

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah Negara yang dikenal dengan sebutan Negara Agraris. Hal ini dikarenakan luasnya lahan pertanian yang dimiliki. Tanah pertanian menjadi sumber utama pengasilan bagi para petani penggarap lahan pertanian. Kondisi tersebut menjadi salah satu tujuan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya di singkat UUPA). Pada penjelasan umum UUPA meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran ,dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.¹

Oleh karena pentingnya tanah sebagai sumber kemakmuran rakyat, kepemilikan hak atas tanah bertujuan memberi kewenangan kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah. Hak atas tanah tersebut dapat beralih karena jual beli, warisan, hibah dan tukar menukar. Pengalihan hak atas tanah berarti berpindahnya hak atas tanah dari pemegang hak yang lama kepada pemegang hak yang baru. UUPA mengatur mengenai pemindahan /pengalihan hak atas tanah yaitu Pasal 20 Ayat (2) yaitu “hak milik dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain”. Pasal 20 ayat (3) yaitu “hak guna usaha dapat beralih dengan dialihkan kepada pihak lain”

¹Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, (1), Jakarta, Prenadamedia Group, 2015, hlm.5

Hak atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dimiliki.² Selain kekuasaan dalam berbuat sesuatu atas tanah yang menjadi haknya, pemilik tanah harus pula mengetahui kewajiban dari adanya pengalihan hak atas tanah tersebut. Salah satu kewajiban bagi pemilik tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah pertaniannya diatur dalam UUPA. Kewajiban ini diatur dalam Pasal 10 Ayat (1) UUPA yang berbunyi “ *setiap orang dan Badan Hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan*”.

Ketentuan dalam pasal tersebut sesuai dengan asas hukum agraria Nasional yang salah satunya adalah asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan. Asas ini menegaskan bahwa siapa pun yang mempunyai hak atas tanah untuk kepentingan pertanian, wajib mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah pertaniannya secara aktif dan dalam mengerjakan atau mengusahakan tanah pertanian tersebut harus dicegah cara-cara yang bersifat pemerasan.³ Oleh karena itu, untuk mewujudkan asas ini dibuat aturan mengenai batas maksimum atau minimum penguasaan atau pemilikan tanah, agar tidak terjadi penumpukan penguasaan atau pemilikan tanah pada golongan mampu. Pemilikan dan

² Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (II), Jakarta, Kencana, 2012, hlm.98

³ Urip Santoso (I), *Op.cit.* hlm. 10

penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena dapat merugikan kepentingan umum.⁴

Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif mengandung artian bahwa tanah pertanian tidak boleh ditelantarkan oleh pemiliknya, yaitu tanah tidak digunakan sesuai dengan sifat, tujuan dan keadaannya. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA, Pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian (selanjutnya disingkat Permen Agraria Nomor 18 Tahun 2016). Sebelumnya berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Pada prinsipnya Permen Agraria Nomor 18 Tahun 2016 melarang kepemilikan tanah pertanian secara absentee. Tujuan dari larangan kepemilikan tanah secara absentee adalah agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah pertanian tersebut dapat dinikmati masyarakat yang tinggal di daerah tempat tanah tersebut berada. Pasal 7 ayat (1) Permen Agraria Nomor 18 Tahun 2016 menyatakan bahwa “*pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak harus mengalihkan hak atas tanahnya*

⁴ Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, Malang, Setara Press, 2016, hlm.49

kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut, atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”.

Salah satu cara pengalihan hak atas tanah tersebut dapat dilakukan melalui jual beli. Pada praktik di lapangan tidak sedikit pemilik tanah pertanian yang berstatus absentee mengalihkan tanah dengan cara jual beli kepada orang lain yang mengakibatkan pembeli akan pula berstatus absentee⁵. Adapun pengertian dari absentee berasal dari kata *absent* yang berarti tidak hadir.⁶ Seperti kasus pengalihan hak atas tanah pertanian yang menjadikan pemiliknya berstatus absentee di Kabupaten Gresik. Adapun kasus ini terjadi di 3 (tiga) lokasi yaitu kecamatan Cerme, Kedamean, dan Wringinanom. Dari 3 (tiga) kasus tersebut, semua Pembeli (Pihak kedua) berstatus Absentee.⁷

Permasalahan yang terjadi atas pengalihan tanah yang mengakibatkan tanah berstatus absentee ada di Pasal 4, 6, 7 dan 8 Permen Agraria Nomor 18 Tahun 2016. Pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, 6 mengakibatkan pengalihan hak atas tanah tidak dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Selain tidak dapat didaftarkan, sesuai ketentuan Pasal 7 Permen Agraria Nomor 18 Tahun 2016, pelanggaran dari ketentuan tersebut adalah hak atas tanahnya hapus dan tanahnya dikuasai langsung oleh Negara. Hal ini tidak sejalan dengan praktek yang terjadi di lapangan. Pengalihan hak atas tanah absentee melalui jual beli yang

⁵ Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Gresik, tanggal 9 November 2017 dan tanggal 16 April 2018

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, 2005, hlm.385

⁷ Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Gresik, tanggal 9 November 2017 dan tanggal 16 April 2018

terjadi di Kabupaten Gresik dan telah lolos dalam pendaftaran telah menyimpangi ketentuan yang telah diatur dalam Permen Agraria Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian,

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pengalihan tanah absentee melalui jual beli menjadi hak milik perorangan di Kabupaten Gresik ?
2. Apakah pengalihan hak atas tanah absentee melalui jual beli di Kabupaten Gresik sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian ?

1.3 Tujuan

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengalihan tanah absentee melalui jual beli menjadi hak milik perorangan di Kabupaten Gresik
2. Untuk memperoleh analisis secara rinci kesesuaian Pengalihan Hak Atas Tanah Absentee melalui Jual Beli di Kabupaten Gresik dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan teoritis

Penelitian ini memiliki kegunaan teoritis yaitu untuk memberikan kontribusi pemikiran bagi ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum pertanahan. Penelitian ini diharapkan memberikan wawasan kepada masyarakat mengenai larangan jual beli tanah pertanian yang mengakibatkan pemiliknya berstatus absentee.

2. Kegunaan praktis

- a. Bagi peneliti untuk memenuhi syarat dalam menyelesaikan pendidikan Program Sarjana Strata 1 (S1) pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura.
- b. Bagi pemerintah dalam mengambil dan membuat kebijakan hukum pertanahan khususnya larangan pengalihan jual beli tanah pertanian yang berstatus absentee.
- c. Menambah kepustakaan dibidang hukum pertanahan dan sebagai referensi bagi peneliti lain khususnya dalam penelitian hukum pertanahan.

1.5 Keaslian

Penelitian yang berjudul “Pengalihan Hak Atas Tanah Absentee Melalui Jual Beli menurut Permen Agraria Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Gresik” bertujuan untuk menjelaskan tentang kriteria tanah yang berstatus absentee, larangan praktik jual beli tanah pertanian yang berstatus absentee dan akibat hukum dari praktik jual beli tersebut. Berdasarkan penelusuran dari beberapa sumber terhadap judul penelitian dan permasalahan yang akan diteliti, terdapat beberapa penelitian terkait tanah absentee. penelitian tersebut sama sama meneliti tentang larangan kepemilikan tanah absentee, yakni sebagai berikut :

Tabel 1.5 Keaslian Penelitian

No.	Judul Skripsi / Karya Ilmiah	Nama	Institusi	Rumusan Masalah
1.	Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagaan Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian ⁸	Choirul Anam	Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo Madura	1. Apakah Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Melarang Kepemilikan tanah pertanian secara absentee ? 2. Bagaimanakah upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah atas kepemilikan Tanah Pertanian Secara absentee ?
2.	Pelaksanaan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee (study kasus di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul) ⁹	Juraida	Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga	1. Bagaimanakah Pelaksanaan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara absentee di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul ?
3.	Tinjauan Hukum Terhadap Pemilikan Tanah Absentee di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo ¹⁰	Firdajasari	Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar	1. Apakah yang melatarbelakangi adanya pemilikan tanah absentee di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo ? 2. Bagaimanakah Peranan Pemerintah

⁸ Choirul Anam, *Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagaan Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian*, Skripsi, Universitas Trunojoyo Madura, 2014 (<https://pta.trunojoyo.ac.id/welcome/detail/100111100080>)

⁹ Juraida, *Pelaksanaan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee (study kasus di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul)*, Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga r, 2016 (<http://digilib.uin-suka.ac.id/20820/>)

¹⁰ Firdajasari, *Tinjauan Hukum Terhadap Pemilikan Tanah Absentee di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo*, Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar, 2014 (<http://repository.uin-alauddin.ac.id/6435/>)

				dalam Menyikapi Larangan Pemilikan Tanah Absentee di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo ?
--	--	--	--	---

Penelitian ini berbeda dengan 3 (tiga) penelitian diatas. Penelitian pertama Isu hukumnya terkait larangan kepemilikan tanah absentee yang diatur dalam Permen Agraria Nomor 18 Tahun 2016 dan lebih menekankan pada upaya pemberian ganti kerugian oleh pemerintah. Penelitian kedua Isu hukumnya terkait pelaksanaan larangan kepemilikan tanah absentee di kabupaten Bantul yang dilihat dari adanya penyusutan lahan pertanian. Penelitian ini dikaji berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada di UUPA. Penelitian ketiga mengkaji mengenai faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara absentee dan peran pemerintah dalam mengatasi atau menyelesaikan masalah tanah absentee. Berdasarkan penuluruhan penelitian terkait, terdapat perbedaan dalam kajiannya. Penelitian ini fokus kajiannya membahas mengenai perilahan hak atas tanah yang mengakibatkan tanah berserta pemiliknya berstatus Absentee melalui jual beli. Selain itu penelitian ini membahas kesesuaian praktik jual beli tersebut dikaitan dengan ketentuan dalam Permen Agraria Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

1.6 Metode penelitian

1.6.1 Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian Hukum empiris. Penelitian Hukum empiris merupakan penelitian yang dilakukan untuk

mengetahui bagaimana hukum itu dilaksanakan termasuk proses penegakan hukum (*law enforcement*). Pada penelitian hukum empiris, hukum dikonsepsikan sebagai peranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang lain.¹¹ Penelitian empiris bukan mengkaji mengenai sistem norma dalam aturan perundangan, namun mengamati reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat. Penelitian ini juga sering disebut sebagai penelitian bekerjanya hukum (*law in action*).¹² Seperti halnya penelitian ini dilakukan untuk mengungkapkan permasalahan-permasalahan yang ada dibalik pelaksanaan dan penegakan hukum. Sebagaimana tujuan penelitian ini untuk mengetahui fakta-fakta hukum dan praktik jual beli tanah pertanian yang berstatus absentee di Kabupaten Gresik.

1.6.2 Pendekatan penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan fakta yaitu langkah awal untuk menemukan fakta-fakta penerapan dan pelaksanaan hukum yang ada di lapangan. Pendekatan ini dilakukan dengan melihat aspek aspek hukum dalam interaksi sosial masyarakat dan berfungsi mengidentifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum. Penelitian ini menggunakan pendekatan fakta untuk menelaah dan mengkaji suatu fakta hukum mengenai praktik jual beli tanah pertanian yang berstatus absentee di Kabupaten Gresik.

¹¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2010, hlm. 133

¹² Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hlm.47

1.6.3 Lokasi Penelitian

Berdasarkan informasi dari pejabat di kantor BPN diperoleh informasi bahwa pengalihan jual beli tanah absentee terjadi di 3 (tiga) lokasi yang ada di kabupaten Gresik antara lain : Desa Banjarsari Kecamatan Cerme, Desa Kedamean Kecamatan Kedamean, Desa Wringinanom Kecamatan Wringinanom. Berdasarkan itulah maka lokasi penelitian ditentukan pada 3 lokasi tersebut. Dengan demikian metode yang digunakan adalah metode Purposive Sampling yang berdasarkan tujuan penelitian

1.6.4 Sumber data

a. Data primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.¹³ Data primer diperoleh langsung dari masyarakat baik melalui wawancara ataupun observasi yang diolah oleh peneliti. Data primer dalam penelitian ini akan diperoleh melalui pengamatan langsung dan wawancara kepada:

- 1) Pemilik tanah pertanian yang berstatus absentee
- 2) Kepala Desa di lokasi tanah absentee
- 3) Pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Gresik selaku instansi yang terkait dalam proses pengalihan dan pendaftaran hak atas tanah.

b. Data Sekunder

¹³ Amirauddin dan Zainal Asikin, *Op. cit*, hlm. 30

Data sekunder dalam penelitian hukum adalah data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum. Bahan hukum sekunder yaitu berupa rancangan perundang-undangan hasil penelitian buku teks, jurnal ilmiah, surat kabar (koran), brosur, dan berita internet.¹⁴ Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penulisan penelitian ini antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
2. Peraturan Pemerintah Nomer 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
3. Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1977 tentang pemilikan tanah pertanian secara Guntai (absentee) bagi para Pensiun Pegawai Negeri
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.cit*, hlm.156

Penelitian ini selain menggunakan peraturan-peraturan yang disebutkan diatas juga menggunakan buku, jurnal hukum, skripsi, tesis yang berkaitan dengan Hukum Agraria khususnya mengenai tanah pertanian yang berstatus absentee.

1.6.5. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Soerjono Soekanto dalam penelitian lazimnya dikenal tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.¹⁵ Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum empiris atau lapangan ini menggunakan 2 (dua) teknik. Kedua teknik tersebut adalah :

1. Wawancara

Wawancara dimaksudkan melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden atau narasumber atau informan untuk mendapatkan informasi.¹⁶ Wawancara ini dapat menggunakan paduan daftar pertanyaan atau tanya jawab. Dalam penelitian ini ditujukan kepada narasumber yaitu pemilik tanah pertanian, Kepala Desa dan pegawai instansi Kantor Pertanahan Gresik.

2. Dokumen dan bahan pustaka

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm.12

¹⁶*Ibid*, hlm. 161

Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya.¹⁷ Dikarenakan permasalahan Yang diangkat pada penulisan penelitian ini terdapat adanya ketidaksesuaian antara ketentuan yang telah diatur dalam Peraturan dengan praktik di lapangan, maka tidak cukup dengan dilakukan wawancara. Sehingga diperlukan telaah terhadap dokumen dan data kepustakaan.

1.6.6. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis yaitu data yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta juga tingkah laku nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Demikian pula dalam penulisan penelitian ini yang menguraikan dan menganalisis praktik pengalihan tanah pertanian yang berstatus absentee melalui jual beli di Kabupaten Gresik. Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara dengan pemilik tanah yang berstatus absentee dan pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Gresik mengenai larangan praktik jual beli tanah pertanian berstatus absentee dan dianalisis kesesuaiannya dengan Permen Agraria Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Data Sekunder diperoleh dari pustaka buku, jurnal, hasil penelitian digunakan sebagai sumber dan referensi pendukung untuk menganalisis data primer.

¹⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.cit*, hlm 68