

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis dan ada juga yang tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum konkret, beraspek publik dan perdata yang dapat dipelajari secara hukum dan sistematis hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu system. Oleh karena itu hukum tanah merupakan satu bidang hukum yang mandiri dan sebagai cabang mandiri mempunyai tempat sendiri dalam Tata Hukum Nasional.¹ Yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang untuk mempergunakan permukaan bumi atau tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu.²

Negara Indonesia adalah negara agraris dimana penduduknya sebagian besar bermata pencarian di bidang pertanian (agraris) baik sebagai petani pemilik tanah, petani penggarap tanah maupun sebagai buruh tani. Oleh karena itu tanah merupakan faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup masyarakat. . Setiap orang membutuhkan tanah karena tidak ada aktifitas atau kegiatan orang yang tidak membutuhkan tanah.³ Keadaan tanah yang relatif subur dapat

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm 384.

² Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu Yogyakarta, 2011, hlm 8.

³ Tampil Anshari Siregar, *Mempertahankan Hak Atas Tanah*, Medan, 2005, hlm.2.

dipertahankan dari masa ke masa dengan dukungan ilmu pengetahuan usaha tani yang telah dikuasai penduduknya secara turun temurun.⁴

Pasal 10 Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disebutkan bahwa, “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.” Asas ini berarti pemilik tanah pertanian mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya dan masih diperbolehkan menggunakan tenaga buruh tetapi harus dicegah praktek cara-cara pemerasan. Pemberian upah terlampau rendah kepada buruh-tani yang membantu mengerjakan dan mengusahakan tanah yang bersangkutan merupakan pemerasan yang bertentangan dengan cita-cita keadilan.⁵

Landreform adalah perombakan mengenai pemilikan tanah dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Pelaksanaan konsep *Landreform* merupakan upaya yang dilakukan oleh setiap negara untuk melakukan perubahan dalam proses pemilikan atas tanah.⁶ Jelas kiranya bahwa tujuan *Landreform* yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat dan makmur berdasarkan Pancasila. Sesuai dengan tujuan tersebut dan mengingat situasi dan

⁴ G. Kartasapoetra dkk, *Hukum Tanah*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm 48.

⁵ Artikel Yodi Martono Wahyunadi, *Pelaksanaan Landreform Tentang Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai*, 1.

⁶ Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta, 2012, hlm 202.

kondisi agraria di Indonesia pada waktu itu, maka salah satu program *Landreform* yaitu larangan pemilikan tanah yang disebut *absentee atau guntai*.

Pengertian tanah guntai pada sebelum waktu diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar pokok Agraria, adalah pemilikan tana yang pemiliknya tidak hadir atau tidak tinggal ditempat dan tanah itu terletak. Pemilikan tanah guntai tidak dibatasi luas tanahnya, juga tidak dibatasi peruntukan tanah guntai yang dimiliki, apakah pembangunan untuk perumahan, perusahaan, pertanian juga pemiliknya dapat siapa saja.

Sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, maka pengertian yang lebih sempit dari pengertian di atas, baik pemilikan, perlu pengertian diatas, baik tujuan pemilikan, peruntukannya maupun siapa yang dapat memiliki tanah guntai itu.⁷

Pada pokoknya dilarang pemilikan tanah-pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di *Luar Kecamatan tempat letak tanahnya*. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan diperbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan. Asal jarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnya menurut pertimbangan pada waktu itu. Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Tanah-tanah pertanian letaknya di desa, sedangkan mereka yang memiliki tanah secara guntai umumnya bertempat tinggal dikota. Tujuannya melarang

⁷ Saleh Adiwinata, *Hukum Perdata dan Tanah 1*, Remadja Karya CV, Bandung, 1984, hlm 16.

pemilikan tanah secara guntai adalah agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah bertempat tinggal didaerah penghasil.⁸

Negara Indonesia merupakan negara agraris dimana penduduknya sebagian besar bermata pencaharian dibidang pertanian (agraris) baik sebagian pemilik tanah, petani penggarap tanah maupun sebagai buruh tani. Oleh karena itu tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah yang ditinjau dari segi konsep fungsinya adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu, penyediaan peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharanya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penggunaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan. Disamping itu tanah merupakan sumber daya yang penting bagi masyarakat, baik sebagai media tumbuh tanaman, maupun sebagai ruang (space) atau wadah tempat melakukan berbagai kegiatan. Tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Tanah dalam masa pembangunan bertambah penting artinya, karena adanya peningkatan volume pembangunan dalam bidang-bidang pertanian, industry modern, perumahan,

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan Jakarta, 2008, hlm.388.

kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan social dan lain-lain. Hal ini semakin kompleks bila dikaitkan dengan penambahan penduduk yang memerlukan areal yang luas, otomatis mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan sosial dan lain-lain. Hal ini semakin kompleks bila dikaitkan dengan penambahan penduduk yang memerlukan areal yang luas, otomatis mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah.

Indonesia dalam hal ini telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertahanan yaitu dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria, yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960. Dalam usianya yang telah mencapai 51 tahun, ada banyak permasalahan yang timbul dibidang pertanahan yang sering mencuat kepermukaan, salah satunya yaitu pemilikan tanah pertanian secara *Guntai* (Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria).⁹ Hal ini baik secara langsung atau tidak memicu berbagai konflik yang tidak mudah diselesaikan masalah semakin rumit karena banyaknya pembangunan membuat terlupakannya unsur keadilan dibidang pertanahan.

Banyak kekisruhan terjadi selama ini mengindikasikan terjadinya pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan dipihak lain banyak petani yang tidak mempunyai tanah dan menggarap tanah milik orang lain. Ketidak seimbangan dalam pemilikan tanah inilah baik untuh tanah pertanian ataupun bukan yang

⁹ *Ibid, hal 384.*

menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun Pada akhirnya, petani lapisan bawah yang menanggung beban berat akibat ketidakseimbangan distribusi ini. Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria adalah "Program *Landerform*" di Indonesia bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.¹⁰ Program dari *Landreform* itu adalah:

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b. Larangan pemilikan tanah secara "*Absentee atau Guntai*";
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan "*Absentee*", tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah Negara;
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, dan;
- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian yang terlampau kecil.¹¹

Pengaruh "*Landreform*" dan pertanian secara timbal balik jelas sekali, karena salah satu tujuan *Landreform* adalah peningkatan produktivitas. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah *Absentee Landlors* (tuan tanah), yang tidak menggarap

¹⁰ Effendi Perangin, *hukum agrarian di Indonesia, Suatu telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hal 122.

¹¹ Boedi Harsono, *Op Cit*, Hal 367.

sendiri tanah pertaniannya, tapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal didaerah itu. Pengolahan tanah pertanian tersebut tidak dilakukan secara intensif, cukup sekedar saja karena biasanya pemilik tersebut mempunyai pekerjaan lain di kota tempat ia tinggal. Ini tampak dari kepemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* yang seringkali hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena adanya berbagai alasan. Sedangkan pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* secara tegas dilarang oleh Undang-Undang Pokok Agraria.¹²

Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok *Landreform* yang diatur dalam Pasal 10 Undang-undang Pokok Agraria. Maksud dari pelarangan pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* ini agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah ditangan segelintir tuan-tuan tanah. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PP No.224 Tahun 1961 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang.¹³

Berhubung dengan itu, ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat tanahnya tersebut, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih

¹² *Ibid*, hal 387.

¹³ PP No. 224 Tahun 1961 (Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian) Pasal 3 ayat (1) jo PP .NO 41 Tahun 1964 (Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian) Pasal 1.

dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Apabila kewajiban ini tidak dilaksanakan maka tanah pertanian itu diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada petani yang belum memiliki pertanian.

Perlu bagi pemilik tanah pertanian bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, agar dapat mengerjakan sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria yang menetapkan bahwa:

- (1) Setiap orang dan berbadan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan
- (2) Pelaksanaan daripada ketentuan ayat 1 diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
- (3) Pengecualian dari pada asas tersebut pada ayat 1 ini diatur dalam peraturan perundangan.¹⁴

Pelaksanaan Pasal 10 UUPA dijelaskan bahwa mengusahakan sendiri secara aktif tidak berarti harus mengerjakannya sendiri namun bisa pula dengan menyewakannya kepada orang lain. Hak-hak sekunder itu dipandang dapat menimbulkan keadaan penguasaan tanah yang bertentangan dengan Pasal 10 UUPA itu, dimana dapat memungkinkan timbulnya hubungan-hubungan yang mengandung unsure pemerasan yang dilakukan oleh pemilik tanah terhadap pihak yang mengusahakan tanahnya atau sebaliknya.

Untuk sementara waktu masih dimungkinkan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya; misalnya melalui sewa-beli, bagi hasil, gadai dan sebagainya. Namun demikian segala sesuatunya. Namun demikian segala sesuatunya harus diselenggarakan dengan mencegah hubungan-

¹⁴ Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 10.

hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat, tidak boleh diadakan perjanjian atau kesepakatan atas dasar *free-fight*, harus dicegah cara-cara pemerasan.

UUPA memandatkan satu pokok soal yang penting bagi sebuah negara agraris seperti Indonesia mandat untuk melaksanakan *Landreform* yakni dalam rumusan pasal 10 ayat (1) yaitu “Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri”. Ini merupakan asas yang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir diseluruh dunia, yaitu di negara-negara yang sedang menyelenggarakan *Landreform* atau yang lebih luas reforma agrarian



Gerakan *Landreform* dalam sejarahnya timbul karena tidak adanya keadilan sosial dalam masyarakat pertanian. Dalam catatan sejarahnya *Landreform* yang pertama muncul bersama Revolusi Prancis, dimana para petani menuntut adanya emansipasi dari petani di Eropa Barat, tuntutan tersebut terus meluap ke Eropa tengah dan sesudah perang dunia pertama merembes ke Eropa Timur.

Sekalipun larangan ini masih berlaku, pemilikan penguasaan tanah pertanian secara *guntai* masih bisa ditemui di Desa Cibiru Wetan, Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung. Desa Cibiru Wetan, Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung masih banyak terdapat terdapat tanah pertanian dan masih banyak masyarakatnya yang menjadi petani, baik sebagai pemilik, buruh tani maupun sebagai petani penggarap. Sedangkan pemilik tanah pertanian secara *guntai* bukanlah para petani melainkan orang-orang kota yang merupakan bukan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual beli, pewarisan atau cara-cara lainnya dan tanah tersebut hanya sebagai sarana investasi dan nantinya dijual kembali setelah harganya tinggi.¹⁵

Berdasarkan data wawancara bersama bapak Sekertaris Desa Ade Mahmudin¹⁶ dan wawancara bersama bapa Akbar sebagai Notaris ternyata masih banyak terdapatnya pemilik tanah pertanian secara *guntai*, sehingga peneliti ketahui bahwa tanah pertanian masih tetap dijadikan sebagai sarana investasi bagi para pemilik modal yang berada diluar daerah letak tanah tersebut. Sehingga secara yuridis, permasalahan ini terletak pada pelaksanaan Pasal 3 PP NO.224

¹⁵ Data diperoleh pada tanggal 01 Januari 2020 dari Kantor PPAT yang bertempat di Ciparay pukul 10.00 WIB (wawancara dengan Bapak Akbar).

¹⁶ Data diperoleh pada tanggal 03 Januari 2020 dari Kantor Desa Cibiru Wetan pukul 11.20 WIB (wawancara dengan Bapa Ade Mahmudin).

Tahun 1961 yang mengatur tentang larangan pemilikan tanah secara *guntai*. Sehingga dapat dikatakan bahwa program *Landreform* yang salah satunya berisi larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* belum dapat dilaksanakan dengan baik.

a. Luas Wilayah Desa Cibiru Wetan

Table 1.1

Luas lading	153,5 Ha
Luas sawah	11 Ha
Luas hutan	30 Ha
Luas kas desa	12,5 Ha
Empang/kolam	1,5 Ha
Luas prasarana umum lainnya	48,95 Ha
Total luas	325,00 Ha

b. Pemilikan Lahan Pertanian

Table 1.2

Jumlah keluarga memiliki tanah pertanian	
Tidak memiliki tanah pertanian	3291 keluarga
Memiliki kurang 1 ha	68 keluarga
Memiliki 1,0-5,0	21 keluarga
Memiliki 5,0-10 ha	-
Memiliki lebih dari 10 ha	-

c. Pemilik Tanah Guntai Di Desa Cibiru Wetan

Table 1.3

No	Pemilik Tanah Guntai	Alamat	Luas Tanah
1	Chandra Anwar Hasjim	Jakarta Utara	3.397 m ²
2	Aryo Didit Putranto	Arcamanik, kec. Mandalajati	2.735 m ²
3	Syarufudin	Ciamis	2.837 m ²
4	Denny Christian	Jakarta	3.397 m ²

Berkaitan dengan hal tersebut, maka peran penegak hukum dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung khususnya sebagai pelaksana kebijakan dan memiliki kewenangan di bidang pertanahan sangat diharapkan dalam mensosialisasikan peraturan-peraturan yang ada mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian *guntai* kepada seluruh masyarakat untuk menunjang terlaksananya program *Landreform* khususnya di wilayah Desa Cibiru Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung. Hal tersebut tentunya berdampak positif terhadap perkembangan kehidupan di wilayah Desa Cibiru Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung yang mayoritas bermata pencaharian sebagai petani. Sehubungan dengan latar belakang diatas maka mendorong penulis untuk melakukan penelitian yang berjudul:

**PELAKSANAAN PASAL 3 PERATURAN PEMERINTAH NO. 224
TAHUN 1961 TENTANG KEPEMILIKAN TANAH GUNTAI DI
WILAYAH KECAMATAN CILEUNYI**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan kepemilikan tanah pertanian secara *Guntai* di Desa Cibiru Wetan Kecamatan Cileunyi?
2. Kendala-kendala apasaja yang dihadapi sehingga kepemilikan tanah secara *Guntai* masih terjadi di Desa Cibiru Wetan Kecamatan Cileunyi?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan dalam mengatasi kepemilikan tanah secara *Guntai* di Desa Cibiru Wetan Kecamatan Cileunyi?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan diatas yaitu:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kepemilikan tanah pertanian secara *Guntai* di Kecamatan Cileunyi
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi sehingga kepemilikan tanah secara *Guntai* masih terjadi di Kecamatan Cileunyi
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan dalam mengatasi kepemilikan tanah secara *Guntai* di Kecamatan Cileunyi?

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian Ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan akademis (bagi pengembangan hukum) diharapkan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran yang berarti bagi ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum pertanahan serta masyarakat umumnya mengenai pelaksanaan larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*.

2. Kegunaan Praktis

a. Pemerintah Desa/Kecamatan

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan pada pemerintah dalam hal ini mengambil kebijakan dalam pelaksanaan larangan kepemilikan tanah secara *Guntai* pada umumnya dan didalam pembuatan kebijakan hukum pertanahan selanjutnya

b. Pemilik Tanah

Bagi pemilik tanah diharapkan dapat menambah ilmu dan pemahaman mengenai kepemilikan tanah

Masyarakat Diharapkan penelitian ini dapat memberi pemikiran bagi ilmu pengetahuan hukum pertanahan untuk masyarakat umumnya mengenai pelaksanaan larangan kepemilikan tanah secara *guntai*.

E. Kerangka Pemikiran

Tanah adalah permukaan bumi (Pasal 4 UUPA). Dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yaitu hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas yEng disebut bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya.¹⁷ Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa bumi, air dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan diusahakan sebesar-besarnya guna meningkatkan kemakmuran masyarakat banyak. Artinya penguasaan tanah pertanian oleh kalangan tertentu saja, apalagi bukan oleh petani tidak diperbolehkan. Jadi secara konstitusional penguasaan tanah pertanian wajib diatur oleh pemerintah Negara agar tercipta keadilan sosial.

Secara teoritis penguasaan pertanian secara guntai membawa akibat negatif terhadap produktivitas tanah pertanian. Karena pemilik tanah yang bersangkutan tidak dapat mengusahakan sendiri tanah pertaniannya. Selain itu juga memberikan kemungkinan bagi orang-orang kaya (uang dan pengetahuan) untuk menguasai tanah pertanian yang sangat luas dan menjadikannya sarana eksploitasi terhadap masyarakat petani yang di anggap miskin dan bodoh. Kelanjutannya pun sudah

¹⁷ Bambang Eko Haryadi, *Hukum Agraria Kehutanan*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 48.

pasti terhimpunya tanah pertanian dalam kekuasaan tuan-tuan tanah (*Landlord*). Hal inilah yang dapat menyebabkan terjadinya kesenjangan social di bidang penguasaan tanah pertanian.

Berdasarkan *Teori Sistem Hukum (Lawrence Meir Friedmen)* mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, struktur hukum, substansi hukum, budaya hukum. Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya dan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu serta kultur hukum yang menyangkut budaya hukum.¹⁸

Berbicara mengenai berlakunya suatu Undang-undang atau peraturan, tentu tidak terlepas dari beberapa faktor pendukung di dalamnya. Menurut Soerjono Soekanto menyatakan bahwa untuk terlaksananya suatu peraturan perundang-undangan secara efektif, dipengaruhi oleh beberapa factor yaitu:¹⁹

- a. Faktor hukumnya sendiri;
- b. Faktor penegak hukum itu sendiri;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung pelaksanaan peraturan tersebut;
- d. Faktor masyarakat dan faktor kebudayaan setempat juga banyak mempengaruhi pelaksanaan peraturan atau Undang-undang yang bersangkutan.

¹⁸ <http://khoerumah96.blogspot.com/2016/03/normal-0-false-false-none.html?m=1> di unduh pada tanggal 01 september 2020 jam 15:04 WIB.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal 15.

Faktor tersebut saling berkaitan erat satu dengan yang lain, sebab merupakan esensi dari penegakan hukum itu sendiri. Dari keempat faktor tersebut berdasarkan *Teori Sistem Hukum (Lawrence Meir Friedmen)* yang menyatakan: untuk menilai bekerjanya hukum sebagai suatu proses ada 3 komponen yang harus diperhatikan yaitu (a) *Legal Structure* (struktur hukum) (b) *Legal Substance* (substansi hukum) (c) *Legal Culture* (budaya hukum).

Suatu Undang-Undang ataupun Peraturan Pemerintah haruslah dijalankan oleh organ atau struktur yang benar, tetapi itu semua berjalan dengan efektif apabila didukung oleh budaya hukumnya. Dengan demikian teori system hukum ini menganalisa masalah-masalah terhadap penerapan substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Ketiga komponen-komponen inilah yang harus dilaksanakan dalam larangan kepemilikan tanah pertanian secara *guntai*. Sehingga dapat diketahui bahwa timbulnya larangan kepemilikan tanah secara *guntai* secara filosofis merupakan suatu perlindungan hukum terhadap kepentingan para petani yang relative lemah jika berhadapan dengan para pemilik modal yang melihat tanah sebagai faktor produksi semata.

Berdasarkan dengan hal tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan peraturan yang berhubungan dengan larangan kepemilikan tanah secara *guntai* yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Secara *Absentee/Guntai* bagi para Para Pensiun Pegawai Negri.

Walaupun Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 membahas tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian namun salah satu materi muatan yang di atur adalah larangan kepemilikan tanah secara guntai. Mengenai tanah *guntai* dikatakan bahwa”pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letaknya tanah wajib mengalihkan tanahnya kepada pihak lain, atau pemilik tanah pindah ke tempat dimana tanah berada”.

Dalam mengkaji permasalahan ini, penulis meggunakan *Teori fungsionalisme yang srtuktural* (Malinowski) yang erat kaitannya dengan *Teori Sistem Hukum*. Dalam teori ffungsionalisme yang structural ini menerangkan bahwa dimana masyarakat dilihat sebagai sesuatu yang harmonis, tanpa terdapatnya kegoncangan-kegoncangan maupun gejolak lainnya.²⁰

Dari teori tersebut, penulis melihat fakta yang beriringan dengan teori tersebut pada permasalahan yang di angkat mengenai tanah *guntai* yang ada di Desa Cibiru Wetan Kecaamatan Cileunyi Kabupaten Bandung.

Masyarakat pribumi seolah-olah menghiraukan dengan kepemilikan tanah *guntai* serta keberadaan peraturan pelanggaran tanah *absentee/guntai*. Oleh karena itu menurut Malinowski, bahwa dalam suasana seperti itu harusnya hukum dapat berperan dalam mengendalikan ketertiban dalam masyarakat serta yang perlu diperhatikan juga dalam hal ini adalah faktor-faktor pendukung keberadaan hukum itu sendiri yang menentukan ketentuan hukum tersebut.

²⁰ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum*, Remadja Karya CV, Bandung, 1984, hal 9.

F. Langkah-langkah Penelitian

Dalam menyelesaikan suatu masalah diperlukan suatu metode yang harus sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas. Dengan metode yang telah ditentukan lebih dulu diharapkan hasil yang baik maupun pemecahan yang sesuai serta dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Sedangkan untuk melaksanakan penelitian ilmiah banyak memerlukan data yang dapat dipertanggung jawabkan yaitu harus diperoleh dari sumber-sumber yang benar sehingga dapat diperoleh data yang dapat membantu dalam menyusun data memerlukan kriteria yang benar. Dalam hal ini menyusun menggunakan metode:

1. Metode Penelitian

Penelitian diperlukan suatu metode yang harus tepat dan sesuai dengan jenis penelitian *deskriptif analitis* yang dilakukan serta harus sistematis dan konsisten. Metode yang Penyusun gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian empiris. Yaitu penelitian yang memberikan gambaran, menuliskan dan melaporkan suatu objek atau suatu peristiwa, juga mengambil kesimpulan umum dari masalah yang di bahas yaitu Pelaksanaan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No.224 Tahun 1961.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan spesifikasi tipe *yuridis empiris*, yaitu Merupakan penelitian hukum yang menggunakan data awalnya wawancara kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan meneliti pelaksanaan Undang-Undang dan penelitian yang berhubungan antara berbagai gejala sebagai alat pengumpul atau variable datanya terdiri dari studi

dokumen, pengamatan (observasi) di Desa Cibiru Wetan, Kantor Notaris Cibiru dan Kanor BPN Kabupaten Bandung, wawancara (interview) dengan narasumber.



3. Sumber Data

Penelitian hukum ini menitikberatkan pada Sumber data primer dan data sekunder, yaitu:

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh dengan melakukan penelitian lapangan berupa wawancara yang dilakukan narasumber di Desa Cibiru Wetan, Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung dan Kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Akbar Darmawan, S.H., M.Kn Kabupaten Bandung dengan maksud untuk mendapatkan data dan memperoleh informasi mengenai permasalahan yang ada.

b. Data Sekunder

Adalah data yang diperlukan untuk melengkapi data primer. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen dan kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh data skunder dengan mempelajari perundang-undangan dan buku-buku yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

c. Data Tersier

Adalah data yang digunakan dalam penelitian ini seperti artikel, jurnal, kamus hukum, website, terkait dengan masalah penelitian.

4. Jenis Data

1. Bahan hukum primer, yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pertanahan, yang terdiri dari:
 - a) Undang-undang Pokok Agrarian Nomor 5 Tahun 1960;
 - b) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang
 - c) Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pembagian Kerugian
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1997 Tentang Pemilikan Tanah Secara *absentee/guntai* Bagi para Pensiun Pegawai Negri.
 - f) Peraturan Presiden No 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertahanan Nasional (BPN).
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer yaitu buku-buku, makalah-makalah, hasil penelitian ,disertasi, tesis, skripsi, dan jurnal hukum
3. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah kamus lengkap Inggris-Indonesia, Ensiklopedia dan internet.

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Observasi (pengamatan) intensif, yaitu pengamatan yang dilakukan terhadap kenyataan fisik dari tanah-tanah *guntai* di Desa Cibiru Wetan, Kecamatan Cileunyi, Kabupaten Bandung.
- b. Wawancara yaitu mendapatkan informasi langsung dengan bertanya langsung kepada Sekertaris Desa Cibiru Wetan dan Notaris Akbar Darmawan.
- c. Studi pustaka yaitu suatu bentuk pengumpulan data dengan membaca serta mempelajari buku-buku dan sumber bacaan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti sebagai referensi yang relevan yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti.

6. Metode Analisa Data

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara *kualitatif*, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.