

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Sebutan tanah dalam bahasa kita dipakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan agar diketahui dalam arti apa istilah tanah digunakan. Dalam Hukum Tanah kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-undang Pokok Agraria.

Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, Ia hanya diperbolehkan menggunakannya. Dan itu pun ada batasannya seperti yang dinyatakan dalam pasal 4 ayat (2) dengan kata-kata : sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini (UUPA) dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.<sup>1</sup>

Menurut Al-Qur'an, tanah, langit, bumi dan segala isinya menjadi milik Allah SWT. Dengan kata lain tanah merupakan karunia Allah yang tidak terikat dan bersifat universal, samahalnya dengan air, udara, sinar matahari dan lain-lain, yang kesemuanya itu diperuntukkan untuk

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, 2004, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, h.18.

dimanfaatkan oleh umum serta berguna bagi seluruh umat, sebagaimana firmanNya dalam surat *Al-A'raf* ayat 128 :

قَالَ مُوسَىٰ لِقَوْمِهِ اسْتَعِينُوا بِاللَّهِ وَاصْبِرُوا ۗ إِنَّ الْأَرْضَ لِلَّهِ يُورِثُهَا مَنْ يَشَاءُ  
مَنْ عِبَادِهِ ۗ وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ

Yang artinya : “Musa berkata kepada kaumnya: "Mohonlah pertolongan kepada Allah dan bersabarlah; sesungguhnya bumi (ini) kepunyaan Allah; dipusakakan-Nya kepada siapa yang dihendaki-Nya dari hamba-hamba-Nya. Dan kesudahan yang baik adalah bagi orang-orang yang bertakwa".

Dalam Hukum Tanah negara-negara yang menggunakan apa yang disebut “*azas Accessie*” atau “*azas perlekatan*”, bangunan dan tanaman yang ada diatas dan merupakan satu kesatuan dengan tanah, merupakan “bagian” dari tanah yang bersangkutan. Maka hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum, meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang adadiatas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya (Kitab Undang-undang Hukum Perdata Pasal 500 dan 571).<sup>2</sup>

Tanah pertanian sangat penting nilainya dalam suatu bangsa. Karena pentingnya tanah pertanian, maka tanah pertanian perlu diatur keberadaannya agar tidak dikuasai secara besar-besaran oleh sebagian pihak saja. Tanah pertanian berhubungan erat dengan *landreform*.

Sesuai dengan tujuan tersebut diatas dan mengingat situasi dan kondisi agraria di Indonesia pada waktu itu, maka program *landreform* meliputi:

---

<sup>2</sup> *Ibid*, h. 20.

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah,
2. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut “*absentee* “ atau “guntai” ,
3. Retribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan “*absentee* “ ,tanah –tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah Negara,
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah yang digadaikan,
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, dan
6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian yang terlampau kecil.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar RI 1945 menentukan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Untuk merealisasi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 maka ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang juga disebut dengan singkatan UUPA.

Perlindungan terhadap tanah pertanian diatur lebih lanjut dalam UUPA Pasal 7, Pasal 10 ayat (1), dan Pasal 17. Pasal 10 ayat (1) UUPA menentukan bahwa: Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai

sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Mengingat ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang menentukan bahwa: “Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”.

Ketentuan mengalihkan tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di luar kecamatan tanah terletak merupakan pengaturan tentang pemilikan tanah secara *absentee*. Pasal 7 dan pasal 17 UUPA diatur lebih lanjut dalam Pasal 6 Undang- Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 menentukan bahwa:

barangsiapa sesudah mulai berlakunya peraturan ini memperoleh tanah pertanian, hingga tanah pertanian yang dikuasai olehnya dan anggota- anggota keluarganya berjumlah lebih dari luas maksimum, wajib berusaha supaya paling lambat 1 tahun sejak diperolehnya tanah tersebut jumlah tanah pertanian yang dikuasai itu luasnya tidak melebihi luasmaksimum.

Pengecualian terhadap pemilikan tanah secara *absentee* diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 yang menentukan bahwa sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah ini, pengecualian dari ketentuan-ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (*absentee*) yang berlaku bagi para pegawai negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224

Tahun 1961 ( Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 280) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 ( Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 112) sampai batas 2/5 (dua perlima) dari maksimum pemilikan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan diperlakukan juga bagi:

- a. Pensiunan pegawai negeri
- b. Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri,selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri Sipil.

Pengecualian lain juga terdapat dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 yang menentukan bahwa:“seorang pegawai negeri dalam waktu 2 (dua) tahun menjelang masa pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara guntai (*absentee*) seluas sampai 2/5 (dua perlima) dari batas maksimum penguasaan tanah untuk Daerah Tingkat II yangbersangkutan”.

Pengertian pegawai negeri dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menentukan bahwa:

Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Pegawai negeri terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan anggota Tentara Nasional dan Anggota Kepolisian Negara RepublikIndonesia.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Kebijakan Pengaturan Tanah *Absentee* oleh**

## **Pegawai Negeri Sipil (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten)”..**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimana Pelaksanaan dan Kebijakan Pengaturan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten?
- 2) Apa saja hambatan-hambatan dan solusi dalam pelaksanaan Kebijakan Pengaturan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk menganalisis dan mengetahui Pelaksanaan dan Kebijakan Pengaturan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten.
- 2) Untuk menganalisis dan mengetahui hambatan serta solusi dalam pelaksanaan Kebijakan Pengaturan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten.

## D. Manfaat Penelitian

Nilai dalam penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang diperoleh dari penelitian tersebut, adapun manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah:

### 1. Manfaat Teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis diantaranya yaitu sebagai berikut:

- a) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Agraria pada khususnya;
- b) Hasil penelitian ini, diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur Kebijakan Pengaturan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten;
- c) Hasil penelitian ini, diharapkan dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahapan berikutnya.
- d) Hasil penelitian ini, diharapkan dapat diterapkan oleh masyarakat terkait dengan batas waktu maksimal kepemilikan tanah dan batas waktu minimal diperbolehkan memiliki tanah pertanian secara *absentee*.

### 2. Manfaat Praktis

Bagi penulis penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana yang bermanfaat dalam mengimplementasikan pengetahuan penulis tentang Kebijakan Pengaturan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri

Sipil dan penerapannya di masyarakat. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi Pemilikan Tanah Secara *Absentee* Oleh Pegawai Negeri Sipil.

## **E. Kerangka Konseptual**

### **1. Pengertian Pertanian dan Lahan Pertanian**

Pertanian dalam arti sempit atau pertanian rakyat yaitu usaha pertanian keluarga dimana diproduksi bahan makanan utama seperti beras, palawija (jagung, kacang-kacangan dan ubi-ubian) dan tanaman-tanaman hortikultura yaitu sayur-sayuran dan buah-buahan. Pertanian rakyat diusahakan di tanah-tanah sawah, ladang dan pekarangan. Sedangkan pertanian dalam arti luas mencakup seperti; pertanian rakyat atau disebut pertanian dalam arti sempit, perkebunan (termasuk di dalamnya perkebunan rakyat dan perkebunan besar), kehutanan, peternakan, dan perikanan (yang dibagi menjadi dua yaitu perikanan darat dan perikanan laut).<sup>3</sup>

Lahan sawah adalah lahan pertanian yang berpetak-petak dan dibatasi oleh pematang, saluran untuk menahan /menyalurkan air, yang biasanyaditanami padi sawah tanpa memandang dari mana diperoleh atau status lahan tersebut. Selain itu, keberadaan lahan sawah memiliki banyak fungsi, baik untuk kehidupan manusia maupun lingkungan.

---

<sup>3</sup> Tri Lestari, 2009, *Dampak Konversi Lahan Pertanian Bagi Taraf Hidup Petani*, Institut Pertanian Bogor, Bogor, h. 7.

<sup>4</sup>Klasifikasi lahan pertanian yang digunakan oleh FAO membagi lahan pertanian menjadi beberapa jenis, yaitu :

a. Lahan garapan

Lahan garapan adalah lahan yang ditanami tanaman setahun seperti kapas, kentang, sayuran dan sebagainya, termasuk “lahan tidur” yang mampu digarap namun sedang tidak digarap.

b. Lahan tanaman permanen

Lahan tanaman permanen adalah lahan yang di tanami pohon buah atau kacang.

c. Lahan penggembalaan

Lahan penggembalaan adalah lahan yang digunakan untuk penggembalaan hewan.

Dalam konteks zonasi lahan, lahan pertanian merujuk pada lahan yang digunakan untuk aktifitas pertanian dan tidak bergantung pada jenis dan kualitas lahan. Dibeberapa tempat, lahan pertanian dilindungi hukum sehingga dapat ditanami tanpa terancam pembangunan. Seperti contoh lahan pertanian yang ada di British Columbia, Kanada.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Bambang Irawan, *Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor, h.1

<sup>5</sup>[https://id.m.wikipedia.org/wiki/Lahan\\_pertanian](https://id.m.wikipedia.org/wiki/Lahan_pertanian), diakses tanggal 11 September 2020 pukul 22.34.

## 2. Alih Fungsi Lahan Pertanian

Lahan merupakan wadah dan faktor produksi strategis bagi kegiatan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia.<sup>6</sup> Bagi petani, lahan merupakan sumber memproduksi makanan dan keberlangsungan hidup. Bagi investor swasta, lahan merupakan aset untuk mengakumulasi modal. Bagi pemerintah, lahan merupakan kedaulatan suatu negara untuk kesejahteraan rakyatnya.<sup>7</sup>

Alih fungsi lahan dalam artian perubahan/penyesuaian peruntukan penggunaan, disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.<sup>8</sup>

## 3. Pengertian Tanah *Absentee*

Tanah *Absentee* yaitu tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah tersebut.<sup>9</sup> Terdapat beberapa ketentuan dari *Absentee*, antara lain :

- a. Tanah – tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif.
- b. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal dikecamatan tempat letak tanahnya.

---

<sup>6</sup> Ilham, 2003, *Perkembangan dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah Serta Dampak Ekonominya*, IPB Press, Bogor, h. 12.

<sup>7</sup>*Ibid*, h. 13

<sup>8</sup>Rahmanto, dkk, 2006, *Persepsi Mengenai Multifungsi Lahan Sawah dan Implikasinya Terhadap Alih Fungsi Ke Penggunaan Non Pertanian*, Jurnal. Vol. 6 Nomor 2 Juli 2006, h. 28

<sup>9</sup> Boedi Harsono, 2004, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, h. 384

- c. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah kekecamatan letak tanah tersebut.
- d. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan diluar kecamatan tempat letak tanahnya.<sup>10</sup>

#### 4. Hal yang Mempengaruhi Kepemilikan Tanah *Absentee*

Hukum kepemilikan tanah di Indonesia diatur dalam Undang-undang No 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dalam undang-undang ini diatur bahwa berdasarkan Konsepsi Hukum tanah nasional dinyatakan bahwa tanah di seluruh Indonesia adalah milik Bangsa Indonesia, yang sekaligus menjadi simbol kesatuan bagi keutuhan bangsa dan negara.

Kepemilikan tanah secara *Absentee* diduga dapat timbul karena hak waris, dimana seseorang memiliki hak atas tanah pertanian tersebut karena mendapatkan hak waris. Untuk itu, dalam jangka waktu 1 tahun sejak pewaris meninggal dunia, ahli waris harus memindahkan hak atas tanah pertanian tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal dalam kecamatan tanah tersebut berada. Atau ahli waris memindahkan domisilinya ke kecamatan tempat letak tanah tersebut berada. Namun,

---

<sup>10</sup>Parlindungan, AP, 1991, *Landreform di Indonesia Strategi dan Sasarannya*, Mandar Maju, Medan, h. 123

jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan alasan yang dapat diterima Menteri Agraria. <sup>11</sup>

## **5. Pengertian Pegawai Negeri Sipil**

Pegawai Negeri Sipil, Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi PNS adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau Negara. <sup>12</sup>

Definisi untuk istilah Pegawai Negeri adalah yang ditetapkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Pegawai negeri menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 digolongkan menjadi 2 (dua) yaitu Pegawai Negeri Pusat dan Pegawai Negeri Daerah.

## **6. Pengertian Badan Pertanahan Nasional**

Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BPN dahulu dikenal dengan

---

<sup>11</sup><http://www.urbankompas.com/mengenal-kepemilikan-tanah-absentee/>, 11 September, pukul 23:27

<sup>12</sup> W. J. S Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, h.478.

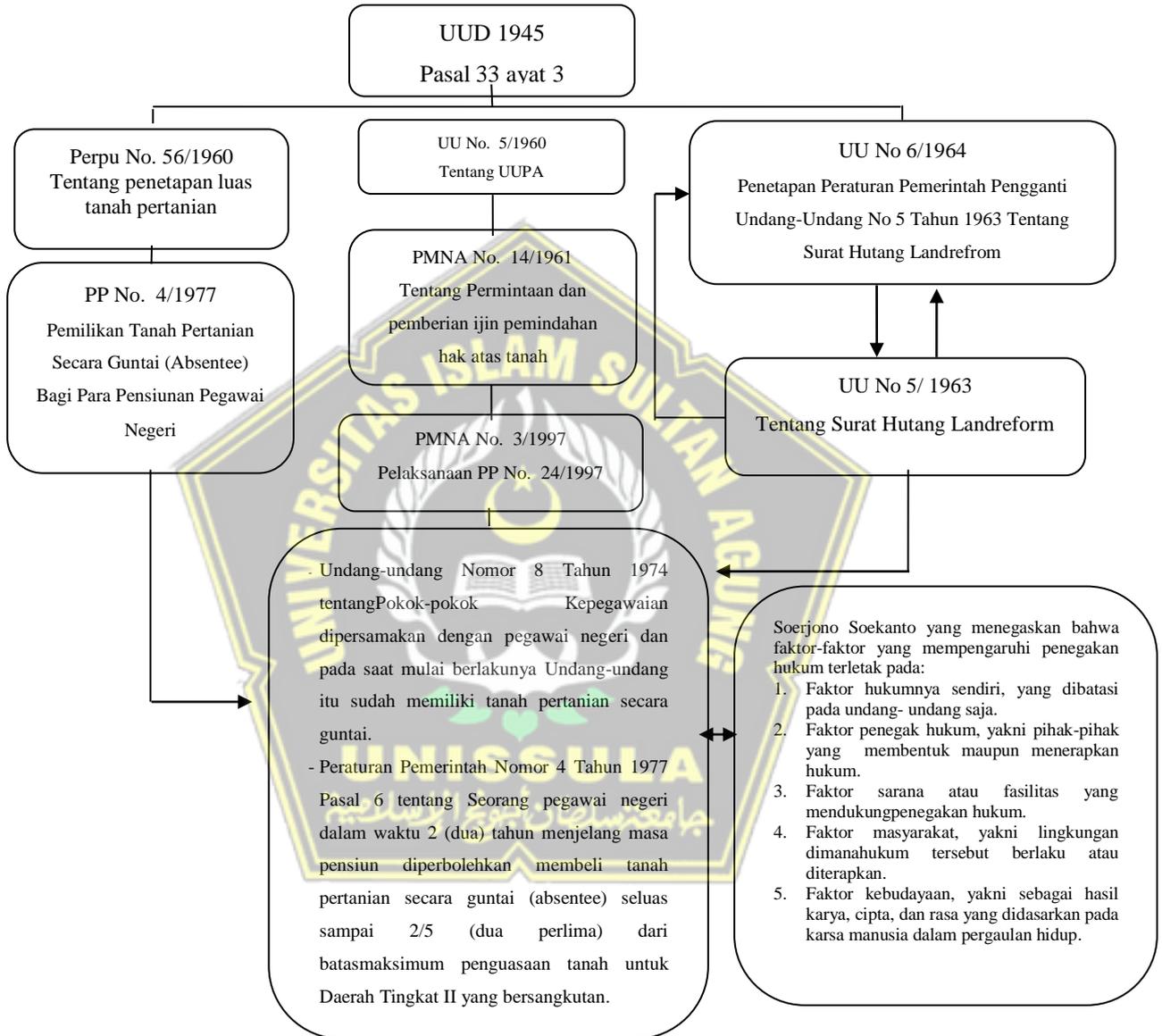
sebutan *Kantor Agraria*. BPN diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015. Dalam melaksanakan tugas, BPN menyelenggarakan fungsi:

- a) Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan bpn;
- h) Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan bpn;
- i) Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j) Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
- k) Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang

pertanahan.<sup>13</sup>

Alur pikir yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai

berikut:



## F. Kerangka Teori

Menurut Labovitz dan Hagedorn mendefinisikan teori sebagai ide pemikiran “pemikiran teoritis” yang mereka definisikan sebagai

<sup>13</sup>Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional

“menentukan” bagaimana dan mengapa variable-variabel dan pernyataan hubungan dapat saling berhubungan.<sup>14</sup>

Unsur terpenting dalam penelitian yang memiliki peran sangat besar dalam penelitian adalah teori, Siti Rahayu Haditono menyatakan bahwa suatu teori akan memperoleh arti yang penting, bila ia lebih banyak dapat melukiskan, menerangkan dan meramalkan gejala yang ada.<sup>15</sup> Dalam permasalahan yang sedang diuraikan, penulis akan menggunakan beberapa landasan teori yang berkaitan, yaitu :

### **1. Teori Keadilan**

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.<sup>16</sup>

Nilai-nilai keadilan sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa di dunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa,

---

<sup>14</sup> John W Creswell, 1993, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approach*, Sage, London, h. 120

<sup>15</sup> Siti Rahayu Haditono, 1999, *Psikologi Perkembangan*, Yogyakarta, Psikologi UGM., 11

<sup>16</sup> M. Agus Santoso, 2014, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, h. 85.

perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).<sup>17</sup>

Menurut Hans Kelsen, keadilan adalah suatu tertib sosial tertentu yang dibawah lindungannya usaha untuk mencari kebenaran bisa berkembang dan subur. Karena keadilan menurutnya adalah keadilan kemerdekaan, keadilan perdamaian, keadilan demokrasi – keadilan toleransi.<sup>18</sup>

## 2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>19</sup>

Jika hukum pertanahan dipahami sebagai suatu sistem norma, maka setiap peraturan perundang-undangan yang paling tinggi sampai pada peraturan yang lebih rendah (terikat dengan pengaturan sistem pendaftaran tanah) harus merupakan suatu jalinan sistem yang tidak boleh saling bertentangan satu sama lain. Proses pembentukan norma-

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hal. 87.

<sup>18</sup> Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 174.

<sup>19</sup> Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, h. 59

norma itu dimulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah disebut sebagai proses *concretisasi*.<sup>20</sup>

Semua komponen hukum merupakan pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu ditengah kultur bangsa secara keseluruhan. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, dan patuh atau tidak terhadap hukum sangat tergantung pada kultur hukumnya. Kultur hukum seseorang dari lapisan bawah akan berbeda dengan mereka yang berada dilapisan atas. Demikian pula, kultur hukum seorang pengusaha berbeda dengan orang-orang yang bekerja sebagai pegawai negeri dan seterusnya.<sup>21</sup>

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif.

Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>Widhi Handoko,S. H. ,SP. N, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan*, Thafa Media, Yogyakarta, h. 37

<sup>21</sup>*Ibid*, h. 39

<sup>22</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 158

Pandangan Hukum Islam Tentang Keadilan dan Kepastian Hukum yaitu Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak diperbincangkan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Dalam menetapkan suatu hukum kata adil yakni menetapkan hukum dengan benar. Maka dikatakan seorang yang adil adalah seseorang yang berjalan lurus dan sikapnya selalu menggunakan ukuran yang sama bukan double atau ganda. Sehingga persamaan tersebut yang menjadikan makna adil adalah tidak keterpihakan kepada pihak mana pun yang berselisih. Yang mana hanya berpihak kepada segala sesuatu yang benar. Dengan sikap yang tidak berpihak sehingga segala sesuatunya akan patut dan tidak sewenang-wenang kehendaknya tanpa keadilan.<sup>23</sup> Sehingga perbuatan adil adalah suatu tindakan yang berdasar pada kebenaran. Dalam Q. S Al-Madinah ayat: 8 Allah SWT menjelaskan:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا كُوْنُوْا قَوَّٰمِيْنَ لِلّٰهِ شُهَدَآءَ بِالْقِسْطِ ۗ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلٰٓى اَلَّا تَعْدِلُوْٓا ۗ اَعْدِلُوْٓا هُوَ اَقْرَبُ لِلتَّقْوٰى

وَاتَّقُوا اللّٰهَ ۗ اِنَّ اللّٰهَ خَبِيْرٌۢ بِمَا تَعْمَلُوْنَ ﴿٨﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu Jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.

<sup>23</sup>M. Quraish Shihab, 2003, Wawasan Al-Qur’an, Mizan, Bandung, h. 44

Ayat di atas menjelaskan bahwa keadilan dapat didefinisikan menyampaikan segala sesuatu yang menjadi haknya sekaligus menjaga atau memelihara dan menjauhi yang bukan haknya sesuai dengan kadar atau ketentuan masing-masing haknya, serta memutuskan suatu permasalahan berdasarkan obyeknya bukan dari subyeknya.

Kepastian hukum dalam syariat Islam pada dasarnya semua perbuatan dan perkara diperbolehkan. Jadi selama belum ada nas yang melarang, maka tidak ada tuntutan ataupun hukuman atas pelakunya. Dasar hukumnya asas ini ialah QS Al Isro' ayat 15 yang menjelaskan ;

مَنْ أَهْدَىٰ فَإِنَّمَا يَهْدِي لِنَفْسِهِ ۗ وَمَنْ ضَلَّٰ فَإِنَّمَا يَضِلُّ عَلَيْهَا ۗ وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ ۗ وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا

Yang artinya : *“Barangsiapa yang berbuat sesuai dengan hidayah (Allah), maka sesungguhnya dia berbuat itu untuk (keselamatan) dirinya sendiri; dan barangsiapa yang sesat maka sesungguhnya dia tersesat bagi (kerugian) dirinya sendiri. Dan seorang yang berdosa tidak dapat memikul dosa orang lain, dan Kami tidak akan mengazab sebelum Kami mengutus seorang rasul. ”*

Berdasarkan ayat tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum menurut islam adalah segala tindakan yang mengikuti hidayah dan petunjuk keimanan, niscaya ganjaran pahalanya akan kembali pada dirinya, sebaliknya barangsiapa yang tersesat maka balasan kesesatannya juga akan kembali pada dirinya

sendiri, sebab seseorang tidak akan menanggung beban dosa orang lain, sehingga segala hal yang akan diputuskan harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan dalam hal ini adalah hukum yang berlaku di Indonesia.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Dalam penelitian ini sesuai dengan permasalahan yang diangkat, penulis menggunakan metode pendekatan Normatif. Metode pendekatan doktrial ( preskriptif dan teknis atau terapan )diterapkan karena dalam penelitian ini peneliti mengkaji Undang-undang serta peraturan-pertaturan yang berkenaan dengan pengaturan tanah secara umum dan undang-undang serta peraturan lain yang mengatur tentang tanah *Absentee* pada khususnya disamping mempelajari peraturan-peraturan perundangan, juga diteliti mengenai bagaimana fakta-fakta dalam penerapan peraturan tersebut oleh Instansi yang terkait yaitu kantor pertanahan dan yang terjadi secara faktual dalam masyarakat, yang berkaitan dengan pelaksanaan penerapan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pelaksanaan Pemilikan Tanah Secara *Absentee* Oleh Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten.

Penerapan metode doctrinal pada penelitian ini adalah untuk mengungkap kebenaran dan memahaminya serta bagaimana

pelaksanaanya serta akibat hukumnya apabila terjadi suatu pelanggaran. Penelitian ini menggunakan pendekatan Deduktif, yaitu suatu proses penalaran yang berangkat dari suatu kalimat pernyataan umum untuk tiba pada suatu simpulan yang akan dapat menjawab suatu pertanyaan, proses bernalar deduksi akan dijelaskan terlebih dahulu dan baru kemudian dijelaskan prosedur berpikir yang induksi.<sup>24</sup>

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dapat dikelompokkan menjadi 2, yaitu:

- a. Penelitian hukum doktrinal / normative
- b. Penelitian non-doktrinal / socio legal research.

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, dalam penelitian ini penulis menerapkan jenis penelitian doctrinal / normatif, maksudnya penelitian yang bermaksud untuk mengkaji peraturan, kasus, Historis, Perbandingan, Konseptual yang berlaku pada suatu negara untuk mengatur suatu ketentuan tertentu kemudian akan di cocokan atau di kaji dan diulas dengan fakta-fakta yang terjadi dilapangan atau dimasyarakat. Tujuan dari penelitian adalah untuk membuat pandangan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta yang terjadi dalam masyarakat. Jadi dalam penelitian ini nantinya akan menggambarkan secara jelas dan akurat mengenai kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam penerapan ketentuan Kebijakan

---

<sup>24</sup> Burhan Ashofa, 1998, *Metode Penelitian Kualitatif*, Rineka Cipta, Jakarta, h.74,

Pengaturan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten.

Penelitian merupakan kegiatan ilmiah yang disajikan secara sistematis dan harus dapat dipertanggungjawabkan. Setiap melakukan penelitian maka harus menggunakan metode-metode tertentu. Metode penelitian menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut<sup>25</sup> :

- a. Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian;
- b. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan;
- c. Cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

### 3. Sumber Data

Dalam penelitian ini data yang digunakan oleh penulis dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) jenis yaitu:

- a. Data Primer

Menurut Suharsimi Arikunto pengertian data primer adalah<sup>26</sup>:

*“Data yang dikumpulkan melalui pihak pertama. Sumber data primer merupakan sumber data yang langsung memberikan data dari pihak pertama kepada pengumpul data.”*

Terkait dengan problematika penelitian, maka data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten.

---

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Perss, Jakarta, h. 1-2

<sup>26</sup> Arikunto, S., 2013, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 172

b. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang digunakan untuk mendukung dan melengkapi data primer yang berhubungan dengan masalah penelitian. Menurut Soerjono Soekanto data sekunder digunakan dalam penelitian meliputi tiga bahan hukum yaitu :

1) Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- c. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Kepemilikan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil; Pasal 10 Ayat (1);
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan tentang Tanah Pertanian;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian;

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum, sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah: Jurnal, literatur, buku, internet, laporan penelitian kajian ahli, yurisprudensi, dan sebagainya berkaitan Kebijakan Pengaturan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, Referensi dan buku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti;

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu Kamus.<sup>27</sup> Bahan tersier juga terdiri dari kamus Bahasa Indonesia, Kamus Hukum dan Ensiklopedia.

**4. Metode Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan melalui 3 (tiga) cara sebagai berikut :

- a. Observasi, yaitu penelitian dengan cara memperoleh data secara langsung yang disesuaikan dengan obyek yang diteliti. Jenis *field research* yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis observasi secara terjun langsung dan berinteraksi dengan obyek penelitian untuk mendapatkan informasi yang obyektif (observasi

---

<sup>27</sup> Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, op. cit, h. 76.

partisipatif).<sup>28</sup> Peneliti melakukan observasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten.

- b. Wawancara adalah proses tanya-jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dimana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan. Wawancara juga dimaksudkan untuk merekonstruksi kebulatan-kebulatan sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang. Juga untuk memferivikasi, merubah, memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi), dan memferivikasi, merubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.<sup>29</sup> Wawancara dilakukan dengan sistem wawancara bebas terpimpin artinya wawancara ini merupakan kombinasi antara wawancara bebas dan terpimpin. Pewawancara hanya membuat pokok-pokok masalah yang akan diteliti, selanjutnya dalam proses wawancara berlangsung mengikuti situasi. Pedoman interview berfungsi sebagai pengendali jangan sampai proses wawancara kehilangan arah. Dalam penelitian ini yang akan diwawancarai adalah Pejabat Pertanahan yang ditunjuk oleh Kepala Pertanahan Kabupaten Klaten.

---

<sup>28</sup> H. B. Soetopo, 1988, *Pengantar Penelitian Kualitatif*. UNS Press, Surakarta, h.34

<sup>29</sup> Lexy J. Maleong, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif (edisi revisi)*, PT Remaja Rosdaka, Bandung, h.30

- c. Studi kepustakaan, yaitu suatu bentuk pengumpulan data dengan cara membaca buku literatur, hasil penelitian terdahulu, dan membaca dokumen, peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek penelitian.

## 5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini digunakan model analisis interaktif, yaitu model analisis yang memerlukan tiga komponen berupa reduksi data, sajian data, serta penarikan kesimpulan/verifikasi dengan menggunakan proses siklus.<sup>30</sup> Dalam menggunakan analisis kualitatif, maka penginterpretasian terhadap apa yang ditentukan dan pengambilan kesimpulan akhir digunakan logika atau penalaran sistematis. Ada tiga komponen pokok dalam tahapan analisa data, yaitu:

- a. *Data Reduction* (Reduksi Data) merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data kasar yang ada dalam *field note*. Reduksi data dilakukan selama penelitian berlangsung, hasilnya data dapat disederhanakan dan ditransformasikan melalui seleksi ketat, ringkasan serta penggolongan dalam suatu pola.
- b. *Data Display* ( Penyajian data ) adalah rakitan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dilakukan, sehingga peneliti akan dengan mudah memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan.

---

<sup>30</sup> HB Sutopo, 1998, *Pengantar Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar Teori dan Praktis*, Pusat Penelitian Surakarta, Surakarta, h. 35

- c. *Canclution drawing* (Pengambilan Kesimpulan) dari awal pengumpulan data peneliti harus mengerti apa arti dari hal-hal yang ditelitinya, dengan cara pencatatan peraturan, pola-pola, pernyataan konfigurasi yang mapan dan arahan sebab akibat sehingga memudahkan dalam pengambilan kesimpulan.

## H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan memiliki bagian umum, yaitu bagian awal, bagian utama dan bagian akhir. Pada bagian masing-masing dikembangkan dengan panduan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan ini memuat tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, Tujuan dan manfaat penelitian berisi uraian tentang tujuan dan manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini, metode penelitian memuat tentang jenis penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data dan analisis data dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan pustaka memuat tentang kebijakan tanah *absentee* dan alasan-alasan tentang pemilikan tanah *absentee*, tinjauan umum tentang *Absentee*, tinjauan hukum tentang *landreform* dan *Absentee*, tinjauan tentang pegawai negeri sipil, tinjauan umum tentang penguasaan hak atas tanah menyangkut Pegawai Negeri Sipil dan aturan-aturan yang mengikat.

BAB III Memuat tentang hasil penelitian dan pembahasan tentang pelaksanaan pemilikan tanah secara *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil serta hambatan-hambatan dan solusi dalam Kebijakan Pengaturan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten

BAB IV pada bab penutup ini memuat tentang Kesimpulan serta memberikan saran yang membangun guna memperbaiki penerapan Kebijakan Pengaturan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten.

