

**DISERTASI**

**PEMBATASAN PEMILIKAN DAN PENGUASAAN HAK  
ATAS TANAH PERTANIAN UNTUK PERSEORANGAN  
DALAM HUKUM TANAH NASIONAL PERSPEKTIF  
HUKUM ISLAM**



**HERLINDAH  
NIM. 031317017301**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2020**

**PEMBATASAN PEMILIKAN DAN PENGUASAAN HAK  
ATAS TANAH PERTANIAN UNTUK PERSEORANGAN  
DALAM HUKUM TANAH NASIONAL PERSPEKTIF  
HUKUM ISLAM**

DISERTASI

Untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum  
Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas hukum Universitas Airlangga  
Telah diipertahankan di hadapan  
Panitia Ujian Tahap II (Terbuka)  
Pada hari Kamis, 17 Desember 2020  
Pukul 10.00 WIB

HERLINDAH  
NIM. 031317017301

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2020**

## PROMOTOR DAN KO PROMOTOR

Promotor : Prof. Dr. Drs. Abd Shomad, S.H., M.H.

Ko Promotor : Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum.



## PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Herlindah  
NIM : 031317017301  
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum  
Judul Disertasi : Pembatasan Pemilikan dan Penguasaan Hak Atas Tanah Pertanian untuk Perseorangan dalam Hukum Tanah Nasional Perspektif Hukum Islam

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini tidak mempunyai persamaan dengan disertasi lain.

Demikian pernyataan ini dibuat tanpa ada paksaan dari pihak manapun. Apabila pernyataan ini tidak benar, maka akan diberikan sanksi oleh pimpinan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Surabaya, 21 Desember 2020



Herlindah  
NIM. 031317017301

**LEMBAR PENGESAHAN**

NASKAH UJIAN TAHAP II (TERBUKA) INI TELAH DISETUJUI  
UNTUK DIUJI PADA TANGGAL 17 DESEMBER 2020

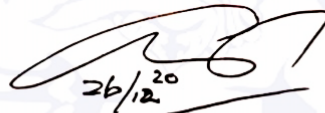
Oleh

PROMOTOR



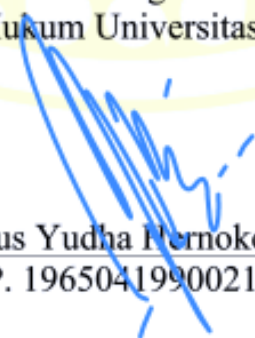
Prof. Dr. Drs. Abd Shomad, S.H., M.H.  
NIP.19670520 199207 1002

KO PROMOTOR



Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum.  
NIP. 19680810 199203 1002

Mengetahui,  
Ketua Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga



Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H.  
NIP. 1965041990021001



Disertasi ini telah diuji pada Ujian Doktor Tahap I (Ujian Tertutup)

Pada tanggal 12 November 2020

PANITIA PENGUJI DISERTASI

Ketua : Dr. Trisadini Prasastinah Usanti, S.H., M.H.

Promotor : Prof. Dr. Drs. Abd. Shomad, S.H., M.H.

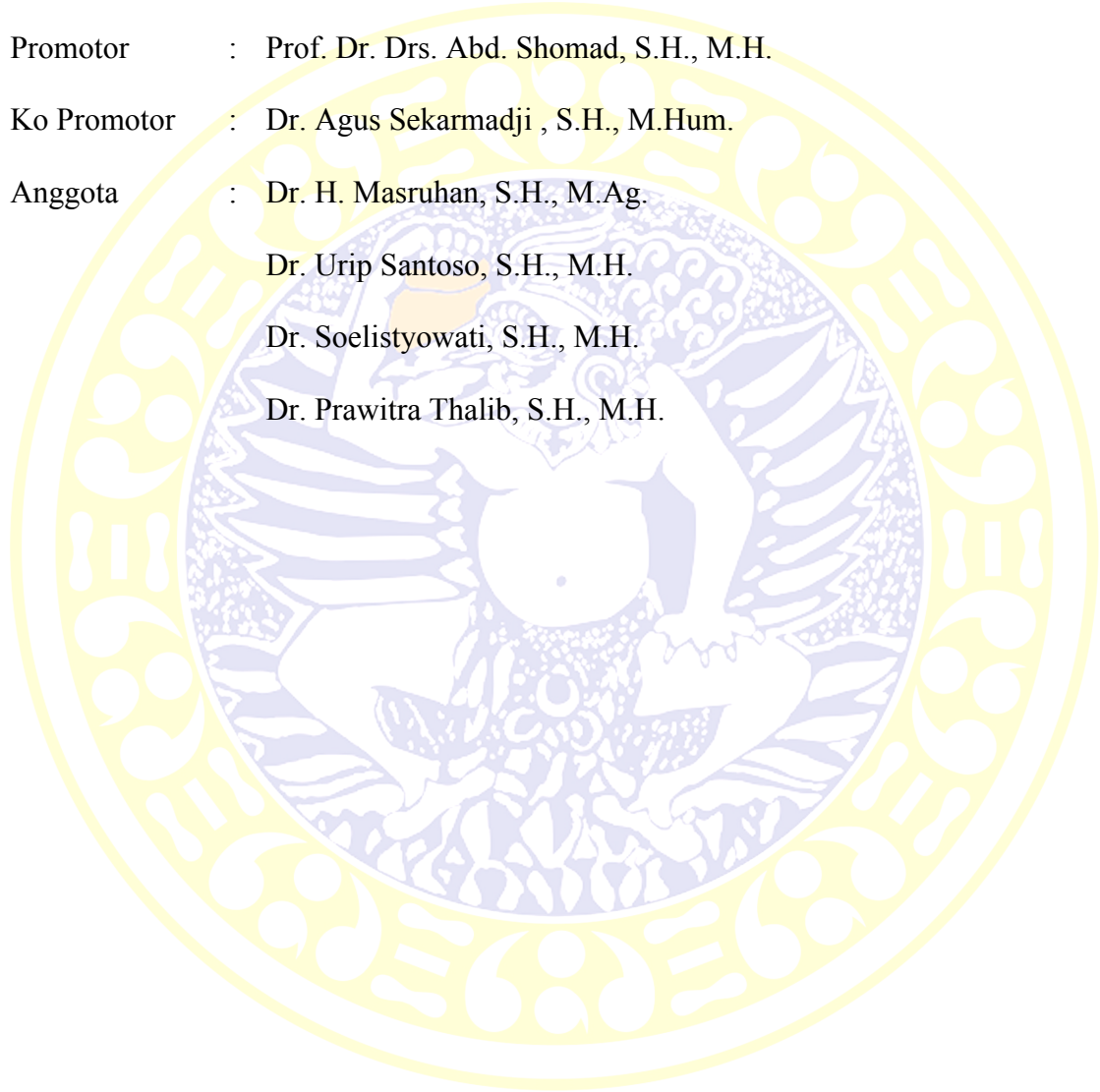
Ko Promotor : Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum.

Anggota : Dr. H. Masruhan, S.H., M.Ag.

Dr. Urip Santoso, S.H., M.H.

Dr. Soelistyowati, S.H., M.H.

Dr. Prawitra Thalib, S.H., M.H.



Ditetapkan dengan Surat Keputusan Dekan  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga  
Nomor : 1048/UN3.1.3/KD/2020  
Tanggal : 12 November 2020

Disertasi ini telah diuji pada Ujian Doktor Tahap II (Ujian Terbuka)

Pada hari Kamis, tanggal 17 Desember 2020, Pukul. 10.00 WIB

PANITIA PENYANGGAH DISERTASI:

- Ketua sidang : Iman Prihandono, S.H., M.H., LL.M., Ph.D.
- Sekretaris : Dr. Lina Hastuti, S.H., M.Hum.
- Promotor : Prof. Dr. Drs. Abd. Shomad, S.H., M.H.
- Ko promotor : Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum.
- Anggota : Dr. Urip Santoso, S.H., M.H.
- Dr. Sukardi, S.H, M.HDr. Soelistyowati, S.H., M.H.
- Dr. Trisadini Prasastinah Usanti, S.H., M.H.
- Dr. Mas Rahmah, S.H., LL.M.
- Dr. Ellyne Dwi Poespasari, S.H., M.H.
- Dr. Soelistyowati, S.H., M.H.

Ditetapkan dengan Surat Keputusan Dekan  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga  
Nomor : 1105/UN3.1.3/KD/2020  
Tanggal : 7 Desember 2020

## UCAPAN TERIMAKASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga disertasi ini dapat terselesaikan. Shalawat dan salam semoga selalu tercurah kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW. Disertasi ini disusun untuk mencapai gelar Doktor pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Dengan penuh kesadaran penulis mengakui bahwa tulisan ini masih jauh dari kesempurnaan. Semoga ketidaksempurnaan ini dapat dilengkapi pada penelitian-penelitian selanjutnya.

Dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada **Prof. Dr. Drs. Abd. Shomad, S.H., M.H.** yang dengan sukarela bersedia menjadi promotor pengganti sekaligus sebagai penasihat spiritual bagi penulis di kala semangat penulis sedang menurun. Beliau seringkali mengirimkan kata-kata semangat melalui pesan singkat misalnya “semangat!” atau kata-kata langsung yang kemudian menjadi trend di antara para bimbingannya “Ayo Noles”, “*Sing penting Noles.*” Begitu juga kepada **Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum.** yang telah dengan ikhlas bersedia menjadi Ko Promotor, yang dengan sabar membimbing penulis. Sekali lagi penulis haturkan terimakasih tak terhingga kepada beliau berdua, hanya Allah yang akan membalas segala kebaikan yang telah diberikan kepada penulis dengan kebaikan yang berlipat-lipat.

Penulis juga mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada Alm. **Prof. Dr. Eman, S.H., M.H.** selaku Promotor sebelumnya dan **Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H.** selaku Ko Promotor sebelumnya, dimana keduanya yang telah dengan sabar membimbing serta mengarahkan penulis hingga menghantarkan penulis selesai sampai ujian proposal.



Ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya juga penulis sampaikan kepada:

1. Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi yang telah memberikan bantuan berupa Beasiswa Program Pascasarjana Dalam Negeri (BPPDN) sehingga saya berkesempatan mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga.
2. Prof. Dr. Fasichul Lisan, Apt. selaku mantan Rektor Universitas Airlangga periode 2006-2015 dan Prof. Dr. Moh. Nasih., S.E., MT., Ak., CMA., CA selaku rektor Universitas Airlangga periode 2015 hingga sekarang.
3. Nurul Barizah, S.H., L.LM, Ph.D selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga periode 2019-2020 beserta jajarannya Dr. Enny Narwati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I, Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H selaku Wakil Dekan II dan Dr. Radian Salman, S.H., LL.M selaku Wakil Dekan III.
4. Iman Prihandono, S.H., M.H. LL.M., Ph.D selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga periode 2020-2025 beserta jajarannya Dr. Enny Narwati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I, Mohammad Syaiful Aris, S.H., M.H., LL.M selaku Wakil Dekan II dan Maradona, S.H., LL.M, Ph.D selaku Wakil Dekan III.
5. Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Dr. Lina Hastuti, S.H., M.H. selaku sekretaris Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga atas segala pelayanan akademiknya selama saya mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

6. Para pengajar perkuliahan semester pertama mata kuliah Penelitian Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., M.S., L.L.M, Alm. Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Prof. Dr. Drs. Abd. Shomad, S.H., M.H., Nurul Barizah, S.H., L.L.M, Ph.D, dan Dr. Mas Rahma, S.H., M.H., L.L.M.
7. Para pengajar Mata Kuliah Pengembangan Keilmuan dan Keahlian (MKPKK) Alm. Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Dr. Sukardi, S.H., M.H., dan Dr. Aktieva Tri Tjitrawati, S.H., M.Hum.
8. Para Pengajar Mata Kuliah Penunjang Disertasi (MKPD) Prof. Dr. Ahmad Sodiki, S.H., M.H., Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.H., dan Dr. Masruhan, S.H., M.Ag.
9. Penguji Tahap Ujian Kualifikasi, Alm. Prof. Dr. Eman, S.H., M.H., Prof. Dr. Sri hajati, S.H., M.S., Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum., Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H.
10. Penguji Tahap Ujian Proposal, Alm. Prof. Dr. Eman, S.H., M.H., Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S., Prof. Dr. Drs. Abd. Shomad, S.H., M.H., Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum., Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H., Dr. Tri Sadini P. Usanti, S.H., M.H., dan Dr. H. Masruhan, S.H., M.Ag.
11. Penguji Tahap Ujian Kelayakan, Prof. Dr. Drs. Abd. Shomad, S.H., M.H., Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum., Dr. Urip Santoso, S.H., M.H, Dr. Trisadini Prasastinah Usanti, S.H., M.H., Dr. M. Hadi Shubhan, S.H., M.H., C.N., Dr. Soelistyowati, S.H., M.H., dan Dr. Prawitra Thalib, S.H., M.H.
12. Penguji Tahap I (Tertutup), Dr. Trisadini Prasastinah Usanti, SH., M.H. (Ketua sidang), Prof. Dr. Drs. Abd Shomad, S.H., M.H. (Promotor), Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum. (Kopromotor), Dr. H. Masruhan, S.H., M.H.

- (Anggota), Dr. Urip Santoso, S.H. (anggota), Dr. Soelistyowati, S.H., M.H (anggota) dan Dr. Prawitra Thalib, S.H., M.H. (anggota).
13. Penguji Tahap II (Terbuka), Iman Prihandono, S.H., M.H., LL.M., Ph.D. (Ketua sidang), Dr. Lina Hastuti, S.H., M.Hum. (Sektretaris/anggota), Prof. Dr. Drs. Abd. Shomad, S.H., M.H. (Promotor), Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum. (Ko promotor), Dr. Sukardi, S.H, M.HDr. Soelistyowati, S.H., M.H. (anggota), Dr. Trisadini Prasastinah Usanti, S.H., M.H. (anggota), Dr. Mas Rahmah, S.H., LL.M. (anggota), Dr. Ellyne Dwi Poespasari, S.H., M.H. (anggota) dan Dr. Soelistyowati, S.H., M.H. (anggota).
  14. Prof. Dr. Ir. Yogi Sugito selaku mantan Rektor Universitas Brawijaya periode 2004-2014, Prof. Dr. Ir. Mohammad Bisri, MS. selaku mantan Rektor Universitas Brawijaya periode 2014-2018 dan Prof. Dr. Ir. Nuhfil Hanani AR, MS. selaku Rektor Universitas Brawijaya periode 2018 hingga sekarang.
  15. Dr. Sihabudin, S.H., M.H. selaku mantan Dekan Fakultas Hukum periode 2011-2015, Dr. Rachmat Syafaat, S.H., M.Si selaku mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya periode 2015-2019 dan Dr. Muchammad Ali Syafaat selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya periode 2018 hingga sekarang.
  16. Kepada Alm. Toyiyib, S.H. M.Hum yang telah membimbing dan menginspirasi penulis untuk menekuni Hukum Agraria pada saat pertama kali penulis mengemban tugas sebagai bagian dari civitas akademik Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
  17. Rekan-rekan dosen bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang yang telah memberi dukungan dan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan studi.

18. Rekan dan sahabat di Pusat Pengembangan Hukum Agraria (PPHA) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Prof. Dr. Ahmad Sodiki, Prof. Dr. Suhariningsih, S.H., S.U., Prof. Dr. Muh. Bakri, S.H., M.H., Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum., Dr. Iwan Permadi, S.H., M.H., Hamidi Masykur, S.H., M.Kn,
19. Teman-teman PDIH Angkatan 2013: Dr. Sri Astutik, S.H., M.H., Dr. M. Ali, S.H., Dr. Dian Septiandani, S.H., M.H., Dr. Indra Yulianingsih, S.H., LL.M., Dr. M. Zamroni S.H., M.H., Dr. Dwi Handayani, S.H., M.Hum., Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H., Dr. Cut Asmaul Husna, S.H., M.H., Dr. Marthen B. Salinding, S.H., M.H., Dr. Habib, S.H., M.H., Dr. Arthur Novi Tuwaidan, S.H., M.H., Dr. Rahmat Suharto, S.H., M.Kn., Dr. Maskur Hidayat, S.H., M.H., Dr. Pung Karnanto Hadi, S.H., M.Si., M.H., Gatoet Poernomo, S.H., M.H., Dr. M. Nadzir, S.H., M.H., Janneman H. Lanawaang, S.H., M.H., Gladys Marlyn Suoth, S.H., M.H., terimakasih atas segala kebersamaan, dukungan dan semangatnya selama menempuh studi. InsyaAllah akan menjadi cerita indah di antara kita.
20. Keluarga W11\_ku: Dr. Ir. Damayanti Asikin, M.T.Ars (FT UB), drg. Delvi Fitriani, M.Kes (FKG UB), dr. Sri Soenarti, Sp.PD, K-Ger (FK UB), Iswahyuni, S.Pd, M.Pd (FIB UB), Lailil Muflikah, S.Kom, M.Sc. (FILKOM UB), Raden Arif Setyawan, S.T., M.T. (FT UB), Kasyful Amron, S.T., M.Sc.(FILKOM UB), M. Hamidi Masykur, S.H., M.Kn (FH UB), Frida Unsiyah, S.Pd., M.Pd. (FIB UB) dan Irida Novianti, S.Pt., M.Agr.Sc. (FAPET UB) *Let's bring all the memories back!*
21. Kepada kedua orang tua penulis, almarhum H. Risman Moris dan Hj. Suryati binti H.Letin atas do'a yang tiada putus serta dukungan lahir bathin tiada henti.



*“Robbigfirli waliwali dayya warhamhuma kama robbayani soghiran”*. Begitu juga dengan kedua mertua penulis, papi H. Zainal Abidin dan mami Hj. Munawarah, terimakasih atas do’a serta dukungannya secara materiil maupun immateriil.

22. Kepada yang teristimewa suamiku Super Petir, S.E., M.Ec.Dev. atas cinta kasih sayangnya dan dukungannya sepenuh jiwa dan raga. Anak-anak sholih dan sholihahku La Tahzan Nunyai Putra Petir, Almaz Laiqa Putri Petir, Al-Sierra Ilma Putri Petir dan alm. Rezain Nunyai Putra Petir. Terimakasih atas pengertian dan mengorbankan kalian.
23. Kepada adik-adikku Al Vikar Moris, Herlitha, S.Sos M.Ec. Dev., Alkris, S.Kom, Raka Al Falah Bilhaq, S.H., Elsi Risman, S.Pd., Kasuma dan Riri Dayang Sari. Adik-adik Iparku Qorry Karlinawati, Muh. Fawaiq, S.Si, M.Ec.Dev. dan Sarah Arum, SE. Beserta kakak dan adik dari suamiku: Yusuf Amritonal, S.H., Deny Tuti, S.Pd, M.Pd, Seriwati, S.E., MM., Agustina, S.Pd., M.Pd., Hamami Ria, S.Sos., M.M., M.Si., Raden Anwar, S.E., MM., Herni, S.E.

Pada Akhirnya hanya kepada Allah SWT kita kembalikan segala urusan, semoga disertasi ini menjadi bermanfaat bagi semua pihak. Kalau bukan karena kasih sayang dan pertolongan Allah SWT, manalah mungkin penulis dapat sampai pada tahap ini. Semoga Allah SWT meridhoi dan mencatat sebagai amal ibadah bagi penulis dan semua orang yang telah memberi dukungan baik secara materiil maupun immateriil.

*Jazakumullah khoiron khatsiro.*

Surabaya, 21 Desember 2020

Herlindah



**THE RESTRICTION OF AGRICULTURAL LAND TENURE FOR  
INDIVIDUALS IN NATIONAL LAND LAW UNDER ISLAMIC LAW  
PERSPECTIVE**

SUMMARY

The introduction of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles (State *Gazette* of the Republic of Indonesia Number 104 of 1960, here after abbreviated to BAL) was a milestone for the Indonesian people, the distribution of National Land Law and put an end to various problems resulting from the dualism of applicable law. As a basic rule of agrarian principles, BAL has given certain general restrictions in the land tenure as well as rights to agricultural land in particular. Restrictions in general, means applicable to all rights to land for any purpose, while restrictions in particular are the restrictions related to the use of land for certain purposes in this case for agricultural activities.

With regard to the regulation of the restrictions of agricultural land tenure, there are 3 (three) basic provisions in BAL that are most prominent, namely Article 7 BAL which prohibits the existence of land tenure that exceeds the limit, Article 10 BAL states who have a right to agricultural land are required to work independently by preventing means of violence, and Article 17 BAL regulates that the maximum and minimum area of land that can be controlled and owned by a single family or legal entity must be regulated. These three provisions are the politics of agrarian law, which is a means used to achieve the goals of the state in the field of agrarian. This is a natural effort made for a country to do landreform in achieving the goals of the state.

Law Number 56 Prp 1960 on the Determination of Agricultural Land Area known as law landreform aims to restrict the agricultural land tenure by determining the ceiling maximum and minimum of the agricultural land rights. These restrictive

rules are broad in their implementation tend to be deviated. Its enforcement is highly dependent on the individual's level of compliance to report the excess land he owns. Its implementation requires fighting power and strong political will from the government. If forced, it is feared that it will repeat the various conflicts and divisions that have occurred before. This results in the implementation of landreform in Indonesia operationally can not run smoothly because there are many constraints both political, technical and legal.

The philosophical foundation in every legal product has a very important position. This is a consideration that is the reason why such a legal product must exist. These considerations such as outlook on life, awareness and ideals are rooted in the values that are believed and developed in society. The fulfillment of this all has an impact on the product of law that can be implemented, but on the other hand if the law is built on a foundation that does not correspond to these evolving values, then what arises is a resistance or public rejection of the law.

This paper uses Islamic law as a perspective that will examine in depth the philosophical aspects of the agricultural land tenure restrictions for individuals, legal principles in restrictions as well as arrangements that regulate existing the agricultural land tenure restrictions for individuals. This paper limits only on the subject of individual rights with a pressing point on the ceiling of the agricultural land.

The benefit of this research is expected to contribute thinking in the development of National Land Law, especially in the implementation of *landreform* and provide benefits in the effort of earthing Islamic law as a *blessing lil alamin* which is believed to be a universal value. From this research is also expected to be input in the form of legal principles in restricting agricultural land tenure for individuals to legislative bodies in formulating legislation, judiciary as a consideration

in deciding a matter and to executive institutions in formulating land-related policies agriculture.

To achieve this goal, this study uses normative legal research also known as doctrinal legal research. This study uses a statute approach with analysis techniques using interpretation, conceptual approach and comparative approach by choosing Malaysia as a comparison.

From the results of the analysis, this study found three things. First, the philosophy of agricultural land tenure restriction for individuals in the National Land Law is to overcome and prevent control of agricultural land by a small group of farmers (landlords) which will hamper the realization of the prosperity of the people. In the perspective of Islamic Law, this is in line with the theory of the objectives of Islamic Law (*maqashid syariah*), namely in order to preserve the soul (*hifz al nafs*) and preserve property (*hifz al maal*). Qualitative restrictions are carried out through negative and positive restrictions, while quantitative restrictions, Islamic Law do not regulate clearly and in detail but provide guidelines that restrictions must be based on three characteristics of interest, namely primary interests (*darurriyah*), secondary interests (*hajjiyah*) and interests that are tertiary (*tahsiniyah*).

Second, legal principles in restricting the agricultural land tenure for individuals include general principles and specific principles. The general principles cover all the principles of National Land Law and Islamic Law Principles. The principles of National Land Law consist of the principle of nationality, the principle of the State's right to control, the principle of land with social functions, the principle of respecting land rights, the principle of sustainable agricultural development and the principle of land reform. The principles of Islamic law consist of the principle of *tauhid*, the principle of justice, the principle of freedom or independence, the principle

of *amar ma'ruf nahi munkar*, the principle of helping to help, the principle of obedience to *ulil amri* and the principle of deliberation. Meanwhile, the specific principles are the emergency principle, the benefit principle, the reality principle and the priority principle.

Third, legal arrangements for restriction the ceiling of agricultural land for individuals in Law no. 56 Prp 1960 has not fully heeded the elements that rely on Islamic law as mandated in the UUPA. There is a mismatch in the regulations regarding the basis of consideration in determining the area, the obligation to report, the prohibition on transferring, sanctions, compensation, land distribution and its institutions with the emergency principle, reality principle, benefit principle and priority principle.

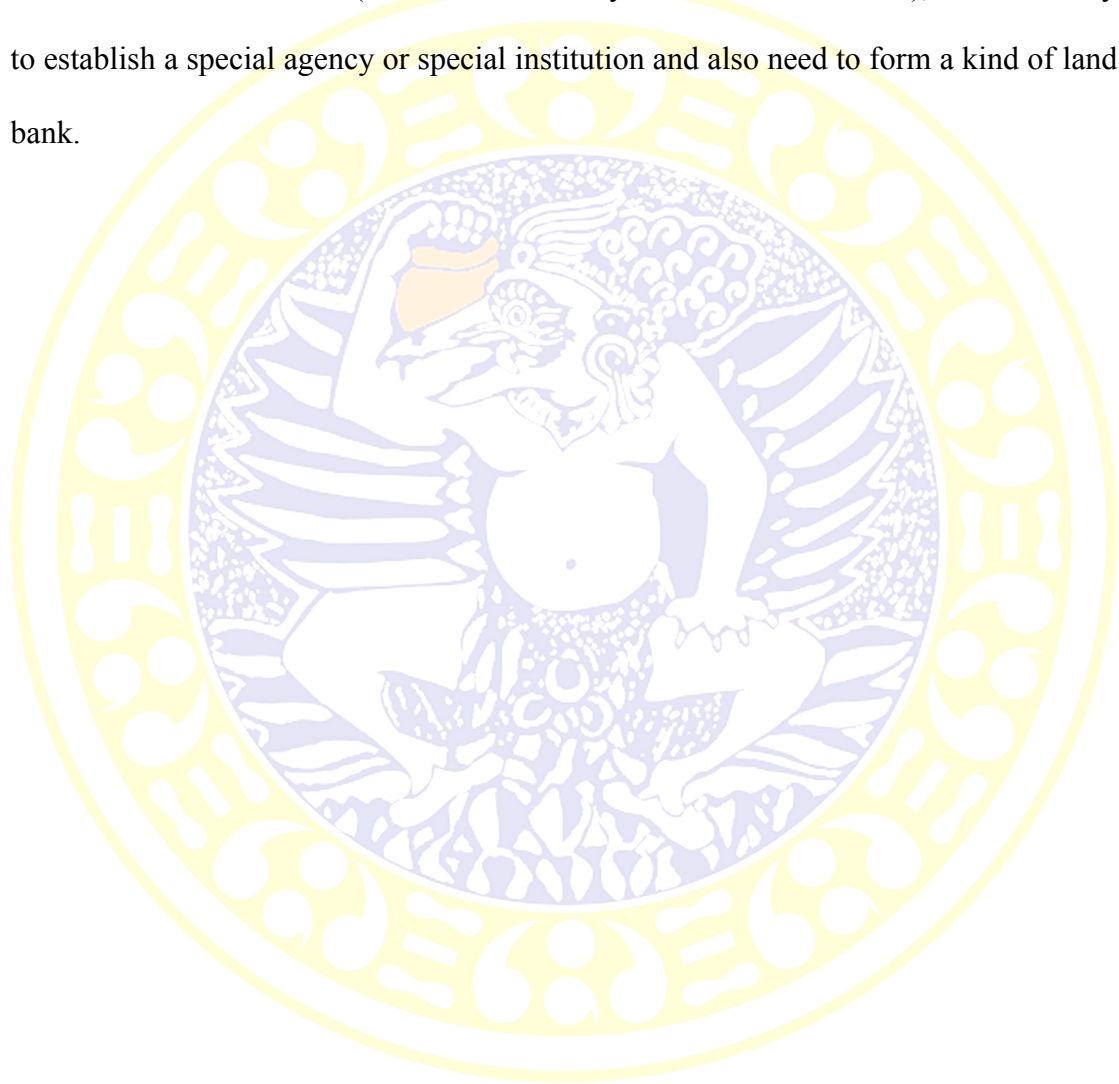
Furthermore, from what has been found, this research suggests that it is important to make a new law to replace Law no. 56 Prp 1960 which regulates the philosophy of restricting of agricultural land tenure for individuals, especially at the epistemological level, is adjusted to the objectives of Islamic Law (*maqashid syariah*) based on the level of interest.

In regulating the restriction of agricultural land tenure for individuals, it is necessary to comply with the principles of National Land Law and Islamic Law principles and include reality principles, emergency principles, benefit principles and priority principles.

In the new law on restriction the ceiling of agricultural land, it must include a special chapter of planning and research as the basis for determining the area of agricultural land which is carried out in a sustainable manner. It is necessary to regulate objects of land rights other than Hak Milik, the factors that are considered in determining the area of land need to be added to the access factor and appear in the



regulation (not only in the explanation), the obligation to report is eliminated and it is borne by the most interested party (state or government) to carry out an investigation, to update the basic regulations for giving and procedures for compensation, the regulations regarding sanctions, to add an alternative choice of legal actions for the transfer of rights outside of interests that are not primary in nature (*darruriyah*) and to avoid conflicts of interest (vested interest or systematic contradiction), institutionally to establish a special agency or special institution and also need to form a kind of land bank.





**PEMBATASAN PEMILIKAN DAN PENGUASAAN HAK ATAS TANAH  
PERTANIAN UNTUK PERSEORANGAN DALAM HUKUM TANAH  
NASIONAL PERSPEKTIF HUKUM ISLAM**

**RINGKASAN**

Lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) merupakan tonggak bagi bangsa Indonesia untuk memiliki Hukum tanah Nasional dan mengakhiri berbagai permasalahan akibat dari dualisme hukum yang berlaku. Sebagai aturan dasar pokok-pokok agraria, UUPA telah memberikan batasan-batasan tertentu dalam pemilikan dan penguasaan hak atas tanah secara umum maupun hak atas tanah pertanian secara khusus. Batasan secara umum, artinya berlaku bagi semua hak atas tanah untuk keperluan apapun, sedangkan batasan secara khusus yaitu batasan-batasan yang berkaitan dengan penggunaan tanah untuk keperluan tertentu dalam hal ini untuk kegiatan pertanian.

Berkaitan dengan pengaturan pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah pertanian, terdapat 3 (tiga) ketentuan dasar di dalam UUPA yang paling menonjol yaitu Pasal 7 UUPA yang melarang adanya penguasaan dan pemilikan tanah yang melampaui batas, Pasal 10 UUPA menyatakan bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan untuk mengerjakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara kekerasan, dan Pasal 17 UUPA mengatur bahwa harus diatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dikuasai dan dimiliki oleh satu keluarga atau badan hukum. Ketiga ketentuan ini merupakan politik hukum agraria, yaitu suatu cara yang digunakan untuk mencapai tujuan negara di bidang agraria. Hal ini merupakan suatu upaya yang lumrah dilakukan bagi suatu negara untuk melakukan landreform dalam mencapai tujuan negara.

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah

Pertanian yang dikenal sebagai undang-undang *landreform* bertujuan melakukan pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah pertanian dengan menentukan batas (*ceiling*) luas maksimum dan minimum tanah pertanian. Peraturan pembatasan luas ini dalam pelaksanaannya cenderung disimpangi. Penegakannya sangat tergantung kepada tingkat kepatuhan individu untuk melaporkan kelebihan tanah yang dimilikinya. Pelaksanaannya butuh daya juang dan kemauan politik (*Political will*) yang kuat dari pihak pemerintah. Jika dipaksakan, maka dikawatirkan akan mengulang kembali berbagai konflik dan perpecahan yang pernah terjadi sebelumnya. Hal ini mengakibatkan pelaksanaan *landreform* di Indonesia secara operasional tidak dapat berjalan lancar karena terdapat banyak kendala baik bersifat politik, teknis administrasi dan legal.

Landasan filosofis dalam setiap produk hukum mempunyai kedudukan yang sangat penting. Hal ini merupakan suatu pertimbangan yang menjadi alasan mengapa suatu produk hukum tersebut harus ada. Pertimbangan-pertimbangan yang dimaksud seperti pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum berakar dari nilai-nilai yang diyakini dan berkembang di dalam masyarakat. Terpenuhinya ini semua berdampak pada produk hukum yang dapat dilaksanakan, namun sebaliknya jika hukum dibangun diatas landasan yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang tersebut, maka yang timbul adalah suatu resistensi atau penolakan masyarakat terhadap hukum.

Tulisan ini menggunakan Hukum Islam sebagai perspektif yang akan mengkaji secara mendalam pada aspek filosofis pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk perseorangan, prinsip hukum dalam pembatasan serta pengaturan yang mengatur pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah yang ada saat ini. Tulisan ini hanya membatasi pada subjek hak perseorangan dengan titik tekan pada pembatasan luas minimum dan maksimum tanah pertanian.

Manfaat penelitian ini yaitu diharapkan memberikan kontribusi pemikiran dalam upaya pengembangan Hukum Tanah Nasional khususnya dalam pelaksanaan *landreform* dan memberikan manfaat dalam upaya pembumihian Hukum Islam sebagai *rahmatan lil alamin* yang diyakini sebagai suatu nilai universal. Dari penelitian ini juga diharapkan menjadi masukan berupa prinsip hukum dalam pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk pertanian bagi perseorangan kepada lembaga legislatif dalam membentuk peraturan perundang-undangan, lembaga yudikatif sebagai pertimbangan dalam memutuskan suatu perkara dan kepada lembaga eksekutif dalam merumuskan kebijakan berkaitan dengan tanah pertanian.

Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yang juga dikenal sebagai penelitian hukum dotrinal. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan teknik analisa menggunakan penafisran (intepretasi), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dengan memilih negara Malaysia sebagai pembanding.

Dari hasil analisa yang dilakukan, penelitian ini menemukan tiga hal. Pertama, filosofi pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah pertanian bagi perseorangan dalam Hukum Tanah Nasional adalah untuk mengatasi dan mencegah terjadinya penguasaan tanah pertanian pada sekelompok kecil petani (tuan tuan tanah) yang akan menghambat terwujudnya kemakmuran rakyat. Dalam perspektif Hukum Islam, hal ini sejalan dengan teori tujuan Hukum Islam (*maqashid syariah*) yaitu dalam rangka memelihara jiwa (*hifz al nafs*) dan memelihara harta (*hifz al maal*). Pembatasan secara kualitatif dilakukan melalui pembatasan negatif dan positif sedangkan pembatasan secara kuantitatif, Hukum Islam tidak mengatur secara jelas dan rinci namun memberikan pedoman bahwa pembatasan harus berdasarkan pada

tiga sifat kepentingan yaitu kepentingan yang bersifat primer (*darurriyah*), kepentingan yang bersifat sekunder (*hajjiyah*) dan kepentingan yang bersifat tersier (*tahsiniyah*).

Kedua, prinsip hukum dalam pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah pertanian bagi perseorangan meliputi prinsip umum dan prinsip khusus. Prinsip umum meliputi semua prinsip Hukum Tanah Nasional dan Prinsip Hukum Islam. Prinsip Hukum Tanah Nasional terdiri dari prinsip nasionalitas, prinsip Hak Menguasai Negara, prinsip tanah berfungsi sosial, prinsip penghormatan hak atas tanah, prinsip pembangunan pertanian berkelanjutan dan prinsip *landreform*. Prinsip Hukum Islam terdiri dari prinsip tauhid, prinsip keadilan, prinsip kebebasan atau kemerdekaan, prinsip *amar ma'ruf nahi munkar*, prinsip tolong menolong, prinsip ketaatan pada *ulil amri* dan prinsip musyawarah. Sedangkan prinsip khususnya yaitu prinsip darurat, prinsip kemaslahatan, prinsip realitas dan prinsip prioritas.

Ketiga, pengaturan pembatasan luas pemilikan dan penguasaan hak atas tanah pertanian untuk perseorangan dalam UU No. 56 Prp 1960 belum sepenuhnya mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada Hukum Islam sebagaimana yang menjadi amanah dalam UUPA. Terdapat ketidaksesuaian pada pengaturan tentang dasar pertimbangan dalam penetapan luas, kewajiban melapor, larangan mengalihkan, sanksi, ganti kerugian, distribusi tanah dan kelembagaannya dengan prinsip darurat, prinsip realitas, prinsip kemaslahatan dan prinsip perioritas.

Selanjutnya, dari apa yang telah ditemukan tersebut, penelitian ini menyarankan bahwa penting untuk dibuat undang-undang baru pengganti UU No. 56 Prp 1960 yang mengatur filosofi pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah pertanian bagi perseorangan khususnya pada tataran epistemologisnya disesuaikan dengan tujuan Hukum Islam (*maqashid syariah*) berdasarkan tingkat



kepentingan.

Dalam pengaturan pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah pertanian bagi perseorangan perlu disesuaikan dengan prinsip Hukum Tanah Nasional dan prinsip Hukum Islam serta memasukkan prinsip realitas, prinsip darurat, prinsip kemaslahatan dan prinsip prioritas.

Dalam undang-undang tentang pembatasan luas tanah pertanian yang baru harus memasukkan bab khusus perencanaan dan penelitian sebagai dasar penetapan luas tanah pertanian yang dilakukan secara berkelanjutan, perlu diatur objek hak atas tanah selain Hak Milik, faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam penetapan luas perlu ditambah faktor akses serta dimunculkan di dalam aturan (bukan hanya di dalam penjelasan), kewajiban melapor dihilangkan dan dibebankan kepada pihak yang paling berkepentingan (negara atau pemerintah) untuk melakukan investigasi, perlu diperbaharui pengaturan dasar pemberian dan tata cara ganti kerugian, pengaturan mengenai sanksi, perlu ditambahkan alternatif pilihan bentuk perbuatan hukum untuk peralihan hak diluar dari kepentingan yang bukan bersifat primer (*darruriyah*) dan untuk menghindari terjadi konflik kepentingan (*vested interest atau systematic contradiction*), secara kelembagaan perlu dibentuk badan khusus atau lembaga khusus serta perlu dibentuk juga semacam bank tanah.