Kedua

**AGUS CAHNANDI**

**DODY WAHYUDI**

Persetujuan Isteri

**SITI NURHIDAYAH**

saksi

saksi

**NANA PRIATNA  
RACHMANDHANI**

**AFRIZAL YANNUAR**

Pejabat Pembuat Akta Tanah



**RIAN ARIAPUTRA, S.H., M.Kn**

**D. Contoh Surat Pernyataan tidak melebihi ketentuan maksimum**

**SURAT PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **DODY WAHYUDI**  
Tempat/Tgl.lahir : Indramayu, 18 Mei 1983  
Alamat : T.K.I Jalan Oregon III Blok O 1 No 30, RT/RW  
003/027, Kel. Kebalen, Kec.Babelan, Kab. Bekasi, Prov.  
Jawa Barat  
No. KTP : 3216021805830004

Dengan ini menyatakan bahwa obyek yang akan saya beli atas Sertipikat Hak Milik No. 02912/Tanggulun Barat, seluas 1.560 m<sup>2</sup> (seribu limaratus enampuluh meter persegi) dengan NOP : 32.15.090.000.010-0309.0, **tidak melebihi ketentuan maksimum** penguasaan tanah menurut pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 / 1997 serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dan saya bertanggung jawab penuh atas hal tersebut tanpa melibatkan pihak manapun.

Subang, 25 Agustus 2023

Yang Menyatakan,

**UNISSULA**  
*Meterai 10.000*

جامعته سلطان أبجوج الإسلامية

**DODY WAHYUDI**

**BAB IV**

**PENUTUP**

## A. Kesimpulan

1. Kebijakan Pengaturan terhadap batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang, secara *normative* belum di atur dalam peraturan perundang-undangan mengenai pembatasan serta pengawasan kepemilikan tanah khususnya tanah non pertanian, hal tersebut mengakibatkan pengawasan dan kontrol di dalam kelembagaan Badan Pertanahan Nasional di Provinsi Jawa Barat terbukti masih sangat lemah dan tidak proaktif, walaupun secara umum tetap berada di dalam koridor UUPA yaitu untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih 5.000 M<sup>2</sup> sesuai Keputusan Menteri Negara Agraria/KBPN Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.
2. Upaya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam batas maksimum kepemilikan tanah hak milik non pertanian di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang, secara *normative* belum diatur. Upaya pengawasan yang sudah dilaksanakan atau direncanakan kedepan untuk mengantisipasi kepemilikan Hak Atas Tanah yang melampaui batas tanah banyak mengacu kepada UUPA yang terbukti belum banyak melindungi kepentingan rakyat. Berbagai kasus pertanahan yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa sistem pengelolaan pertanahan nasional saat ini masih memerlukan penyempurnaan. Kebijakan hukum pertanahan dan peraturan hukum pertanahan sudah sering dibenahi, akan tetapi hasil pelaksanaan pada sistem birokrasi dan pelayanan publik Badan Pertanahan Nasional masih jauh dari perwujudan nilai keadilan sosial.

## B. Saran

## 1. Bagi Stakeholders

Masyarakat harus mentaati setiap aturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah, terutama mengenai tertib administrasi Pertanahan, dan siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah dapat mengetahui kemungkinan apa yang tersedia bagianya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukanya, bagaimana memperolehnya hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan tidak melebihi batas maksimum kepemilikan perorangan atas hak milik tanah non pertanian, masyarakat harus dilakukan secara terbuka tidak menutupi, kenyataan dilapangan, ada individu masyarakat memiliki beberapa bidang tanah yang luasnya dikuasai secara berlebihan, hal ini dikarenakan pengaturan dari Pemerintah di secara spesifikasi tidak mengatur hal itu, kemudian dimanfaatkan oleh orang yang besar atau mempunyai ekonomi yang baik.

## 2. Bagi Pemerintah

- a. Perlu diadakan Pembaharuan Hukum Tanah di Indonesia, dari tingkat Badan Pertanahan Nasional Pusat, Badan Pertanahan Nasional Provinsi/Kanwil dan Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten yang sampai sekarang masih ada Kebijakan Pertanahan yang belum mengatur Hak Atas non pertanian yang melampaui batas, mengingat kurang tegasnya penerapan Pasal 7 UUPA dan Pasal 17 tentang batas maksimum kepemilikan tanah, sehingga dilapangan masih sering dilanggar.

- b. Agar segera membuat sistem data best secara tersistem dengan menginput NIK pemohon (Permohonan Peralihan Hak/Permohonan Pendaftaran Hak Pertama kali), untuk mengetahui luasan tanah, dan letak objek yang dimiliki oleh pemohon tersebut sehingga tidak menimbulkan penumpukan tanah untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih 5.000 M<sup>2</sup> (lima ribu meter) pada perseorangan.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Al-Qura'an

## B. Al-Hadits

## C. Buku–Buku

Adrian Sutedi, 2008, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.

Arie S. Hutagalung, 2005, *Pemikiran Seputar Masalah Hukum*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta

\_\_\_\_\_, 2008, *Perlaihan Hak Atas Tanah dan Pendafrannya*, Sinar Grafik, Jakarta.

Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafik, Jakarta.

Burhan Ashofa, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.

Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Presindo, Yogyakarta.

Budi Harsono, 2005, *Reformasi Hukum Tanah Yang Berpihak Kepada rakyat*, Makalah Seminar Nasional, BPN.

\_\_\_\_\_, 2002, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, 1978, *The Policy Predicament Making and Implementing Publik Policy*, San Francisco: W.H Freeman and Comapany

Gustav Radbruch, 1961, *Hukum harus berlaku*, Einfuehrung In Die Rechtswissenschaft, Kohler Verlag, Stuttgart.

James E. Andreson, 1984, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York.

Jamaluddin Mahasari, 2010, *Pertanahan dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, *Public Policy and Politics in Amerika An Itroudction*, Houhgton Mifflin Company, Boston, hlm. 6-8. Lihat juga Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Presindo, Yogyakarta.

Kelompok Studi Pembaruan Agraria, 2001, *“Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria”*. Dalam *prinsip –prinsip Reformasi Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, cetakan Pertama, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Lufti Ibrahim Nasution, 2005, *Evaluasi Pelaksanaan UUPA, Program Masa Kini dan Mendatang*, Makalah Seminar Nasional, BPN.
- Maria SW Sumardjono, 2006, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Kompas, Jakarta.
- Marwan Mas, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor
- Musthafa Ahmad Al Zaraqai, 1968, *Al fiqhul Islami fi Tsaubihi Al Jadid*, jilid III, Bairut: Darul Fikri.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mhd. Yamin Lubis, Abd. Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Cet. 1, Bandung.
- Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.
- Noeng Muhadjir, 2002, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, Rake Sarasin.
- Philip Kivell, Land and City, 1993, *Patterns and Processes of Urban Change*, First Published, London: Chapman and Hill Inc.
- Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, 1984, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, Cet.1, GaliaIndonesia, Jakarta.
- Qodhi Abil Hasan Muhammad Ali Abi Muhammad, *Al Hikmah Assulthoniyah*, (Bairut: Daar al Fikri, tt)
- Ramil Zein, 1995, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Ridwan Halim, 2001, *Bendera Mimbar Filsafat Hukum Indonesia dan Pragmatisasinya (Suatu Analisis Yuridis Empiris)*, Angky Pelitas Studywas, Jakarta.
- Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt, 2009, *Public Admnistration: An Action Orientation*, Wasdsworth, Bostom.
- Sunaryati Hartono, 2004, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- Sugiyono, 2011, *Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kulitatif, dan R&D)*, Bandung, Alfabeta.

- Soejono, Soekanto, 2005, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Soetomo, 2004, *Pedoman Jual Beli Tanah, Peralihan Hak Dan Sertifikat*, Universitas Brawijaya, Malang.
- Thomas R. Dye, 2005, *Understanding Publik Policy*, Pearson Education Inc, New Jersey.
- Tholhah Hasan, “*Pertanahan dari Perspektif Agama Islam dan Budaya Muslim Menuju Pembangunan Indonesia Yang Berkeadilan dan Berkelanjutan*”, Makalah Yogyakarta: Makalah Seminar Nasional Pertanahan: Pemberdayaan Hak-hak Rakyat Atas Tanah ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Agama, dan Budaya pada tanggal 25-26 Februari 1999.
- Urip Santoso, 2013, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Perdana Media, Jakarta.
- Urip Santoso. 2014, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Cet. IV. Kencana Prenadamedia Group, Jakarta.
- \_\_\_\_\_ 2007, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta.
- Waluyo, Bambang, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Wahbah Al-Zuhayli, *Al-fiqh Al-islami Wa’addillatuhu*, Juz 5, (Bairut: Daar Al-fikri, 1989
- Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan (sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif)*, Thafa Media, Yogyakarta.

#### **D. Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

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

Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Landerform*.

Keputusan Menteri Agraria/Kepala Kantor Pertanahan Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan pengelolaan.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Tap MPR RI Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaharuan Pertanahan dan Sumber Daya Alam.

#### **E. Jurnal / Artikel**

Achmad Ya'kub, April 2005, *Agenda Neo Liberal Masuk Melalui Kebijakan Agraria Di Indonesia*, Jurnal Analisis Sosial, Vol. 9 No 1.

Arie S Hutagalung, April 2005, *Konsistensi Dan Korelasi Antara UUD 1945 Dan UUPA 1960*, Jurnal Analisis Sosial, Vol 9 No 1.

Dedi Juhatin, *Wawancara*, selaku Staf Bagian Peralihan Hak di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Subang - Jawa Barat.

Mohammad Muhibbin, Juni 2017, *Prepektif Hukum Islam Tentang Konsep Penguasaan Tanah*, Forum Kajian Hukum dan Serial Kemasryarkatan, Al-Risalah, Vol. 17, No. 1.

Mochamad Elmo Sidiq, Maret 2018, Asep Sunarsa, Amin Purnawan, *Peran Notaris Dalam Transaksi Pengadaan STanah Untuk Lokasi Pembangunan Komplek Perkantoran Pemerintah Kabupaten Sekadu*, Jurnal Akta, Vol. 5, No. 1.

M.Shiddiq Al-Jawi, khilafah.www/http://1924.org/index.php?option=com\_content&task=view&id

Adityo Ariwibow, “Sekilias Tentang Batas Minimum dan Maksimum Kepemilikan tanah Pertanian”  
Sumber:<https://adityowirawibowo.wordpress.com/2012/12/17,sekilas-tentang-batas-dan-minimum-kepemilikan-tanah-pertanian>.

Rencana Strategis (RENSTRA) Badan Pertanahan Nasional 2010-2014.

Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah*, Vol. 3 (Bairut: Dar al-Fikr, t.th.).

Teori Tujuan Hukum, <http://sonny-tobelo.com/2010/10/teori-tujuanhukum-gustav-radbruch-dan.html>.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pertanahan\\_Nasional](https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional).

[www/http://wordpress.com/pertanian-syariah/pemilikan-tanah-menurut-islam.html](http://wordpress.com/pertanian-syariah/pemilikan-tanah-menurut-islam.html)

