

Kajian Yuridis Kebijakan Pengaturan Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian

Erna Sri Wibawanti¹, R. Triyuli Purwono¹, Novi Ikawati¹

¹ Fakultas Hukum, Universitas Janabadra, erna@janabadra.ac.id

ABSTRACT

This study aims to find out the rules regarding the prohibition of absentee land ownership and the prohibition of dividing land into small parts, less than 2 (two) hectares, and the appropriate policy to regulate the transfer of rights to agricultural land. The type of research in this research is juridical-empirical research. Based on the results of the study, it can be concluded that the rules regarding the prohibition of absentee land ownership and the prohibition of dividing agricultural land into parts of less than 2 (two) hectares are no longer relevant to be applied today's society. Advances in information technology, communication, and transportation have grown rapidly. Distance is no longer an obstacle for landowners to be able to actively cultivate their land. Besides that, the average ownership of agricultural land by the people in Indonesia is not more than 0.5 hectares, which of course will be difficult to meet the minimum limit of 2 hectares. Therefore, the rules regarding the prohibition of absentee land ownership and the prohibition of breaking up agricultural land need to be reviewed.

Keywords: absentee, agricultural land, land division, transfer of rights

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui relevansi aturan tentang larangan pemilikan tanah secara absentee dan larangan pemecahan tanah menjadi bagian-bagian yang kecil, kurang dari 2 (dua) hektar dalam peralihan hak atas tanah pertanian, serta kebijakan yang tepat untuk mengatur peralihan hak atas tanah pertanian. Penelitian ini adalah penelitian yuridis-empiris dengan menggunakan data primer dan sekunder. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa aturan tentang larangan pemilikan tanah secara absentee dan larangan pemecahan tanah pertanian menjadi bagian yang kurang dari 2 (dua) hektare sudah tidak relevan untuk diterapkan pada masyarakat saat ini. Kemajuan teknologi informasi, komunikasi serta transportasi sudah berkembang pesat. Jarak tidak lagi menjadi kendala pemilik tanah untuk dapat mengusahakan tanahnya secara aktif. Di samping itu pemilikan tanah pertanian oleh masyarakat di Indonesia rata-rata tidak lebih dari 0.5 hektar yang tentunya akan sulit untuk memenuhi aturan batas minimum 2 hektar. Oleh karena itu aturan tentang larangan pemilikan tanah secara absentee dan larangan pemecahan tanah pertanian perlu ditinjau kembali.

Kata kunci : absentee, peralihan hak, pemecahan tanah, tanah pertanian

PENDAHULUAN

Pasal 10 ayat (1) Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan UUPA, menyatakan “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”. Berdasarkan pasal inilah maka seseorang tidak boleh memiliki tanah pertanian yang letaknya berbeda kecamatan (berjauhan), karena dikhawatirkan dengan jarak yang berjauhan pemiliknya tidak dapat mengusahakan tanahnya dengan baik. Oleh karena itu kemudian dikeluarkan adanya larangan pemilikan tanah secara absentee atau dikenal juga tanah guntai, yaitu pemilikan tanah pertanian yang berbeda kecamatan antara pemilik dengan letak tanah pertaniannya. Untuk melaksanakan amanat UUPA, khususnya Pasal 10 maka keluarlah PP No. 224/1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang kemudian dilakukan perubahan dengan PP No. 41/1964 yang dalam Pasal 3 d PP No. 41/1964 menentukan :

“Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.

Kriteria tanah absentee yang menggunakan tolok ukur kecamatan, sebenarnya adalah keterjangkauan pemiliknnya untuk dapat mengusahakan tanah tersebut dengan baik, sehingga tanah tidak ditelantarkan (Sodiki, 2014).

Di samping larangan pemilikan tanah secara absentee, ada juga larangan pemecahan tanah pertanian menjadi bagian-bagian kecil, (kurang dari 2 ha), sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang terkenal dengan Undang-undang Landreform. Pasal 8 UU No. 56 Prp Tahun 1960 tersebut menentukan batas minimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian adalah 2 (dua) Ha, baik untuk tanah sawah maupun tanah kering. Sebagai konsekuensi batas minimum tersebut, maka pemecahan tanah menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil (kurang dari 2 ha) dilarang.

Lebih lanjut mengenai larangan pemecahan tanah pertanian diatur dalam Pasal 9 :

Ayat 1 : Pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektare. Larangan termaksud tidak berlaku kalau si penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari 2 hektare dan tanah itu dijual semua.

Ayat 2 : apabila dua orang atau lebih memiliki tanah kurang dari 2 hektare, dalam waktu 1 tahun wajib menunjuk salah satu yang akan memiliki tanah atau memindahkannya dengan mengingat ketentuan ayat 1.

Dengan demikian apabila seseorang atau keluarga yang memiliki tanah pertanian seluas 2 hektare atau kurang tidak diperbolehkan untuk mengalihkan tanahnya sebagian, karena dengan demikian akan timbul pemilikan tanah pertanian kurang dari 2 hektare. Apabila dikehendaki untuk dijual, maka haruslah semuanya dengan ketentuan mereka yang menerima peralihan harus sudah memiliki tanah yang apabila ditambah dengan tanah yang diterima akan menjadi paling tidak seluas 2 ha.

Peralihan sebagian diperbolehkan asalkan sisa tanah yang dialihkan masih seluas paling tidak 2 hektare dan si penerima peralihan dengan menerima peralihan tersebut akan memiliki tanah seluas 2 hektare.

Tujuan dari aturan ini sebenarnya agar suatu keluarga dapat memiliki tanah minimal 2 hektare. Akan tetapi, aturan ini tidak memberikan solusi, bagaimana jika seseorang tidak memiliki tanah 2 hektare (Fitria, 2013b).

Adanya peraturan mengenai larangan pemilikan tanah secara absentee dan larangan pemecahan tanah pertanian ini menyebabkan masyarakat yang akan melakukan peralihan hak atas tanah pertanian menjadi kesulitan. Mereka tidak bisa mengalihkan/menjual tanahnya kepada sembarang orang, akan tetapi hanya boleh dialihkan kepada orang yang tempat tinggalnya satu kecamatan dengan letak tanah dan juga tidak bisa menjual tanahnya hanya sebagian saja, yang mengakibatkan pemilikan tanah kurang dari 2 Ha.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah aturan larangan pemilikan tanah secara absentee dan larangan pemecahan tanah pertanian dalam peralihan hak atas tanah pertanian masih relevan untuk diterapkan pada saat ini

2. Bagaimana bentuk kebijakan yang tepat untuk mengatur masalah peralihan hak atas tanah pertanian.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui relevansi larangan pemilikan tanah secara absentee dan juga larangan pemecahan tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang kecil (kurang dari 2 hektar) untuk kondisi pada saat ini. Di samping itu juga ingin mengetahui kebijakan yang sesuai untuk diterapkan pada peralihan hak tanah pertanian pada saat ini.

Permasalahan ini menarik untuk diteliti, karena aturan yang dibuat pada sekitar tahun 1960 yang situasi dan kondisi masyarakatnya sudah jauh berbeda. Transportasi dan komunikasi sudah berkembang sangat pesat, kebutuhan masyarakat pun sudah berkembang dan berubah. Kebutuhan yang menuntut untuk dipenuhi, khususnya kebutuhan yang mendesak, seperti untuk sekolah, berobat, untuk usaha dan sebagainya tidak jarang memaksa orang untuk menjual sebagian tanahnya, termasuk tanah pertanian yang mereka miliki guna memenuhi kebutuhan tersebut.

METODE

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-empiris. Pendekatan yuridis digunakan untuk dapat menganalisis peraturan yang berkaitan dengan larangan pemilikan tanah secara absentee dan juga larangan pemecahan tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang kecil. Sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk menganalisis hukum yang ada dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola pada kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek-aspek kemasyarakatan, dalam hal ini adalah perilaku masyarakat terkait dengan peralihan hak atas tanah pertanian. Data yang digunakan adalah Data primer dan juga data sekunder. Data primer diperoleh dari responden Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang ada di Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Sleman, sebanyak 6 (enam) orang, 3 (tiga) PPAT yang ada di Wilayah Kabupaten Kulonprogo dan 3 (tiga) PPAT di Kabupaten Sleman. Sedangkan data sekunder diperoleh dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis secara Deskriptif dan preskriptif. Sehingga diperoleh gambaran yang jelas mengenai permasalahan peralihan hak atas tanah pertanian. Dari gambaran tentang permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dalam peralihan hak kemudian diberikan saran-saran masukan untuk mengatasi masalah yang dihadapi masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Larangan Pemilikan Tanah Secara Absentee

Dari hasil penelitian diperoleh data bahwa larangan pemilikan tanah secara absentee sudah

tidak relevan lagi untuk diterapkan.

Larangan pemilikan tanah secara absente didasarkan pada Pasal 10 UUPA yang menyatakan bahwa “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”, yang kemudian ditindak lanjuti dengan keluarnya PP No 224 Th 1961 yang kemudian diubah dengan PP No. 41/1964. Pasal 3 d PP No. 41 Th 1964 menyatakan :

“Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.

Diusahakan sendiri secara aktif yang dimaksud dalam Pasal 10 UUPA bukan berarti pemilik tanah harus mengerjakan sendiri tanahnya. Dalam penjelasan umum II angka (7) UUPA dijelaskan bahwa dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, berbagi-hasil, gadai dan lain sebagainya. Apabila kita lihat dari penjelasan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif yang dimaksud Pasal 10 UUPA adalah bahwa pemilik tanah boleh menggunakan cara-cara lain dalam memanfaatkan tanahnya asalkan dengan mencegah cara-cara pemerasan dan pemilik harus bertanggung jawab atas tanah pertanian yang dia miliki.

Menurut Boedi Harsono, *tujuan adanya larangan ini untuk memberikan hasil dari tanah pertanian untuk sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah pertanian, karena dengan pemilik tanah bertempat tinggal di daerah tanah tersebut maka hasil dari tanah pertanian itu lebih maksimal* (Harsono, 2007).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Hitaprana PPAT di Kabupaten Sleman (hasil wawancara 1 Oktober 2021) dan juga Rosalia Dwi Wiwin Rahayu PPAT di Kabupaten Kulon Progo (wawancara tgl 13 Oktober 2021) diperoleh keterangan bahwa larangan pemilikan tanah secara absentee sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan, karena sudah tidak sesuai dengan kondisi masyarakat saat ini. Masih menurut Hitaprana, Larangan ini dalam praktik kadang terjadi orang yang mau membeli sawah harus mengubah Kartu Tanda Penduduk (KTP) agar tidak terkena larangan absentee.

Berdomisili yang seharusnya dimaknai bahwa orang tersebut memang bertempat tinggal dan melakukan aktivitas kehidupan sehari-hari di tempat tersebut, ternyata hanya diartikan sebagai identitas dalam KTP. Ketentuan domisili seolah-olah hanya syarat formal yang cukup ditunjukkan dengan KTP

saja. Tidak peduli apakah yang bersangkutan benar-benar bertempat tinggal di situ atau tidak. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan tujuan larangan absentee agar pemilik tanah dekat dengan lokasi tanah sehingga dapat mengusahakan tanahnya dengan aktif.

Menurut Danang berdasarkan penelitiannya di Kabupaten Grobogan, ditemukan bahwa, pemilikan/penguasaan tanah pertanian oleh para pemiliknya yang sesungguhnya dilarang berdasarkan ketentuan absentee, dalam hal ini disebabkan karena domisili pemilik tanah tidak satu lokasi domisili dengan tanah berada, pada tahap pelaksanaan proses peralihan atau pemindahan hak atas tanah tersebut menggunakan data pendukung surat keterangan domisili sebagai dasar permohonan hak di Kantor Pertanahan (Danang Prasetya Nugraha, 2017).

Selain dengan cara membuat KTP baru, cara lain yang kemudian ditempuh adalah dengan alih fungsi lahan. tanah pertanian diubah menjadi tanah non pertanian. Karena yang dilarang adalah tanah pertanian, maka yang kemudian banyak ditempuh oleh orang yang mau mengalihkan tanah pertaniannya adalah dengan melakukan alih fungsi lahan. Setelah tanah berubah menjadi tanah non pertanian, maka akan dengan mudah untuk diperjual belikan.

Hasil penelitian Devi menunjukkan faktor-faktor penyebab terjadinya kepemilikan tanah absentee adalah kurangnya kesadaran hukum masyarakat, faktor aparat penegak hukumnya, faktor sarana dan prasarana dan faktor ekonomi. Selain itu ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah absentee yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini (Devi, 2010). Bahwa yang menjadi latar belakang timbulnya pemilikan tanah secara absentee yaitu adanya kemudahan dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), adanya penggunaan kuasa mutlak sehingga terjadi penyelundupan hukum, serta banyaknya tanah-tanah yang tidak terdaftar membuat jangkauan pelaksanaan landreform tidak sampai kepada sasaran (Siburian, 2010).

UUPA dan Juga PP No 224 Th 1961 jo PP No. 41 th 1964 yang dibuat lebih dari 60 (enam puluh) tahun yang lalu, jarak masih menjadi kendala bagi pemilik tanah untuk mengusahakan tanahnya secara “aktif”. Hal ini tentunya berbeda dengan kondisi yang ada pada saat ini. Transportasi dan juga teknologi informasi dan komunikasi berkembang sangat pesat, sehingga jarak tidak lagi menjadi kendala pemilik tanah untuk secara “aktif” mengusahakan tanahnya. Seseorang dapat dengan mudah dan cepat dapat sampai di suatu tempat serta memperoleh informasi tentang sesuatu, termasuk informasi tentang tanah pertanian yang dimiliki. Karena UUPA juga tidak

melarang pemilik tanah mengusahakan tanah dengan cara sewa maupun bagi hasil, tentunya perbedaan letak tanah dengan tempat tinggal pemilik tanah yang berbeda kecamatan bukan menjadi alasan penolakan peralihan hak atas tanah kepada orang yang berbeda kecamatan, yang penting adalah tanah tersebut tetap sebagai tanah pertanian dan diusahakan dengan baik.

Menurut Dinalara, dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini (Butarbutar, 2015).

B. Larangan Pemecahan tanah Pertanian Menjadi Bagian yang kecil, kurang dari 2 (dua) hektar

Pasal 7 dan 17 UUPA merupakan dasar lahirnya aturan tentang pembatasan maksimum dan minimum pemilikan tanah. Ketentuan dalam pasal ini selanjutnya ditindak lanjuti dengan keluarnya Undang-undang No 56 Prp Th 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang dalam Pasal 9 Ayat (1) menyatakan bahwa Pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar. Larangan termaksud tidak berlaku, kalau si penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar dan tanah itu dijual sekaligus. Ketentuan tersebut mengandung makna dan konsekuensi, bahwa seseorang tidak boleh melakukan peralihan seperti menjual tanah pertanian apabila karena peralihan tersebut menyebabkan kepemilikan tanah pertanian luasnya menjadi kurang dari 2 (dua) hektar. Namun dikecualikan apabila yang mengalihkan itu hanya memiliki tanah pertanian kurang dari 2 (dua) hektar dijual semua. Ketentuan tersebut yang memberikan konsekuensi tidak diperbolehkan juga pengalihan atau menjual sebagian tanah pertanian seperti pemecahan, apabila kepemilikannya menjadi kurang dari dua hektar.

Tujuan pembatasan minimum 2 (dua) hektar sebenarnya adalah agar suatu keluarga dapat hidup layak, maka pemilikan tanahnya paling tidak seluas 2 hektare. Akan tetapi, aturan ini tidak memberikan solusi, bagaimana jika seseorang tidak memiliki tanah 2 hektare (Fitria, 2013a).

Larangan pemecahan tanah menjadi bagian-bagian kurang dari 2 hektare sebenarnya adalah untuk kesejahteraan petani, agar petani dan keluarganya bisa hidup layak, maka paling tidak memiliki tanah minimal 2 (dua) hektar.

Aturan ini tentunya juga sudah relevan lagi untuk

diterapkan saat ini, dikarenakan tidak sesuai dengan kondisi yang ada pada masyarakat saat ini.

Menurut Wakil Menteri Pertanian, Rusman Heriawan, ada dua hal yang sangat dirasakan dan menjadi permasalahan dalam pertanian yakni ukuran lahan pertanian Indonesia yang kecil dan banyaknya alih fungsi lahan. Luas lahan pertanian di Indonesia sekitar 13 juta hektare. Jika dibagi dengan jumlah petani pangan sebanyak 30 juta orang, maka rata-rata lahan per petani hanya sebatas 0,3 hingga 0,4 hektare. Lahan pertanian yang terkonversi di Pulau Jawa, mencapai 50 ribu hektare per tahun (Hanafi, 2012).

Berdasarkan hasil survei BPS tahun 2018, rata-rata luas lahan pertanian yang dimiliki oleh rumah tangga petani di Indonesia tidak lebih dari 0,5 ha. Lebih dari 70% dari rumah tangga petani di Indonesia kepemilikan tanahnya kurang dari 0,5 ha. (Badan Pusat Statistik, 2018)

Kepemilikan tanah pertanian oleh petani di Indonesia rata-rata kurang dari 0,5 Ha, yang ini tentunya tidak sesuai harapan dari pemerintah di mana petani bisa hidup layak apabila memiliki tanah minimal 2 Ha.

Di samping itu masyarakat semakin berkembang dan berubah, hal ini juga berpengaruh pada meningkatnya kebutuhan masyarakat. Adakalanya pemilik tanah memerlukan uang yang segera karena terdesak akan kebutuhan ekonomi, seperti untuk menyekolahkan anaknya, untuk keperluan berobat ataupun keperluan lainnya, yang itu semua hanya dapat terpenuhi dengan menjual tanahnya.

“ there were three dominant factors that affected land conversion, namely economic factors, landscape factors, and food security factors” (Benu & Kindangen, 2013).

Menurut PPAT Kulonprogo Dwita Indiyani (wawancara 6 Oktober 2021), larangan pemecahan tanah pertanian sudah tidak relevan karena kepemilikan tanah oleh petani sudah tidak ada yang minimum 2 hektar. Hal ini pun juga disampaikan oleh PPAT Rosalia Dwi Wiwin Rahayu (wawancara 13 Oktober 2021) yang menyatakan bahwa larangan pemecahan ini juga akan menghambat masyarakat yang akan menjual tanah pertaniannya karena mereka tidak boleh menjual sebagian dan harus menjual semua tanahnya

Apabila larangan pemecahan tanah diberlakukan terhadap peralihan hak, maka akan menyulitkan dan menghalangi orang tersebut untuk memperoleh uang guna memenuhi kebutuhan yang mendesak. Aturan yang melarang menjual sebagian dan apabila mau dijual harus dijual semua dengan membuat surat pernyataan dijual semua adalah sesuatu yang tidak logis untuk diterapkan. Pengertian dijual semua pun multi tafsir dalam penerapannya. sebagaimana

diutarakan oleh PPAT Hitaprana, bahwa apabila seseorang mempunyai 2 (dua) bidang tanah dengan dua sertifikat, maka apabila akan dijual satu bidang dengan satu sertifikat diperbolehkan, meskipun orang tersebut sebenarnya hanya menjual sebagian tanahnya, yaitu dijual 1 bidang dan masih mempunyai 1 bidang yang sisa tanahnya kurang dari 2 (dua) hektar. Sebenarnya yang dimaksud dijual semua oleh peraturan yang berlaku adalah seluruh kepemilikan tanah pertanian oleh petani dan keluarganya, baik terdiri dari satu atau beberapa bidang dengan satu atau beberapa sertifikat. Surat pernyataan dijual semua ini pun dalam praktiknya tidak ada pengawasan yang ketat dari Kantor Pertanahan. Sepanjang sudah ada pernyataan dijual semua, maka peralihan hak tersebut dapat dilaksanakan. baik PPAT maupun Kantor Pertanahan tidak akan menelusuri/mengecek apakah yang bersangkutan masih mempunyai tanah atau tidak.

Berdasarkan data dan keterangan dari hasil penelitian yang diperoleh, larangan ini dalam kenyataannya sangat sulit dilaksanakan, karena secara substansi peraturan dimaksud sudah tidak efektif, untuk diimplementasikan pada saat ini. Kantor Pertanahan Nasional yang kurang tegas mencegah pemindahan tanah pertanian karena peraturan tersebut tidak relevan dengan perkembangan masyarakat, serta budaya hukum masyarakat yang kurangnya kepatuhan terhadap hukum karena beberapa alasan yaitu terdesak masalah-masalah ekonomi, yaitu (untuk berobat, biaya sekolah, membayar hutang, serta kebutuhan ekonomi lainnya). Untuk meminimalisir pemindahan tanah pertanian yang melanggar Pasal 9 Ayat (1) Kantor Pertanahan mewajibkan adanya Surat Pernyataan dari pemohon yang diketahui kepala desa setempat bahwa alasan pemindahan tanah pertanian tersebut benar benar untuk kebutuhan ekonomi yang sangat mendesak dan satu-satunya memenuhi kebutuhan tersebut adalah menjual sebagian tanah pertanian yang dimilikinya alasan lain adalah karena masyarakat berpikir sudah tidak mampu menggarap dan akan lebih baik jika dijual sebagian dan digantikan dengan kebutuhan yang lain yang lebih efisien (Rufaidah, 2014).

Larangan pemilikan tanah secara *absentee* maupun larangan pemecahan tanah pertanian yang semula ditujukan agar tanah pertanian dapat diusahakan dengan baik oleh pemiliknya dan dapat memberikan kesejahteraan kepada petani, dalam perkembangannya justru sering menimbulkan permasalahan bagi masyarakat yang akan mengalihkan tanahnya. Apabila mereka akan mengalihkan tanahnya, seperti menjual tanahnya maka yang membeli harus satu kecamatan dengan letak tanah dan tidak boleh dijual sebagian. Sehingga

pemilik tanah yang benar-benar membutuhkan uang dan harus menjual tanahnya harus mencari cara lain agar tanah tersebut dapat dialihkan kepada pihak lain.

Cara yang kemudian banyak dilakukan adalah dengan cara alih fungsi lahan/pengeringan. Dengan berubahnya tanah pertanian menjadi non pertanian, maka akan terbebas dari larangan tersebut. Sistem perundang-undangan yang berkaitan dengan pengendalian konversi lahan sawah sebagian besar bersifat implisit, sehingga pada aplikasinya di lapangan masih banyak celah-celah yang bisa diupayakan dikonversi tanpa melanggar peraturan tersebut (Wahanisa, 2011).

Kondisi seperti ini tentunya akan menyebabkan banyak tanah pertanian yang berubah menjadi tanah non pertanian, sehingga lahan pertanian akan semakin menyusut luasnya, yang tentunya juga akan berdampak pada berkurangnya produksi pertanian.

C. Pengaturan Peralihan Hak Atas Tanah yang Relevan Saat Ini

Upaya mempertahankan tanah pertanian memang sangat diperlukan, agar masing-masing keluarga petani khususnya dan masyarakat pada umumnya dapat tercukupi dalam memenuhi kebutuhan pangan. Hanya saja apakah dengan ketentuan batas minimum tanah pertanian ini dapat memenuhi tujuan tersebut, atau justru sebaliknya dapat mengakibatkan lahan pertanian semakin berkurang akibat beralihnya fungsi tanah pertanian menjadi pekarangan untuk bangunan atau untuk keperluan lain. Hal ini dimungkinkan karena bagi seorang petani yang akan menjual sebagian tanah pertanian sesuai dengan ketentuan tidak bisa, dan terpaksa harus menjual semua atau mengubah fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian/pekarangan agar dapat dipecah dan dijual sebagian. Dengan adanya keharusan menjual habis semua untuk jual beli tanah pertanian, maka akan mengakibatkan banyak petani yang kemudian tidak memiliki tanah pertanian, karena terdesak oleh kebutuhan uang dan adanya larangan menjual sebagian tanah pertaniannya, mereka harus rela menjual habis semua tanah pertaniannya yang merupakan satu-satunya sumber mata pencahariannya. Padahal umumnya yang mampu membeli habis semua tanah pertanian milik seorang petani itu justru bukan seorang petani sehingga tujuan pembeliannya tidak dimaksudkan untuk pertanian tapi untuk kegiatan lain, perumahan atau untuk kegiatan usaha. Akibatnya kemungkinan besar status penggunaannya akan dilakukan perubahan fungsi menjadi pekarangan. Dengan demikian akhirnya akan mengakibatkan pula berkurangnya lahan pertanian atau terjadi penyempitan, atau setidaknya tanah kemungkinan akan diterlantarkan. Demikian pula kalau seseorang

ingin menjual sebagian tanah pertaniannya, harus mengubah fungsi (pengeringan) terlebih dahulu juga secara otomatis akan menyebabkan terjadinya berkurangnya atau penyempitan lahan pertanian. Misalnya seorang petani akan menjual sebagian tanah pertanian, kalau penjualan itu menyebabkan kepemilikannya menjadi kurang dari 2 hektar, sesuai ketentuan tidak dapat dilakukan. Supaya dapat menjual sebagian tanah pertaniannya, maka harus mengubah fungsi tanah pertanian menjadi pekarangan (pengeringan), baru kemudian dipecah, atau kalau terpaksa harus dijual semua.

Dengan kenyataan demikian maka dalam rangka untuk mempertahankan keberadaan tanah pertanian agar tetap dipergunakan untuk lahan pertanian, yang terpenting adalah pada pengendalian perubahan fungsi tanah pertanian menjadi fungsi yang lain. Peralihan hak atas tanah pertanian tidak mungkin dapat dicegah sejalan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat yang juga berubah. Faktor ekonomi merupakan pemicu orang melakukan peralihan hak, khususnya menjual tanahnya, termasuk menjual tanah pertanian yang dimiliki.

Faktor yang paling signifikan berpengaruh pada motivasi petani menjual lahannya adalah adanya kebutuhan mendesak dari keluarga petani. Faktor lainnya adalah terkait motivasi urusan bisnis oleh karena itu agar tanah pertanian tetap terjaga keberadaannya dan masyarakat tidak kesulitan melakukan peralihan hak, hal yang perlu dilakukan adalah meninjau ulang aturan tentang larangan pemilikan tanah secara absentee dan larangan pemecahan tanah menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil. Aturan yang diperlukan saat ini adalah aturan di mana tanah pertanian boleh dialihkan kepada siapa pun sepanjang memenuhi syarat sebagai pemegang hak, tidak dibatasi oleh tempat asalkan tanah tersebut tetap masih difungsikan sebagai tanah pertanian. Demikian juga penjualan tanah pertanian sebagian tentunya tidak dilarang, asalkan tanah itu tetap masih difungsikan sebagai tanah pertanian oleh pembelinya.

Alih fungsi tanah merupakan fenomena yang tidak dapat dihindarkan dari pembangunan. Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian (Ul'haq, 2009).

SIMPULAN

1. Peraturan larangan pemilikan tanah secara absentee dan larangan pemecahan tanah pertanian menjadi bagian-bagian kecil kurang dari 2 (dua) hektar yang disyaratkan dalam peralihan hak atas tanah pertanian sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan pada saat ini. Situasi dan Kondisi pada

saat aturan tersebut dikeluarkan sudah jauh berbeda dengan situasi dan kondisi masyarakat saat ini. Kemajuan teknologi transportasi dan komunikasi di mana jarak antara tempat tinggal pemilik dengan letak tanah yang berbeda kecamatan bukan lagi menjadi kendala bagi pemilik tanah untuk dapat mengerjakan sendiri secara aktif. Pembatasan minimum pemilikan tanah seluas 2 (dua) hektar disertai larangan pemecahan tanah, tentunya sudah tidak relevan lagi diterapkan, karena kepemilikan tanah pertanian oleh masyarakat Indonesia saat ini rata-rata tidak lebih dari 0.5 hektar. Kebutuhan masyarakat yang berkembang, yang menuntut untuk dipenuhi juga menjadi pendorong pemilik tanah untuk menjual tanahnya. Larangan menjual tanah sebagian dan mendorong masyarakat pemilik tanah untuk menjual semua tanahnya agar aturan minimum pemilikan tanah 2 hektar dijalankan, tidak memberikan jalan keluar bagi pemilik tanah dalam mengatasi masalah ekonomi yang dihadapi.

2. Bentuk kebijakan yang tepat untuk mengatur masalah peralihan hak atas tanah pertanian saat ini adalah dengan lebih meningkatkan pencegahan dan pengendalian tanah pertanian terhadap kemungkinan berubahnya fungsi tanah pertanian terutama tanah yang masuk kategori tanah subur untuk pertanian menjadi pekarangan, dan menghindari penggunaan lahan tanah pertanian untuk pembangunan yang sifatnya fisik dengan mengupayakan pengalihan pembangunan ke wilayah-wilayah tanah lain yang tidak subur. Bukan masalah larangan pemilikan tanah secara absentee atau larangan pemecahan tanah pertanian yang menjadi persoalan, justru bagaimana tanah pertanian itu meskipun berpindah tangan tetap dalam bentuk tanah pertanian dan diusahakan dengan baik dan tidak ditelantarkan. Tanah pertanian boleh dialihkan kepada pihak lain asalkan tetap dipertahankan sebagai tanah pertanian. UU No 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan PP No. 224 Th 1961 jo PP No 41 Th 1964 yang terkait larangan Absentee dan larangan pemecahan tanah pertanian sudah saatnya untuk ditinjau kembali.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik, P. D. (2018). *Hasil Survey Pertanian Antar Sensus th 2018*.
- Benu, N. M., & Kindangen, P. (2013). Analysis of Land Conversion and its Impacts and Strategies in Managing Them in City of Tomohon , Indonesia. *Asian Transactions on Basic and Applied Sciences*, 03(02), 65–72.
- Butarbutar, D. D. (2015). *Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Guntai*. 1(2), 1–46.
- Danang Prasetya Nugraha, J. H. (2017). Penggunaan

- Surat Keterangan Domisili dalam Pengaturan Hukum Kepemilikan Tanah absentee Berkaitan Dengan Praktek Jual Beli Tanah di Wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Grobogan. *Jurnal Kita*, 4(2), 201–205.
- Devi, E. K. (2010). Peran kantor pertanahan dalam mengatasi kepemilikan tanah absentee di Kabupaten Magelang. Gadjah Mada.
- Fitria, B. M. (2013a). Implementasi Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Mengenai Penetapan Luas Tanah Pertanian Di Kabupaten Lombok Barat. *Kajian Hukum Dan Keadilan IUS*, 1(3), 484–499.
- Fitria, B. M. (2013b). Implementasi Undang-Undang Tanah Pertanian Di Kabupaten Lombok Barat the Implementation of Law Number 56 Law in Lieu of Law Number 1960 Concerning the Stipulation of Agricultural Land Area in the Regency of West. 56, 484–499.
- Hanafi, A. (2012, May). Kritis Jumlah Lahan Pertanian di Indonesia,. *Republika*.
- Harsono, B. (2007). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan.
- Rufaidah, E. (2014). *Jual Beli Tanah Pertanian Yang Menyebabkan Berlangsungnya Pemilikan Tanah Kurang Dari Batas Minimum (Studi Kasus Di Desa Pandansari Kecamatan Poncokusumo Kabupaten Malang)* (pp. 1–26). Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Siburian, A. R. (2010). Eksistensi Larangan Kepemilikan Tanah Secara Latifundia Dan Absentee (Guntai): Studi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang. *Universitas Sumatera Utara*.
- Sodiki, A. (2014). Menyejahterakan Rakyat Lewat Landreform Achmad. *Jurnal Landreform*, 1, 27–34.
- Ul'haq, M. R. Z. (2009). *Problematisa Ijin Pengerangan Dalam Jual Beli Tanah Pertanian di Kota Semarang*. PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN PROGRAM PASCA SARJANA UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG.
- Wahanisa, R. (2011). Tinjauan Yuridis Normatif Berbagai Peraturan Tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian di Indonesia. *Pandecta (Jurusan Hukum Dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang)*, 6(1). <https://doi.org/10.15294/pandecta.v6i1.2325>