

**PERAN KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
TERHADAP PELAKSANAAN PASAL 10 UNDANG-UNDANG  
POKOK AGRARIA TENTANG LARANGAN KEPEMILIKAN  
HAK ATAS TANAH *ABSENTEE* DI KABUPATEN KENDAL**

**TESIS**



Oleh :

**AJENG SAVIRA PRAVITASARI**

NIM : 21301800007

Program Studi : Magister Kenotariatan

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG**

**SEMARANG**

**2021**

**PERAN KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
TERHADAP PELAKSANAAN PASAL 10 UNDANG-UNDANG  
POKOK AGRARIA TENTANG LARANGAN KEPEMILIKAN  
HAK ATAS TANAH *ABSENTEE* DI KABUPATEN KENDAL**

**TESIS**

**Guna untuk memenuhi persyaratan guna  
mencapai derajat S2 dalam Kenotariatan**



**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG**

**SEMARANG**

**2021**

**PERAN KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
TERHADAP PELAKSANAAN PASAL 10 UNDANG-UNDANG  
POKOK AGRARIA TENTANG LARANGAN KEPEMILIKAN  
HAK ATAS TANAH *ABSENTEE* DI KABUPATEN KENDAL**

**TESIS**

Oleh :

**AJENG SAVIRA PRAVITASARI, SH.**

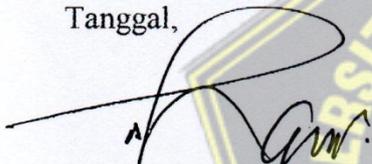
NIM : 21301800007

Program Studi : Magister Kenotariatan

Disetujui Oleh :

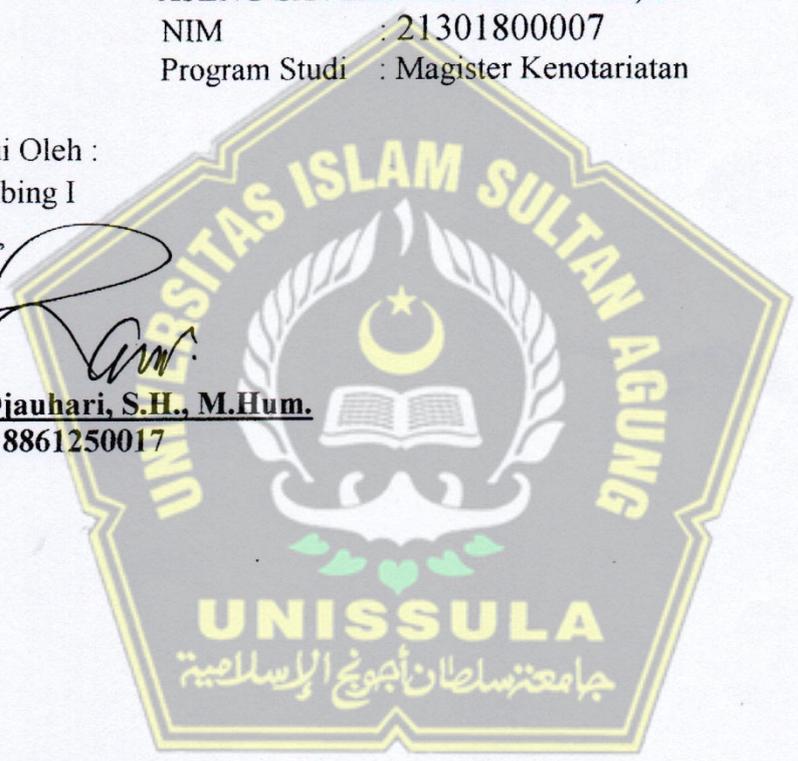
Pembimbing I

Tanggal,



**Dr.H. Djauhari, S.H., M.Hum.**

**NIDK : 8861250017**



Mengetahui,

Ketua Program Magister S2 Kenotariatan (M.kn)



**Dr. Maryanto, S.H., M.H.**

**NIDN : 0629086301**

**PERAN KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
TERHADAP PELAKSAAN PASAL 10 UNDANG-UNDANG POKOK  
AGRARIA TENTANG LARANGAN KEPEMILIKAN HAK ATAS  
TANAH *ABSENTEE* DI KABUPATEN KENDAL**

**TESIS**

Oleh :

**AJENG SAVIRA PRAVITASARI, SH.**

NIM : 21301800007

Program Studi : Magister Kenotariatan

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji

Pada Tanggal : 18 Agustus 2021

Dan dinyatakan : Lulus

Tim Penguji  
Ketua



**Prof. Dr. H. Gunarto, SH., SE., Akt., M. Hum**

**NIDN. 0605036205**

Anggota



**Dr. H. Djauhari, S.H., M. Hum.**

**NIDK : 8861250017**

Anggota



**Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.**

**NIDN : 0607077601**

Mengetahui

Ketua Program Magister S2 Kenotariatan (M.kn)



**Dr. Maryanto, S.H., M.H.**

**NIDN : 0629086301**

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **AJENG SAVIRA PRAVITASARI, SH.**

NIM : 21301800007

Program Studi : Magister Kenotariatan (M.kn)

Fakultas / Program : Hukum / Program Magister

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis dengan judul “Peran Kantor Badan Pertanahan Nasional Terhadap Pelaksanaan Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria Tentang Larangan Kepemilikan Hak Atas Tanah *Absentee* Di Kabupaten Kendal” benar – benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan terhadap karya orang lain, ketipian pendapat dan tulisan orang lain yang ditunjuk sesuai dengan cara – cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri – ciri plagiat dan bentuk- bentuk peniruan lain yan dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, 18 Agustus 2021

Yang membuat pernyataan



**AJENG SAVIRA PRAVITASARI, SH.**

NIM : 21301800007

## PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : AJENG SAVIRA PRAVITASARI, SH.

NIM : 21301800007

Program Studi : Kenotariatan

Fakultas : Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir / Skripsi /~~ Tesis /  
Disertasi\* dengan judul :

PERAN KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP  
PELAKSAAN PASAL 10 UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA  
TENTANG LARANGAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH *ABSENTEE*  
DI KABUPATEN KENDAL.

Dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta  
memberi Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan,  
dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasinya di internet atau media lain  
untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai  
pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh – sungguh. Apabila dikemudian hari  
terbukti pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala  
bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa  
melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 18 Agustus 2021

Yang Menyatakan



**AJENG SAVIRA PRAVITASARI, SH.**

NIIM : 21301800007

\*Coret yang tidak perlu

## **Motto**

***“Barang siapa menelusuri jalan untuk mencari ilmu padanya, Allah akan memudahkan baginya jalan menuju surga”***

***Hadist Riwayat Muslim***

*Alhamdulillahirabbil Alamin*

*Rasa syukur berlimpah hanya kepada Allah ...*

*Manjadda Wajada ...*

*Kata sakti yang membuat aku bangkit*

*Meskipun jalan yang ditempuh terjal dan sulit*

*Tak menyurutkan semangatu walau sakit*

*Aku percaya janji Allah pasti*

*Walau sulit tetap ku jalani*

*Karena tidak ada yang berharga didunia ini*

*Selain senyum bangga dibibir orang tua ku dan kaka – kakak ku*

*Saat ku persembahkan Tesis ini ...*

## ABSTRAK

Tanah merupakan suatu kesatuan wilayah yang spesifik dari permukaan bumi. Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting bagi masyarakat, baik sebagai media tumbuh tanaman, maupun sebagai ruang atau wadah tempat melakukan berbagai kegiatan. Dalam pelaksanaannya sesuai dengan Undang – undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pemerintah mengeluarkan UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dengan Pelaksanaan PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 jo Pasal 1 PP No.41 Tahun 1964 diatur adanya Larangan Pemilikan Tanah Secara *Absentee/Guntai*, yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang berdomisili diluar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang, supaya petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, dan dapat menghasilkan produktivitas yang lebih optimal. Nyatanya masih banyak terdapat kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* di Kabupaten Kendal, dalam praktiknya adanya peraturan mengenai larangan tanah *absentee/guntai* belum bisa diterapkan secara efektif oleh masyarakat. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui apa saja yang menjadi faktor penyebab terjadinya kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kendal dan peran Kantor Badan Pertanahan Nasional terhadap pelaksanaan dari pasal 10 Undang-undang Pokok Agraria serta penyelesaian permasalahan tanah *absentee*.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Sosiologis, spesifikasi dalam penelitian ini bersifat defkriftif Analistis, data yang digunakan adalah data Primer dan data skunder, menggunakan pengumpulan data dengan cara studi kepustakaan, observasi dan wawancara, analisis data dengan cara kualitatif, permasalahan dianalisis dengan menggunakan teori kepastian hukum, teori kemanfaatan hukum, dan teori keadilan.

Hasil penelitian menunjukkan faktor-faktor penyebab terjadinya kepemilikan tanah *absentee/guntai* adalah kurangnya kesadaran hukum masyarakat, faktor aparat penegak hukumnya, faktor sarana dan prasarana dan faktor ekonomi. Untuk itu Kantor Pertanahan telah melakukan upaya untuk mengatasi terjadinya pemilikan tanah *absentee/guntai* di Kabupaten Kendal yaitu dengan melakukan penertiban administrasi dan penertiban hukum. Selanjutnya untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah *absentee/guntai* baru perlu diadakan kordinasi antara Kantor Pertanahan dengan instansi yang terkait yaitu Camat, Kepala Desa dan PPAT/Notaris. Selain itu ketentuan - ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini.

Kata Kunci : Peran Kantor Pertanahan, Tanah *absentee/guntai*

## ABSTRACT

Land is a territorial contingent that specific from earth surface. Land is one of important natural resources for society, could be such a medium for plant growth, nor as space or receptacle place for do various activity. In implementation is compatible to *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)* Government release *UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Luas Tanah Pertanian with execution of PP No.224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, in clause 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 jo Pasal 1 PP No.4 Tahun 1964* be regulated prohibition of land ownership by *Absentee/Guntai*, which state that ownership agricultural land by people who live outside the sub-district where the land that located is prohibited, so farmers and can be active and effective work at their agricultural land, and they can produce the more optimal result in fact, there are still many agricultural land by *absentee/guntai* in Sub-district of Kendal, in practice there a regulation regarding the prohibition of *absentee/guntai* have not been implemented effectively by the society. The purpose of this research is to find out what are the factor causing *Absentee/guntai* land ownership in Kendal and the role of Agrarian Office on the implementation from Pasal 10 Undang-undang Pokok Agraria and the Solution of *Absentee/Guntai* land problem.

The method that used in this research is Yuridis Sosiologis, the specifications in this research are analytical descriptive, the data that used are primary and secondary data, it uses data collection by literature study, observation and interviews, data analysis by qualitative method, problems analyzed using the theory of legal certainty, the theory of legal expediency, and the theory of justice.

The result show that the factors causing the case of “*absentee/guntai*” land ownership are the lack of legal awareness of the society, the factor of legal enforcement, the factor of facilities and infrastructure, and the economic factor. For that purpose the Agrarian Office has made some efforts to overcome the case of “*absentee/ guntai*” land ownership in Kendal Regency, i.e. by organizing the administration and legal enforcement. Subsequently, to prevent the new cases of “*absentee/guntai*” land ownership it is necessary to conduct coordination between the Agrarian Office and related agencies, namely Head of the Sub-District, Head of the Village and PPAT/Notary Public. In addition, the existing provisions on the prohibition of “*absentee/guntai*” land ownership need to be reviewed to be adjusted with the development and the requirements of the society of today.

Keyword : the Role of the Agrarian, *Absentee/Guntai* Land

## KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT, atas segala rahmat dan hidayahnya sehingga penulisan dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul “**Peran Kantor Badan Pertanahan Nasional Terhadap Pelaksanaan Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria Tentang Larangan Kepemilikan Hak Atas Tanah *Absentee* Di Kabupaten Kendal**”. Bahwa penulisan tesis ini di maksudkan sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan Pasca Sarjana Program Studi Magister Kenotariatan di Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak mungkin terwujud sebagaimana yang diharapkan, tanpa bimbingan dan bantuan serta tersedianya fasilitas – fasilitas yang diberikan oleh beberapa pihak. Oleh karena itu, penulis ingin mempergunakan kesempatan ini untuk menyampaikan rasa terima kasih dan rasa hormat kepada :

1. Bapak Ir. H. Prabowo Setiyawan, MT., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, SH., SE,Akt, M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Bapak Dr. Maryanto, S.H.,M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Bapak Dr. H. Djauhari, S.H., M.Hum. selaku pembimbing I (pertama) yang telah tulus ikhlas meluangkan waktu, tenaga dan pikiran. Serta menuntun serta mengarahkan penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

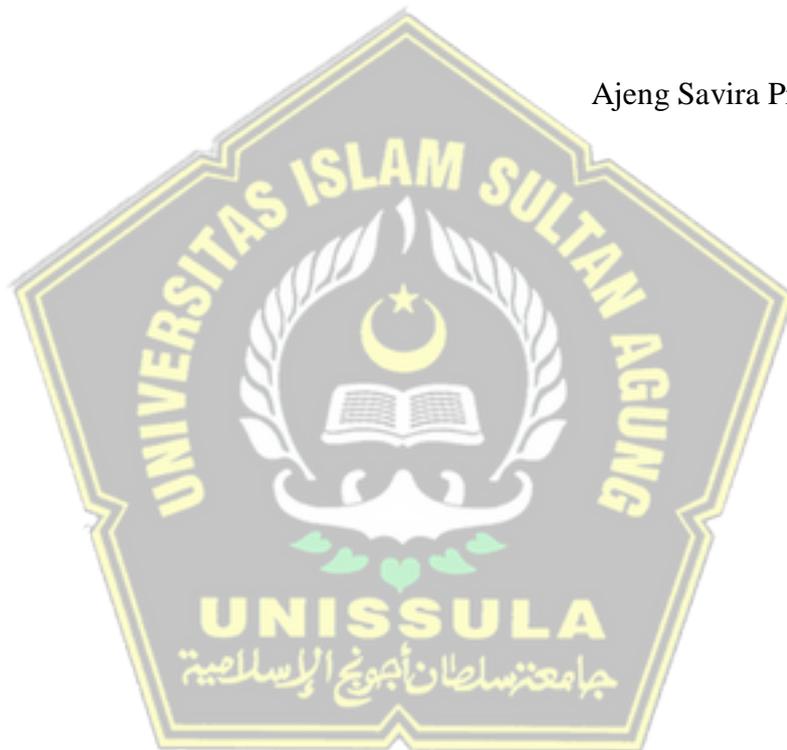
5. Bapak Dr.H.Ngadino,S.H.,Sp.N.,M.Hum. selaku pembimbing II (kedua) yang telah tulus ikhlas meluangkan waktu, tenaga dan pikiran. Serta menuntun serta mengarahkan penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah dengan tulus menularkan ilmunya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
7. Semua staff Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberi bantuan selama proses perkuliahan.
8. Orang Tua Tercinta Drs. Aral Purno Waluyo, M.Si. serta Ibu Rr. Eko Prihartini, S.Pd., Aud. yang selalu memberikan doa, kasih sayang dan dorongan, serta motivasi dan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan studi di Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
9. Kakak – kakak ku tercinta Adypa Risang Kurniawan, Ardian Dwi Nugraha, dan Dhinik Prasasti yang selalu memberi semangat untuk segera menyelesaikan studi.
10. Sahabat – sahabat terbaikku Rudi Yusuf Abdullah, Putri Anindya, Andi Hamnizah, Ahmad Nur Fauzi, Hepi Hapsari, Abiem Pandya, Kirandika, Ardila Thaha, yang selalu mendukung dan menemaniku.
11. Teman – teman notariat angkatan 2018 yang telah memberikan banyak kenangan indah selama dalam masa perkuliahan.

Penulis berharap semoga penulisan tesis ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan untuk perkembangan ilmu hukum pertanahan pada khususnya.

Semarang, 18 Agustus 2021

Penulis

Ajeng Savira Pravitasari, SH.



## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS .....	v
PERNYATAAN PUBLIKASI ILMIAH .....	vi
MOTTO DAN HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vii
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT.....	ix
KATA PENGANTAR .....	x
DAFTAR ISI.....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Dan Pembatasan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Kerangka Konseptual .....	12
F. Kerangka Teori.....	17
G. Metode Penelitian.....	21
H. Sistematika Penulisan .....	28
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Umum Tentang Hak Milik Atas Tanah.....	30
1. Pengertian Hak Milik .....	31
2. Ciri – ciri Hak Milik Atas Tanah.....	32
3. Subyek Hak Milik .....	33

4. Terjadinya Hak Milik Atas Tanah.....	35
5. Hapusnya Hak Milik Atas Tanah.....	36
B. Tinjauan Umum Tentang <i>Landreform</i> di Indonesia.....	37
1. Pengertian <i>Landreform</i> .....	37
2. Dasar Hukum <i>Landreform</i> .....	38
3. Obyek dan Tujuan <i>Landreform</i> .....	39
C. Tinjauan Umum Tentang Tanah <i>Absentee/Guntai</i> Sebagai Obyek <i>Landrefrom</i> .....	42
1. Pengertian Tanah Pertanian <i>Absentee/Guntai</i> dan Pengaturannya .....	42
2. Maksud dan Tujuan Diadakannya Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara <i>Absentee/Guntai</i> .....	43
3. Dasar Hukum yang Mengatur Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara <i>Absentee/Guntai</i> .....	45
4. Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara <i>Absentee/Guntai</i> .....	49
D. Tinjauan Umum Tentang Hak Milik Tanah Pertanian Menurut Hukum Islam .....	50
1. Hukum Kepemilikan Tanah .....	51
E. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) .....	53
1. Sejarah Singkat Badan Pertanahan Nasional (BPN) .....	53
2. Visi dan Misi Badan Pertanahan Nasional (BPN).....	54
3. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) .....	55
4. Arti Logo Badan Pertanahan Nasional (BPN) .....	60
5. Susunan Organisasi .....	62

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	64
B. Faktor – faktor yang Mendorong Terjadinya Pemilikan Tanah <i>Absentee/Guntai</i> di Kabupaten Kendal .....	72
C. Peran Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam Kepemilikan Tanah <i>Absentee/Guntai</i> di Indonesia .....	90

## **BAB IV PENUTUP**

A. Simpulan .....	97
B. Saran.....	98

## **DAFTAR PUSTAKA**





# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara agraris dimana penduduknya sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani. Dalam bidang pertanian ini, tidak semua petani Indonesia adalah pemilik tanah pertaniannya, adapun hanya sebagai petani penggarap tanah atau hanya buruh tani. Sebab tanah merupakan faktor utama dan penting dalam tempat untuk berusaha serta kelangsungan hidup masyarakat, sehingga setiap orang membutuhkan tanah.

Tanah merupakan suatu kesatuan wilayah yang spesifik dari permukaan bumi. Didalam Hukum Adat, tanah merupakan benda berjiwa yang tidak dapat dipisahkan persekutuannya dengan makhluk hidup seperti manusia. Karena tanah adalah salah satu sumber daya yang paling terpenting bagi masyarakat, baik sebagai ruang atau wadah untuk melakukan berbagai kegiatan serta sebagai media tumbuh tanaman yang dimiliki oleh manusia. Tanah memiliki berbagai makna, baik makna filosofis, sosiologis dan ekonomis. Pada pengertian tanah secara luas meliputi semua unsur yaitu bumi, air, udara, serta kekayaan alam dan hubungan antara sebagai pusat, maupun roh-roh di alam supranatural yang terjalin secara menyeluruh.

Tanah salah satu sumber daya kekayaan nasional, pemersatu wilayah, karunia Tuhan Yang Maha Esa, serta menjadi bukti kemakmuran rakyat.

Kemakmuran tersebut dapat didapat melalui upaya dengan memberi nilai tambah atau hasil yang bermanfaat guna untuk meningkatkan kesejahteraan didalam masyarakat. Disamping itu tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Tanah dalam masa pembangunan bertamabah penting artinya, karena adanya peningkatan dalam volume pembangunan dalam bidang pertanian, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam dan lain sebagainya.

Bagi petani tanah merupakan sumber daya terpenting bagi kelangsungan hidup, karena tanah pertanian dibutuhkan oleh petani untuk meningkatkan hasil pertanian dan salah satu upaya untuk tetap bertahan hidup. Karena pentingnya nilai tanah dalam suatu bangsa, maka tanah pertanian dijadikan penopang ketahanan pangan dalam negara agraris. Karena pentingnya tanah, maka tanah pertanian perlu diatur keberadaannya agar tidak dikuasai secara besar-besaran oleh sebagian pihak saja.

Disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa : “Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Dalam pasal ini mengandung makna pemberian kekuasaan pada negara untuk mengatur penuh sumber daya alam yang berada

di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka menyejahterakan segenap rakyat Indonesia.

Hasil perwujudan dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 adalah melahirkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) untuk selanjutnya disebut UUPA, yang mengatur tentang hukum pertanahan yang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia, yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960.

Tujuan dari diundangkannya UUPA adalah untuk :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agrarian Nasional sebagai alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan Makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat.

Dari perwujudan Undang-undang tersebut maka dilahirkannya peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 174, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5117), selanjutnya disebut UU *Landreform*,

yang bertujuan untuk meningkatkan penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan Makmur berdasarkan Pancasila.<sup>1</sup>

Tanah pertanian dan *landreform* memiliki hubungan yang sangat erat. Karena *landreform* merupakan pengaturan tentang kepemilikan tanah pertanian dengan manusia. Dalam rangka mewujudkan tujuan dari UUPA dan *landreform* tersebut, Undang-undang yang mengatur mengenai *landreform* menguraikan mengenai program-program dari *landreform*.

Adapun program tersebut antara lain:

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b. Larangan pemilikan tanah secara *absentee/ guntai*;
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara;
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.

---

<sup>1</sup> Effendi Perangin, 1986, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, h.122.

Penetapan luas minimum kepemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.<sup>2</sup>

Timbal balik *landreform* dan pertanian jelas berpengaruh besar didalamnya, karena terdapat tujuan meningkatkan produktifitas. Apabila dengan mempunyai luas lahan yang melampaui batas untuk proses penggarapannya akan memberi prosentasi yang rendah pula, lebih-lebih apabila pemiliknya adalah *absentee landlords* (tuan tanah), yang tidak melakukan aktifitas penggarapan tanah miliknya sendiri, tetapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang tinggal didaerah tersebut.

Dasar hukum dari larangan kepemilikan tanah *absentee* ini adalah Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu 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.

Larangan Kepemilikan Tanah pertanian secara *absentee* adalah pemilik tanah pertanian yang letaknya diluar daerah tempat tinggal pemiliknya. Dimana hak milik atas tanah merupakan suatu alas hak terkuat yang diberikan oleh Negara kepada masyarakat yang dapat digunakan dalam berbagai aspek kehidupan. Akan tetapi dalam Pasal 10 UUPA secara tegas melarang kepemilikan tanah secara *absentee*, sebagaimana dinyatakan sebagai berikut :

---

<sup>2</sup> Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, h.203

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

Berdasar pada ketentuan yang tertera diatas, UUPA memberi jaminan berupa kepastian hukum kepada setiap warga negaranya, tanpa membedakan warga yang kaya atau miskin untuk mempunyai hak atas tanah pertanian tersebut. UUPA juga memberikan perlindungan hukum berupa pemerasan oleh pemilik tanah yang kaya terhadap rakyat miskin, seperti petani, penggarap, atau buruh tani dalam kerjanya hanya perjanjian bagi hasil yang tidak adil yang lebih menguntungkan sipemilik tanah, dengan mewajibkan pemilik tanah untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya.

Sudah lebih dari setengah abad usia UUPA pembatasan kepemilikan tanah belum juga berubah menjadi apa diharapkan. Hal ini tampak dari kepemilikan tanah secara *absentee/guntai*, yang nampak diketahui, akan tetapi sulit untuk dibuktikan karena dengan berbagai alasan yang ada.

Seperti yang telah kita ketahui, bahwa didalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 280,

Tambahan Lembaran Negara Nomor 2322) untuk selanjutnya disebut PP Nomor 224 Tahun 1961, menyatakan bahwa : “Pemilik Tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka enam (6) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”. Dalam Pasal 3 PP Nomor 224 Tahun 1961, menentukan bahwa mereka-mereka yang mendapat pengecualian untuk memiliki tanah secara *absentee*, antara lain :

- a. Bagi Pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, dengan syarat jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien menurut pertimbangan panitia *landreform* daerah tingkat II;
- b. Mereka yang sedang melakukan tugas negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria;
- c. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka yang sedang menjalankan tugas negara.

Apabila ditemui suatu kebohongan dalam kepemilikan tanah atau tidak sesuai dengan kewajiban seperti diatas maka akan diberikan sanksi dan tanah *absentee* yang dimiliki oleh pemilik kelebihan tanah maka tanah yang dimilikinya wajib diberikan kepada pemerintah kemudian dipergunakan dalam fungsi tanah *landreform*. Akan diberikan ganti rugi kepada bekas pemilik sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam praktiknya banyak sekali tanah

pertanian yang berada di daerah pertanian yang seharusnya dimiliki oleh penduduk asli daerah tersebut namun sudah berganti hak kepemilikannya oleh warga diluar dari wilayah kepemilikan tanah tersebut.

Sehubungan dengan hal tersebut maka pemilik tanah perlu menetap pada kecamatan letak tanah tersebut berada, sehingga dapat mengerjakan segala sesuatu sesuai asas yang terdapat pada Pasal 10 UUPA adapun yang ditetapkan antara lain :

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

Sekalipun larangan ini masih berlaku, didalam kenyataannya kepemilikan tanah secara *absentee* banyak dijumpai di Kabupaten Kendal. Apalagi Kabupaten Kendal merupakan salah satu kabupaten yang dapat dibilang daerah pertaniannya yang subur khususnya tanah sawahnya. Dalam kondisi wilayah yang demikian, maka warga daerah Kabupaten Kendal umumnya bermata pencaharian sebagai petani, baik sebagai buruh atau pemilik dari tanah pertanian.

Kenyataannya, berlaku atau tidaknya peraturan ini, pemilik tanah pertanian *absentee* ataupun penguasa tanah secara *absentee* banyak terdapat didaerah-

daerah atau diwilayah pertanian di setiap daerah. Karena disetiap daerah terdapat masyarakat-masyarakat yang mengandalkan pertanian sebagai mata pencaharian.

Ini juga dikarenakan adanya perubahan pemikiran bahwa tanah pertanian bisa dimanfaatkan lain, seperti dapat menjadi investasi untuk industri maupun menjadi perumahan bisa juga menjadi lahan untuk pengembangan guna usaha. Karena perubahan pola pikir tersebut maka masyarakat menyangkut pautkan tanah pertanian untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Dengan adanya peningkatan dalam pertumbuhan penduduk dan kebutuhan permintaan lahan pemukiman menyebabkan penurunan atau pengurangan lahan pertanian, tidak terkecuali pada daerah Kabupaten Kendal. Tanah pertanian masih tetap dijadikan sebagai objek spekulasi yang menyebabkan luas tanah pertanian semakin berkurang karena adanya peralihan fungsi.

Kepemilikan tanah *absentee* dapat didapat melalui jual beli, pewarisan, dan lain sebagainya serta pengolahan yang dilakukan tidak sesuai dengan semestinya namun hanya digunakan untuk sarana investasi dan kemudian nantinya dapat dijual kembali setelah terjadi peningkatan harga. Sehingga secara yuridis permasalahan yang muncul yaitu efektivitas dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang program *landreform*, yang salah satu asasnya adalah larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.

Dapat dikatakan bahwa *landreform* adalah upaya yang gagal, karena didalam *landreform* larangan kepemilikan tanah secara *absentee* didasarkan pada batas maksimum tanah pertanian tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Dalam kaitannya ini peran penegak hukum dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional sebagai pelaksana kebijakan dalam bidang pertanahan diharapkan dapat memberi sosialisasi tentang peraturan yang ada mengenai larangan terhadap kepemilikan tanah *absentee* kepada seluruh warga atau masyarakat tujuannya untuk menunjang terlaksanya program dari *landreform* itu sendiri.

Dari permasalahan diatas maka didalam Tesis ini, peneliti akan mengangkat judul tesis **Peran Kantor Badan Pertanahan Nasional Terhadap Pelaksanaan Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria Tentang Larangan Kepemilikan Hak Atas Tanah *Absentee* Di Kabupaten Kendal.**

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berawal dari latar belakang masalah tersebut, maka peneliti merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apa sajakah yang menjadi faktor penyebab terjadinya kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kendal?
2. Bagaimana peran Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Kendal dalam mengatasi dan menyelesaikan permasalahan tanah *absentee*?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kendal.

2. Mengetahui tentang bagaimana peran Badan Pertanahan Kabupaten Kendal dalam menghadapi dan menyelesaikan permasalahan tanah-tanah *absentee*.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

##### 1. Manfaat Teoretis

Manfaat teoretis dari penelitian ini adalah dapat dijadikan referensi tambahan ilmu, pemikiran dan menjadi suatu konsep ilmiah yang dapat memberikan warna dalam perkembangan ilmu pengetahuan tentang hukum agraria, khususnya pengetahuan tentang faktor apa saja dan peran Badan Pertanahan Nasional dalam larangan kepemilikan tanah *absentee* di Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal.

##### 2. Manfaat Praktis

###### a. Bagi Masyarakat

Dalam penelitian ini, diharapkan dapat dijadikan sumber informasi dan tambahan pengetahuan serta kesadaran masyarakat akan adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee* yang berlaku bagi warga pemilik tanah pertanian. Serta memberi sumbangan pemikiran bagi perkembangan hukum di ranah pertanahan.

###### b. Bagi Kantor Badan Pertanahan Nasional

Dalam penelitian ini, diharapkan diperoleh suatu hasil penelitian yang dapat dijadikan sebagai saran atau masukan bagi Kantor Badan Pertanahan Nasional serta menambah informasi untuk mengambil

kebijakan atau memuat ulang peraturan dalam pelaksanaan larangan tentang tanah *absentee* pada umumnya.

c. Bagi Peneliti

Dalam penelitian ini, diharapkan dapat menambah wawasan dan pengalaman khususnya dalam bidang pertanahan. Serta untuk memenuhi syarat dalam menyelesaikan pendidikan Program Pascasarjana Srata 2 (S2) pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Sultan Agung Semarang.

d. Bagi Penegak Hukum

Dalam penelitian ini, diharapkan kepada para penegak hukum untuk menindak lanjuti apabila terjadi munculnya suatu sengketa yang timbul atas permasalahan hak atas kepemilikan tanah secara *absentee* dan menindak sesuai ketentuan perundang-undangannya.

## E. KERANGKA KONSEPTUAL

Adapun istilah yang digunakan dalam penulisan usulan penelitian ini adalah :

1. Ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Hak – hak atas tanah yang dimaksud ditentukan dalam pasal 16 jo pasal 53 UUPA, hak – hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah antara lain :

a. Hak Milik;

- b. Hak Guna-Usaha;
- c. Hak Guna-Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut-hasil Hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Hak-hak tersebut diberi sifat sementara karena pada suatu saat nanti sifatnya tersebut akan dihapuskan, karena dianggap tidak sesuai dengan asas - asas Hukum Tanah Nasional Pasal 11 ayat (1). Hak atas tanah menjadi pemicu dan penyebab, pembentuk dan pengendali perubahan ditengah - tengah masyarakat nasional Internasional. Menurut Syahyuti, tanah merupakan sumber agraria yang mengandung 2 (dua) aspek utama yaitu: aspek kepemilikan dan penguasaan, dan aspek penggunaan dan pemanfaatan.<sup>3</sup>

Hak Milik menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 20 ayat (1) adalah : Hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengikat ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu mengenai

---

<sup>3</sup> Syahyuti. 2006, *Nilai-nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia*, Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol 24, h. 14.

fungsi sosial hak atas tanah. Tanah dapat bermakna sacral karena berurusan dengan warisan dan masalah-masalah transedental

Secara hakiki, makna dan posisi strategis tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak saja mengandung aspek fisik, tetapi juga aspek social, ekonomi, budaya, politik, pertahanan-keamanan dan aspek hukum.

Menyadari pentingnya manfaat tanah bagi manusia, sekaligus merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, maka pemerintah dalam berbagai kebijakan berupaya untuk mengatur pemanfaatan, peruntukan dan penggunaan tanah demi kemaslahatan umat manusia di Indonesia.

Kata-kata terkuat dan terpenuh itu tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat, akan tetapi harus diingat bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA.<sup>4</sup>

Bahwa menurut ketentuan Pasal 21 UUPA, yang mempunyai hak milik adalah WNI tunggal, dan badan-badan hukum yang telah ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang disebutkan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum.

2. *Absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*” yang artinya adalah tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echlos dan Hasan Sadily, *Absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di

---

<sup>4</sup> K. Wantjik Saleh, 1985, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Bandung, h.23

tempatny, atau *landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.<sup>5</sup>

Dalam pasal 10 UUPA telah dijelaskan bahwa yang mempunyai tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, sehingga dibentuklah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian yang disebut dengan tanah absentee.

Secara yuridis, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* telah dituangkan dalam Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961 dan PP No 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e). Kedua Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal 10 UUPA, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan terhadap golongan ekonomi kebawah atau lemah.

Mengingat bahwa tujuan ketentuan Pasal 10 UUPA ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka secara yuridis ketentuan dalam pasal ini termasuk ketentuan - ketentuan hukum yang memaksa atau "*Dwingend Recht*".

3. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang langsung berada dibawah naungan dan memiliki tanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas dari Badan Pertanahan Nasional yaitu melaksanakan tugas dibidang Pertanahan secara nasional, regional, dan

---

<sup>5</sup> John M. Echlos dan Hasan Sadily. 1996. *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, h.3

sektoral. Fungsi dari Badan Pertanahan Nasional telah diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 pasal 3 tentang Badan Pertanahan Nasional yaitu :

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- c. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah khusus;
- d. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah.

Sasaran Pembangunan dibidang pertanahan adalah terwujudnya Catur Tertib Pertanahan yang meliputi :<sup>6</sup>

- a. Tertib Hukum Pertanahan;
- b. Tertib Administrasi Pertanahan ;
- c. Tertib Penggunaan Tanah;
- d. Tertib Pemeliharaan Tanah Di lingkungan Hidup.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) kini menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia adalah kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan dibidang agraria/pertanahan dan tata ruang dalam pemerintahan untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Perubahan itu tidak lantas disebut sebagai kementerian baru, tapi lebih pada

---

<sup>6</sup> Ali Achmad Chomzah. 2004. *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia, Jilid I*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, h.71

peningkatan status lembaga negara. Peningkatan status tersebut ditandai dengan bertambahnya dimensi tata ruang dalam kementerian sehingga kewenangan Badan Pertanahan Nasional semakin meningkat dan strategis.<sup>7</sup>

Permasalahan pertanahan nasional dalam adanya kepemilikan tanah secara *absentee* telah menunjukkan bahwa belum baiknya administrasi pertanahan di Indonesia dan belum kuatnya kepastian hukum mengenai hak atas tanah.

## F. KERANGKA TEORI

### 1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti akan pedoman kelakuan dan adil karna 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>8</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas

---

<sup>7</sup> Ngadino, 2019, *Ketentuan Umum Tata Cara Pembuatan Dan Pengisian Akta PPAT*, UPT Universitas PGRI Semarang Press. Semarang, h. 1

<sup>8</sup> Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, h.59.

dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

Menurut **Utrecht**, kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu: pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-pasal dalam Undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam Putusan Hakim antara Putusan Hakim yang satu dengan Putusan Hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.<sup>9</sup>

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan - aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan,

---

<sup>9</sup> <https://id.scribd.com/document/353957728/Teori-Kepastian-Hukum>, diunduh pada tanggal 23 Agustus 2019

melainkan semata-mata untuk kepastian. Norma - norma yang memajukan keadilan harus sungguh - sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati.

Menurut **Gustav Radbruch** keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.<sup>10</sup>

Seiring dengan munculnya permasalahan dalam upaya pencapaian tujuan kepastian hukum dari dilakukannya pelaksanaan larangan kepemilikan tanah pertanian *absentee/guntai*, karena sekalipun ada larangan kepemilikan tanah tersebut masih saja ditemukan pihak-pihak yang secara material masih bisa menguasai tanah pertanian tersebut. Hal ini terjadi karena melanggar asas yang terdapat pada Pasal 10 UUPA tentang larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Timbulnya larangan kepemilikan tanah secara *absentee* secara filosofis merupakan suatu perlindungan hukum terhadap kepentingan para petani yang relatif lemah jika berhadapan dengan para pemilik modal yang melihat tanah sebagai faktor produksi semata.

## 2. Teori Kemanfaatan Hukum

Kemanfaatan merupakan salah satu hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, karena hukum merupakan salah satu alat untuk

---

<sup>10</sup> C.S.T. Kansil, Christine, S.T Kansil, Engeliën R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, h. 385.

mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Jika kita melihat definisi manfaat dalam kamus besar Bahasa Indonesia manfaat secara terminologi bisa diartikan guna atau faedah.

Terkait teori kemanfaatan hukum ini menurut teori utilistis, ingin menjamin kebahagiaan yang terkesan bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak - banyaknya. Pada hakikatnya menurut teori ini bertujuan hukum adalah manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang banyak.

Menurut **Mochtar Kusumaatmadja** dalam Sudikno Mertukosumo tujuan pokok dan pertama dari teori ini adalah ketertiban, kebutuhan, akan ketertiban ini merupakan syarat yang pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Sehingga kepemilikan tanah *absentee* yang menjadi sebuah permasalahan dapat diatasi sesuai dengan peraturan yang sudah ada dan dapat mensejahterakan setiap masyarakat.

### 3. Teori Keadilan<sup>11</sup>

Keadilan menurut hukum atau yang sering dimaksud dalam keadilan hukum (*legal justice*) adalah keadilan menurut undang - undang dan berkenaan dengan pemberian sanksi atas hasil penerapan undang - undang yang dilanggar. Hal ini menunjukkan bahwa jika seseorang telah melanggar keadilan tersebut, maka akan dikenakan hukuman lewat proses hukum. Masyarakat mengharapkan ada kepastian hukum, karena dengan ada

---

<sup>11</sup><https://mirdinatajaka.blogspot.com/2017/05/teori-keadilan-hukum.html>, diunduh pada tanggal 26 Agustus 2019

kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban hukum.

**Hans Kelsen** mengemukakan pendapatnya tentang keadilan dalam bukunya *General Theory Of Law and State*. Hans Kelsen berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya. Pandangan Hans Kelsen ini menyatakan bahwa nilai - nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan - aturan hukum yang mengakomodir nilai - nilai umum, namun pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

#### **G. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan kepada suatu metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan mempelajari suatu gejala tertentu dengan jalan menganalisisnya, karena penelitian didalam ilmu - ilmu sosial merupakan suatu proses yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan masalah dan memberikan kesimpulan - kesimpulan yang tidak meragukan.<sup>12</sup> Metode adalah proses, prinsip - prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati - hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip - prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang

---

<sup>12</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghlia Indonesia, Jakarta, h.13

dihadapi dalam melakukan penelitian. Penelitian adalah merupakan sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkap kebenaran sistematis, metodologis dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan.<sup>13</sup>

### 1. Metode Pendekatan

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan *yuridis sosiologis*. yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis tentang sejauh manakah suatu peraturan/perundang - undangan atau hukum yang sedang berlaku secara efektif.<sup>14</sup> Kenyataan - kenyataan yang terjadi di lapangan mengenai pemilikan tanah *absentee/guntai* akan dilihat dari sudut yuridis mengenai pengaturannya dalam undang - undang, penerapannya dalam masyarakat serta upaya penyelesaiannya jika terjadi pelanggaran yaitu tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal.

Pendekatan yuridis digunakan sebagai bahan acuan dalam menganalisis aspek - aspek hukum yang berlaku saat ini, sedangkan pendekatan sosiologis digunakan untuk menganalisis hukum sebagai kaidah perilaku yang hidup di dalam masyarakat, hukum tidak sekedar norma - norma yang sistematis sekaligus merupakan gejala sosial yang dilihat dari perilaku

---

<sup>13</sup> Suparmoko, 1991, *Metode Penelitian Praktis*, Yogyakarta, h.1

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h. 6

masyarakat yang mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunaan dalam penelitian ini adalah *deskriptif analitis*. Deskriptif analitis adalah suatu cara atau prosedur memecahkan masalah penelitian dengan cara menggambarkan keadaan objek yang diteliti (orang, lembaga masyarakat, instansi dan lain-lain) sebagaimana adanya berdasarkan fakta - fakta aktual yang ada pada saat sekarang ini. Dengan penelitian yang bersifat deskriptif analitis ini, dapat dianalisis dan disusun data - data yang terkumpul, sehingga dapat diambil suatu kesimpulan yang bersifat umum serta memberikan suatu gambaran yang jelas obyek yang di teliti.

Kegiatan penelitian yang dilakukan penulis adalah kegiatan penelitian kepustakaan sekaligus penelitian lapangan karena penelitian ini tidak hanya mempelajari materi kepustakaan yang berupa literatur, buku - buku, tulisan dan makalah tentang pemecahan perkara pidana (*splitsing*) dalam proses pembuktian suatu tindak pidana, akan tetapi dilakukan juga pengambilan data langsung dilapangan. Dalam hal ini pelaksanaan larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Kendal. Penelitian ini menggunakan pendekatan *yuridis-empiris*.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Dalam suatu penelitian, termasuk penelitian hukum, jenis dan sumber data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian dan sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan elemen - elemen penting yang mendukung suatu penelitian. Dari data yang diperoleh kita mendapatkan gambaran yang jelas tentang obyek yang akan diteliti, sehingga akan membantu kita untuk menarik suatu kesimpulan dari obyek atau fenomena yang akan diteliti. Semakin tinggi validitas suatu data, akan semakin dekat pada kebenaran atau kenyataan setiap kesimpulan yang akan dipaparkan.

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder :

#### a. Data Primer

Data Primer merupakan data yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber di lapangan melalui penelitian, baik melalui wawancara, observasi, dan lain-lain.

#### b. Data sekunder

Data Sekunder ialah data yang diperoleh dari atau berasal dari kepustakaan. Data ini diperlukan untuk melengkapi data primer. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen dan studi kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh data sekunder dengan mempelajari perundang-undangan dan bukubuku atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Data sekunder tersebut dibagi menjadi tiga, yaitu:

- a. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang - undangan yang berkaitan dengan penelitian, yaitu :
  - 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
  - 3) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
  - 4) Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 1963 tentang Hak – hak atas Tanah;
  - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Cara – cara pelaksanaan pembagian tanah.
- b. Bahan hukum sekunder yakni hasil penelitian para ahli yang termuat dalam literatur, artikel, media cetak, maupun media elektronik mengenai pertanahan yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum Tersier bahan yang dapat mendukung bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kamus hukum dan kamus lengkap Inggris - Indonesia.

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan bagian yang amat penting dalam sebuah penelitian karena dengan adanya data inilah akan diperoleh hasil penelitian sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan. Berdasarkan jenis

dan sumber data maka pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan sebagai berikut :

a. Kepustakaan

Studi / kajian pustaka (bahan pustaka), yaitu merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan melalui penelaahan kepustakaan. Penelaahan kepustakaan dimaksudkan untuk mendapatkan informasi secara lengkap serta untuk menentukan tindakan yang akan diambil sebagai langkah penting dalam kegiatan ilmiah<sup>15</sup>. Pengumpulan data kepustakaan juga dilakukan melalui studi dokumentasi, yaitu studi terhadap data-data berupa dokumen yaitu peraturan - peraturan yang sesuai dengan pokok permasalahan dalam obyek penelitian.

b. Observasi

Pengumpulan data melalui observasi yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui pengamatan terhadap obyek penelitian. Pada penelitian ini dilakukan observasi langsung di obyek penelitian yaitu di Kantor Badan Pertanahan Nasional.

c. Wawancara

Wawancara adalah suatu kegiatan dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dengan mengungkapkan pertanyaan - pertanyaan pada para responden.<sup>16</sup> Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini berupa wawancara bebas terpimpin, yaitu sebelum melakukan wawancara yang dilakukan, peneliti menyiapkan pokok

---

<sup>15</sup> P. Joko Subagyo, 1997, *Metode Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 109

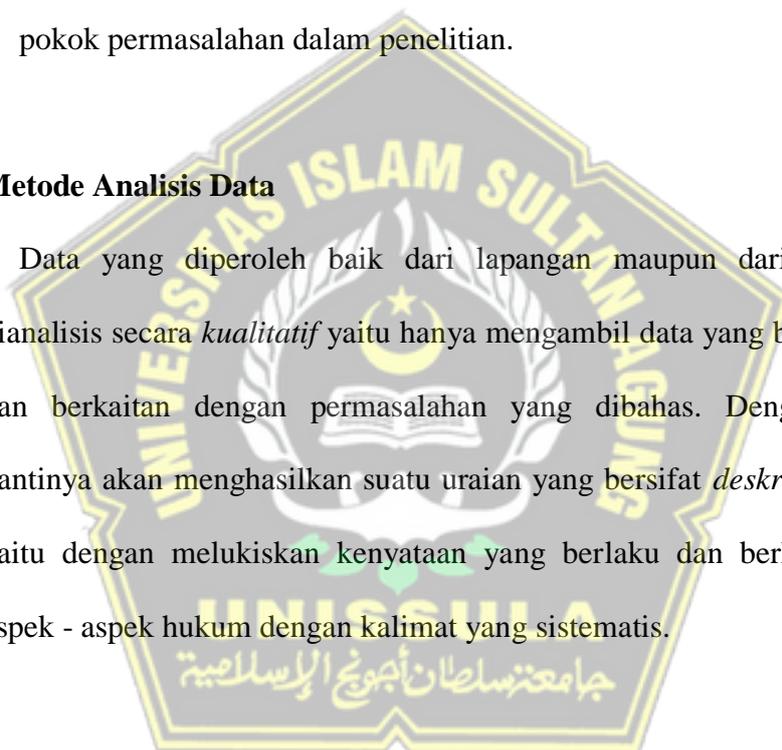
<sup>16</sup> *Ibid*, h. 39.

pertanyaan yang telah terlebih dahulu disiapkan sesuai dengan permasalahan yang diangkat. Namun demikian tidak mengurangi kebebasan dalam memberi pertanyaan.

Pengambilan sampel penelitian dilakukan dengan teknik *purposive sampling*, yaitu pengambilan sampel sesuai dengan karakteristik penelitian. Karakteristik yang dimaksud yaitu narasumber yang mempunyai kapasitas, korelasi, kompetensi dan kapabilitas terhadap pokok permasalahan dalam penelitian.

#### **5. Metode Analisis Data**

Data yang diperoleh baik dari lapangan maupun dari kepustakaan dianalisis secara *kualitatif* yaitu hanya mengambil data yang bersifat khusus dan berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Dengan demikian nantinya akan menghasilkan suatu uraian yang bersifat *deskriptif kualitatif*, yaitu dengan melukiskan kenyataan yang berlaku dan berkaitan dengan aspek - aspek hukum dengan kalimat yang sistematis.



## H. SISTEMATIKA PENULISAN

Sebagai gambaran secara garis besar mengenai materi penulisan ini maka penulis menguraikan sistematika penulisan ini sebagai berikut :

### BAB I                   PENDAHULUAN

Pada Bab ini diuraikan mengenai garis besar tesis yang dimaksudkan penulis agar memperoleh gambaran dalam memahami isi tesis secara keseluruhan dan kiranya dapat mengetahui gambaran mengenai jalan pemikiran penulis yang meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual dan kerangka teori, metode penelitian serta sistematika penulisan.

### BAB II                   TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab ini berisikan tinjauan pustaka yang menyajikan landasan teori tentang tinjauan secara umum khususnya tentang Hak Milik Atas Tanah, Tinjauan Umum tentang *Landreform* di Indonesia, Tinjauan Umum tentang Tanah *Absentee/guntai*, serta Peran Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan Kebijakan Pertanahan.

**BAB III****HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam Bab ini penulis membahas tentang hasil penelitian dan pembahasan, yang terdiri dari faktor - faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara *absentee/guntai*, dan peran dari Kantor Pertanahan dalam mengatasi pemilikan tanah secara *absentee/guntai*.

**BAB IV****PENUTUP**

Dalam Bab IV penulis membuat simpulan dari hasil penelitian dan dari hasil penelitian ini penulis membuat saran sesuai kemampuan yang ada.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum tentang Hak Milik atas Tanah

Hak atas tanah merupakan kewenangan tertentu yang diberikan kepada seseorang untuk berbuat sesuatu akan tanahnya. Di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA ditentukan beberapa macam hak atas tanah antara lain :

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak - hak lain yang tidak termasuk dalam hak - hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang - undang serta hak - hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dalam Pasal 53 UUPA menyebutkan hak - hak yang bersifat sementara, yaitu :

Ayat (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Diatur untuk membatasi sifat - sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

Ayat (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturanperaturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Hak - hak tersebut diberi sifat sementara, karena dianggap tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional. Salah satu asas penting dalam Hukum Tanah Nasional adalah bahwa dalam usaha - usaha di bidang pertanian tidak boleh ada pemerasan.

### 1. Pengertian Hak Milik

Hak Milik menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Pasal 20 ayat (1) adalah : hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atastanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu mengenai fungsi sosial hak atas tanah.

Kata - kata terkuat dan terpenuh itu tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat akan tetapi harus diingat bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA.<sup>17</sup>

Sifat terkuat dan terpenuh berarti yang paling kuat dan paling penuh, berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk “berbuat bebas”, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan, dan mewariskannya.

---

<sup>17</sup> K. Wantjik Saleh, *Op.cit*, h. 23

Semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial, ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata - mata untuk kepentingannya sendiri. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang punya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat) melainkan antara keduanya harus seimbang, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka suatu hal yang sewajarnya, bahwa tanah itu harus dipelihara secara baik - baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya.

## 2. Ciri - ciri Hak Milik Atas Tanah

Hak milik memiliki ciri - ciri tertentu, yaitu sebagai berikut :<sup>18</sup>

- a. Merupakan hak atas tanah yang kuat, bahkan menurut Pasal 20 UUPA adalah yang terkuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain ;
- b. Merupakan hak turun temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan pada ahli waris yang berhak ;

---

<sup>18</sup> Eddy Ruchiyat, 1999, *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung, h. 52.

- c. Dapat menjadi hak induk, tetapi tidak dapat berinduk pada hak - hak atas tanah lainnya. Berarti dapat dibebani dengan hak - hak atas tanah lainnya, seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang ;
- d. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hypotek atau *creditverband* ;
- e. Dapat dialihkan dengan cara ditukar, dijual, dihibahkan atau melalui pewarisan ;
- f. Dapat dilepaskan oleh yang punya sehingga tanahnya menjadi milik Negara;
- g. Dapat diwakafkan ;
- h. Si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada.

### 3. Subyek Hak Milik

Ketentuan tentang siapa saja yang dapat mempunyai hak milik diatur dalam Pasal 21 UUPA yaitu :

- a. Hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik
- b. Badan - badan hukum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.
- c. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang - undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian juga warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang - undang ini kehilangan

kewarganegaraannya wajib melepaskan haknya itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak miliknya tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak - hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

- d. Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Bahwa menurut ketentuan Pasal 21 UUPA tersebut, yang dapat memiliki tanah dengan hak milik adalah WNI tunggal dan badan - badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan - badan Hukum yang dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah, yaitu :<sup>19</sup>

- a. Bank - bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara)
- b. Perkumpulan - perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang - undang No. 79 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 No.139)
- c. Badan - badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama.

---

<sup>19</sup> Boedi Harsono, 2006, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, h. 113

#### 4. Terjadinya Hak Milik Atas Tanah

Hak Milik dapat terjadi karena :

a. Ketentuan Hukum Adat

Menurut hukum adat, hak milik dapat terjadi karena proses pertumbuhan tanah ditepi sungai pinggir laut. Pertumbuhan ini menciptakan tanah baru yang disebut “lidah tanah”. Lidah tanah ini biasanya menjadi milik yang mempunyai tanah yang berbatasan. Selain itu dapat terjadi karena pembukaan tanah, misalnya yang semula hutan, dibuka atau dikerjakan oleh seseorang, kemudian tercipta hak pakai. Sehingga hak pakai ini lama kelamaan bisa tumbuh menjadi hak milik.

b. Ketentuan Undang - undang

Menurut ketentuan konversi menurut UUPA, sejak tanggal 24 September 1960, semua hak - hak atas tanah yang ada, diubah jadi salah satu hak baru. Perubahan ini disebut Konversi.

Hak - hak atas tanah yang dikonversi menjadi hak milik adalah yang berasal:<sup>20</sup>

- 1) Hak eigendom kepunyaan badan - badan hukum yang memenuhi syarat yaitu badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang diatur dalam PP No 38 Tahun 1963.
- 2) Hak eigendom yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai oleh WNI tunggal dan dalam waktu 6 bulan datang membuktikan kewarganegaraannya.

---

<sup>20</sup> Effendi Perangin, *Op.cit*, h. 243

- 3) Hak milik Indonesia dan hak-hak semacam itu, yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai WNI atau badan hukum yang mempunyai syarat sebagai subyek hak milik
- 4) Hak Gogolan yang bersifat tetap.

c. Penetapan Pemerintah

Pemerintah memberikan hak milik atas tanah secara langsung dari tanah yang dikuasai oleh Negara, berdasarkan suatu permohonan. Selain memberikan hak milik yang baru sama sekali, juga dapat memberikan hak milik berdasarkan perubahan suatu hak yang sudah ada, umpamanya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.<sup>21</sup> Pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari tanah yang langsung dikuasai oleh Negara (tanah Negara) dilakukan dengan Penetapan Pemerintah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah (SKPH).

## 5. Hapusnya Hak Milik Atas Tanah

Suatu hak milik dapat hapus, artinya dapat hilang atau terlepas dari yang berhak atasnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 27 UUPA, karena :

1. Tanahnya jatuh pada Negara, karena :
  - a) Pencabutan hak;
  - b) Penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
  - c) Ditelantarkan;

---

<sup>21</sup> Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 11.

d) Ketentuan pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) yaitu jatuh kepada orang asing, berkewarganegaraan rangkap atau badan hukum.

2. Tanahnya musnah

## **B. Tinjauan Umum Tentang *Landreform* di Indonesia**

### **1. Pengertian *Landreform***

Tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia. Pengaturan tentang penguasaan pemilikan tanah telah disadari dan dijalankan sejak berabad - abad lamanya oleh negara - negara di dunia. Perombakan atau pembaruan struktur keagrariaan terutama tanah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama rakyat tani yang semula tidak memiliki lahan olahan/garapan untuk memiliki tanah. Sehingga dapat dikatakan bahwa negara yang ingin maju harus mengadakan *landreform*.

*Landreform* berasal dari kata - kata dalam bahasa Inggris yang terdiri dari kata “*Land*” dan “*Reform*”. *Land* artinya tanah, sedangkan *Reform* artinya perubahan dasar atau perombakan untuk membentuk/membangun/menata kembali struktur pertanian. Jadi arti *Landreform* adalah perombakan struktur pertanian lama dan pembangunan struktur pertanian lama menuju struktur pertanian baru.<sup>22</sup>

Pelaksanaan *landreform* merupakan kebutuhan dan keharusan yang tidak dapat dihindari guna mewujudkan keadilan sosial dan demi pemanfaatan sebesar - besarnya dari tanah untuk kemakmuran bersama.

---

<sup>22</sup> I Nyoman Budi Jaya, 1989, *Tinjauan Yuridis tentang Restribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*, Liberty, Yogyakarta, h. 9.

Dengan demikian pelaksanaan *landreform* dapat diartikan membantu mewujudkan tujuan nasional negara kita yaitu masyarakat yang adil dan makmur.

## 2. Dasar Hukum *Landreform*

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 17 UUPA yang mengatur tentang batas minimum dan maksimum penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - undang (Perpu) No.56 Tahun 1960 pada tanggal 29 Desember 1960 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1960. Perpu No. 56/1960 ini kemudian ditetapkan menjadi Undang - undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (LN 1960 no. 174), Penjelasannya dimuat dalam TLN No. 5117. UU No. 56/1960 merupakan Undang - undang *landreform* di Indonesia, yang mengatur tiga masalah didalamnya yaitu :<sup>23</sup>

- a. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian
- b. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan - perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah - tanah itu menjadi bagian - bagian yang terlampau kecil
- c. Soal pengembalian dan penebusan tanah - tanah pertanian yang digadaikan.

---

<sup>23</sup> Boedi Harsono, *Op.cit.*, h. 370

### 3. Obyek dan Tujuan *Landreform*

#### a. Obyek *Landreform*

Tanah - tanah yang menjadi obyek *landreform* yang akan didistribusikan pada petani penggarap menurut ketentuan Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961, meliputi :<sup>24</sup>

- a. Tanah - tanah selebihnya dari batas maksimum sebagaimana yang dimaksud dalam Undang - undang Nomor 56 Prp Tahun 1960;
- b. Tanah - tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan letak tanahnya atau karena pemilikan tanah absentee/guntai menyebabkan:
  - 1) Penguasaan tanah yang tidak ekonomis;
  - 2) Menimbulkan sistem penghisapan;
  - 3) Ditelantarkan;
- c. Tanah - tanah swapraja dan bekas swapraja yang dengan berlakunya ketentuan UUPA menjadi hapus dan beralih kepada Negara.
- d. Tanah - tanah lain yang langsung dikuasai oleh Negara misalnya bekas tanah partikelir, tanah-tanah dengan Hak Guna Usaha yang telah berakhir waktunya, dihentikan atau dibatalkan
- e. Tanah - tanah lain, tidak termasuk di dalamnya tanah - tanah wakaf dan tanah - tanah untuk peribadatan.

---

<sup>24</sup> *Ibid*, h. 23

Tanah - tanah obyek *landreform* sebelum dibagi-bagikan kepada petani penggarap, terlebih dahulu dinyatakan sebagai tanah - tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

#### **b. Tujuan *Landreform***

Tujuan *Landreform* di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu tujuan secara umum dan tujuan secara khusus. Secara umum *landreform* bertujuan : Untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Secara khusus : berdasarkan tujuan secara umum di atas, maka *landreform* di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus, yaitu<sup>25</sup>.

##### 1. Tujuan Sosial Ekonomis

- a) Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik;
- b) Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.

##### 2. Tujuan Sosial Politis

- a) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas;

---

<sup>25</sup> I Nyoman Budi Jaya, *Op.cit*, h. 11

b) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber - sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil.

### 3. Tujuan Mental Psikologis

a) Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah;

b) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.

### c. Program *Landreform*

Program *Landreform* meliputi :<sup>26</sup>

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
2. Larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*;
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah - tanah yang terkena larangan *absentee/guntai*, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah - tanah Negara;
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah - tanah pertanian yang digadaikan;
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan

---

<sup>26</sup> Boedi Harsono, *Op.cit*, h. 367

pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian - bagian yang terlampau kecil.

### C. Tinjauan Umum Tentang Tanah *Absentee/Guntai* sebagai obyek *Landreform*

#### 1. Pengertian Tanah Pertanian *Absentee/Guntai* dan Pengaturannya

Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*”, yang berarti tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echols dan Hasan Sadily, *Absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau *landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.<sup>27</sup>

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* atau di dalam bahasa Sunda : “Guntai” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar tempat tinggal yang empunya.<sup>28</sup>

Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) PP No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun 1964) yang mengatur sebagai berikut :

“ Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar 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”. Menunjukkan bahwa pemilikan

<sup>27</sup> John M. Echols dan Hasan Sadily, *Op.Cit*, h. 3.

<sup>28</sup> Effendi Perangin, *Op.cit*, h. 122.

tanah pertanian secara *absentee/guntai* menurut Peraturan Perundang - undangan tidak diperbolehkan, karena pada prinsipnya melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA yang mengatur 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.

## **2. Maksud dan Tujuan Diadakannya Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee/Guntai***

Pada umumnya tanah – tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *absentee/guntai* umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang yang tinggal di kota sudah jelas bukan termasuk kategori petani. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah agar hasil yang diperoleh dari perusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.

Menurut Boedi Harsono, tujuan adanya larangan ini adalah agar hasil yang diperoleh dari perusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Boedi Harsono, *Op.cit* h. 385.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem - sistem penghisapan. Ini berarti bahwa para petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala resikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya.

Sehingga hal itu tidak sesuai dengan tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah dan sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.<sup>30</sup>

### **3. Dasar Hukum yang Mengatur Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee/Guntai***

Tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Sedangkan katagori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk

---

<sup>30</sup> Effendi Perangin, *Op.cit*, h. 23

juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering.<sup>31</sup>

Secara yuridis, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* telah dituangkan dalam Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961 dan PP No 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e). Kedua Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal 10 UUPA, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan terhadap golongan ekonomi lemah.<sup>32</sup>

Dalam Pasal 10 UUPA telah dikemukakan bahwa yang mempunyai tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, sehingga kemudian diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut *absentee/guntai* yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar wilayah kecamatan tempat tinggal pemilik tanah.

Pada intinya dilarang memiliki tanah di luar kecamatan tempat letak tanahnya atau domisilinya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak tempat pemilik itu dan tanahnya, masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Mengingat bahwa tujuan ketentuan Pasal 10 UUPA ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka secara yuridis ketentuan dalam pasal

---

<sup>31</sup> John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 235.

<sup>32</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit*, h. 98

ini termasuk ketentuan - ketentuan hukum yang memaksa atau “*Dwingend Recht*”.

Menurut ketentuan Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961, disebutkan bahwa:

Ayat (1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tempat 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.

Ayat (2) Kewajiban dalam ayat (1) tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien.

Ayat (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan pada ayat (2) pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.

Ayat (4) Ketentuan ayat (1) dan (3) tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima Menteri Agraria. Bagi pegawai Negeri dan Pejabat Militer

dan menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas  $\frac{2}{5}$  dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut UU No. 56 Tahun 1960.

Ayat (5) Jika kewajiban pada ayat (1) dan (3) tidak dipenuhi maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah.

Jangka waktu pemindahan hak milik atas tanah pertanian yang dimaksud dalam pasal tersebut perlu dibatasi agar pemilik tanah yang bersangkutan tidak mengulur - ulur waktu dalam usahanya untuk memindahkan hak miliknya tersebut.

Jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan atau terjadi pelanggaran terhadap larangan tersebut maka tanah yang bersangkutan akan diambil alih oleh pemerintah untuk kemudahan didistribusikan dalam rangka program *landreform*, dan kepada bekas pemilik diberikan ganti rugi menurut ketentuan yang berlaku. Pemberian ganti rugi ini diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 PP. 224 Tahun 1961.

Jadi siapapun dalam hubungan dengan masalah pemilikan tanah *absentee/guntai* harus tunduk kepada Peraturan Pemerintah tersebut. Selain daripada itu dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 ditetapkan sanksi pidana kepada pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang - halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya.

Yang terjadi dalam praktik adalah bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara diam - diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut. Penguasaan tanah secara *absentee/guntai* ini pada umumnya diketahui oleh masyarakat sekitar.<sup>33</sup>

Hal itu dapat terjadi melalui dua cara, yakni dengan cara memiliki KTP ganda yang memungkinkan seseorang menyelundupi ketentuan tentang tanah *absentee/guntai* dan melalui upaya pemindahan hak terselubung yang dikenal dengan cara pemberian kuasa mutlak. Melalui kuasa mutlak, maka pemberi kuasa (sebenarnya penjual) memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa (sebenarnya pembeli) yang diberi wewenang untuk menguasai, menggunakan, dan melakukan segala perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang menjadi obyek pemberian kuasa, sehingga pada hakekatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah. Hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum, karena dimaksudkan untuk melanggar ketentuan peraturan perundang - undangan.

Gejala yang tampak adalah bahwa di satu pihak pemilik semula yang menggantungkan hidupnya pada produk pertanian justru terdepak dari tanahnya karena kebutuhan akan uang, dan di pihak lain ada orang yang mempunyai kelebihan modal yang menginginkan penumpukan tanah

---

<sup>33</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanian, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, h. 21.

sebagai sarana investasi. Maka yang terjadi adalah gejala menjadi buruh di atas tanah “miliknya” sendiri.

#### **4. Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee/Guntai***

Pengecualian dari larangan pemilikan Tanah *Absentee/Guntai* yaitu :<sup>34</sup>

- a. mereka yang menjalankan tugas Negara;
- b. mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama;
- c. mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

Pengecualian pemilikan tanah pertanian secara guntai sampai 2/5 dari luas maksimum untuk Daerah Tingkat II (sekarang Kabupaten/Kota) yang bersangkutan, diberikan kepada :

- 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.

Dengan adanya pengecualian tersebut seorang pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara *absentee* sampai batas 2/5 luas maksimum untuk Daerah Kabupaten/Kota letak tanah yang bersangkutan. Di dalam pengecualian ini termasuk pula pemilikan oleh istri dan anak yang masih menjadi

---

<sup>34</sup> Effendi Perangin, *Op.cit*, h. 133

tanggungannya. Tetapi sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti menjalankan tugas Negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut dalam waktu satu tahun terhitung sejak mengakhiri tugasnya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria jika ada alasan yang wajar.

Pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Guntai (Absentee)* Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Yang mengatur bahwa ketentuan - ketentuan pengecualian mengenai pemilikan tanah pertanian yang berlaku bagi pegawai negeri diberlakukan juga bagi para pensiunan pegawai negeri.

Pemilikan tersebut boleh diteruskan setelah pensiun, sekiranya kemudian ia berpindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan, dengan sendirinya pemilikan tersebut dapat ditambah hingga seluas batas maksimum.

#### **D. Tinjauan umum tentang Hak Milik Tanah Pertanian Menurut Hukum Islam**

Dalam hukum Islam tidak ada diatur mengenai kepemilikan tanah yang harus dibuktikan dengan adanya sertifikat tanah. Tapi Islam hanya mengatur tentang status pemilikan tanah.

Penguasaan tanah dapat dilakukan melalui pemilikan, pemanfaatan, pemeliharaan, pengaturan dan perlindungan hukum termasuk didalamnya model dan cara pengelolaannya. Dalam sejarah kekuasaan Islam, tanah yang telah berhasil dikuasai akan terjadi proses pemilikan, pemanfaatan, pemeliharaan, pengaturan dan perlindungan hukum tanah tersebut.

### 1. Hukum Kepemilikan Tanah

Syariah Islam telah menetapkan hukum-hukum khusus terkait tanah pertanian. Yang terpenting adalah hukum kepemilikan lahan. Bagaimanakah seorang petani dapat memiliki tanah? Syariah Islam menjelaskan bahwa ada 6 (enam) mekanisme hukum untuk memiliki lahan, yaitu : pertama, melalui jual beli. Kedua, melalui waris. Ketiga, melalui hibah. Keempat, melalui Ihya'ul Mawat (menghidupkan tanah mati). Kelima, melalui Tahjir (membuat batas pada suatu tanah). Keenam, melalui Iqda' (pemberian negara kepada rakyat).<sup>35</sup> Adapun mengenai mekanisme jual beli, waris, dan hibah, sudah jelas. Adapun Ihya'ul Mawat, adalah upaya seseorang untuk menghidupkan kembali tanah yang telah mati (*al-ardhu al-maitah*), yaitu tanah yang telah tidak ada pemilikannya dan tidak dimanfaatkan oleh seorang pun. Dalam hal ini menghidupkan tanah mati artinya melakukan upaya agar tanah tersebut tetap menghasilkan manfaat, misal adanya tanaman diatas tanah tersebut, adanya kegiatan bercocok tanam pada tanah, membangun bangunan diatasnya, dan sebagainya.

---

<sup>35</sup> Abdurrahman Al-Maliki, *As-Siyasah Al-Iqtishadiyah Al-Mutsala*, h. 59

Upaya seseorang menghidupkan tanah mati, menjadi salah satu sebab untuk memiliki tanah tersebut. Sabda Rasulullah SAW :

“Barang siapa menghidupkan tanah mati, maka tanah itu menjadi miliknya.” (*HR Bukhari*).<sup>36</sup> Adapun Tahjir, artinya adalah membuat batas pada suatu bidang tanah dengan batas-batas tertentu, misalnya dengan meletakkan batu, membangun pagar, dan yang semisalnya. Sama dengan Ihya’ul Mawat, aktifitas Tahjir juga dilakukan pada tanah mati. Aktivitas Tahjir menjadikan tanah yang dibatasi / dipagari itu sebagai hak milik bagi yang melakukan Tahjir, sesuai sabda Rasulullah SAW : “Barang siapa memasang batas pada suatu tanah, maka tanah itu menjadi miliknya” (*HR Ahmad, Thabrani, dan Abu Dawud*).<sup>37</sup> Sedangkan Iqtha’, adalah kebijakan negara Khilafah memberikan tanah milik negara kepada rakyat secara gratis. Tanah ini merupakan tanah yang sudah pernah dihidupkan, misalnya pernah ditanami, tetapi karna sesuatu hal tanah itu tidak ada lagi pemiliknya. Maka tanah tersebut menjadi tanah negara (*milkiyah al-daulah*) bukan tanah mati (*al-ardhu al-maitah*) sehingga tidak dapat dimiliki dengan cara Ihya’ul Mawat atau Tahjir. Tanah seperti ini tidak dapat dimiliki individu rakyat, kecuali melalui mekanisme pemberian (iqtha’) oleh negara. Rasulullah SAW pernah memberikan sebidang tanah kepada Abu Bakar dan Umar. Ini

<sup>36</sup> Taqiyuddin An-Nabhani, *An-Nizham Al-Iqtishadi fi Al-Islam*, h. 79.

<sup>37</sup> Athif Abu Zaid Sulaiman Ali, *Ihya’ Al-Aradhi Al-awatfi Al-Islam*, h. 72

menunjukkan negara boleh dan mempunyai hak untuk memberikan tanah milik negara kepada rakyatnya.<sup>38</sup>

## **E. Tinjauan Umum tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN)**

### **1. Sejarah Singkat Badan Pertanahan Nasional (BPN)**

Badan Pertanahan Nasional (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 sebutan Kantor Agraria. BPN diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo fungsi dan tugas dari organisasi Badan Pertanahan Nasional dan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum digabung dalam satu lembaga kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Dalam pemerintahan Kabinet Kerja terdapat sebuah kementerian baru yang mengurus masalah agraria dan pertanahan. Sesuai Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014, kementerian dimaksud adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN). Terkait dengan

---

<sup>38</sup> Abdurrahman Al-Maliki, *As-Siyasah Al-Iqtishadiyah Al-Mutsla*, h. 60

hal tersebut, Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 menyebutkan bahwa BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 2. Visi dan Misi Badan Pertanahan Nasional (BPN)

### - Visi

Menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

### - Misi

Mengembangkan dan menyelenggarakan politik dan kebijakan pertanahan untuk:

- a. Peningkatan kesejahteraan rakyat, penciptaan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan, serta pemantapan ketahanan pangan;
- b. peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dan bermartabat dalam kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T);
- c. Perwujudan tatanan kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di seluruh tanah air dan penataan perangkat hukum dan sistem pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik dan perkara di kemudian hari;

- d. Keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas - luasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat. Menguatkan lembaga pertanahan sesuai dengan jiwa, semangat, prinsip dan aturan yang tertuang dalam UUPA dan aspirasi rakyat secara luas.

### **3. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN)**

Kantor Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam Pasal 3 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi, antara lain :

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- d. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah wilayah khusus;
- e. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah

Sasaran pembangunan di bidang pertanahan adalah terwujudnya Catur Tertib Pertanahan yang meliputi :<sup>39</sup>

a. Tertib Hukum Pertanahan

- 1) Mengadakan penyuluhan/penerangan kepada masyarakat mengenai Tertib Hukum Pertanahan guna tercapainya Kepastian Hukum yang meliputi penertiban penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan Peraturan Perundangan Agraria yang berlaku. Dalam pengertian pelaksanaan tertib hukum pertanian sudah tercakup pelaksanaan tertib dokumentasi dan administrasi tanah;
  - 2) Mengenai sanksi hukum atas pelanggaran - pelanggaran yang terjadi;
  - 3) Melengkapi peraturan perundangan di bidang pertanian;
  - 4) Meningkatkan pengawasan intern di bidang pelaksanaan tugas keagrariaan;
  - 5) Mengambil tindakan tegas terhadap oknum yang sengaja melakukan penyelewengan;
  - 6) Kebersamaan mengadakan interopeksi.
- Dengan usaha - usaha tersebut, maka akan terwujud adanya Tertib Hukum Pertanahan yang menimbulkan Kepastian Hukum Pertanahan dan Hak-hak serta penggunaannya, yang kesemuannya itu akan menciptakan suasana ketentraman dalam masyarakat dan pengayoman masyarakat dari tindakantindakan semena-mena serta persengketaan-persengketaan, sehingga mendorong gairah kerja.

---

<sup>39</sup> H.Ali Achmad Chomzah, *Op.Cit.*, h. 71

#### b. Tertib Administrasi Pertanahan

Dewasa ini, masih terasa adanya keluhan kesah dari masyarakat, tentang halberurusan dengan aparat pertanahan, khususnya dalam hal :

- 1) Pelayanan urusan yang menyangkut tanah masih berbelit-belit dan biaya relatif mahal;
- 2) Masih terjadi adanya pungutan-pungutan tambahan

Dengan demikian maka yang disebut Tertib Administrasi Pertanahan adalah merupakan keadaan dimana :

- 1) Untuk setiap bidang telah tersedia mengenai aspek - aspek ukuran fisik, penguasaan penggunaan, jenis hak dan kepastian hukumnya yang dikelola dalam sistem Informasi Pertanahan yang lengkap;
- 2) Terdapat mekanisme prosedur, tata kerja pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan massal tetapi menjamin kepastian hukum yang dilaksanakan secara tertib dan konsisten;
- 3) Penyimpanan warkah-warkah yang berkaitan dengan pemberian hak dan pemanfaatan tanah dilaksanakan secara tertib, beraturan dan terjamin keamanaannya.

#### c. Tertib Penggunaan Tanah

Sampai sekarang masih banyak tanah-tanah yang belum diusahakan/dipergunakan sesuai dengan kemampuan dan peruntukannya, sehingga bertentangan dengan fungsi sosial dari tanah itu sendiri.

Dengan demikian yang disebut Tertib Penggunaan Tanah adalah merupakan keadaan dimana :

- 1) Tanah telah digunakan secara lestari, serasi dan seimbang. Sesuai dengan potensi guna berbagai kegiatan kehidupan dan pengharapan diperlukan untuk menunjang terwujudnya Tujuan Nasional;
- 2) Penggunaan tanah di daerah perkotaan dapat menciptakan suasana aman, tertib, lancar dan sehat;
- 3) Tidak terdapat pembentukan kepentingan antara sektor dalam peruntukkan tanah.

d. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup

Dewasa ini, banyak sekali orang/badan-badan hukum yang mempunyai atau menguasai tanah yang tidak memperhatikan dan melakukan usaha-usaha untuk mencegah kerusakan-kerusakan dan kehilangan kesuburan tanah. Pada lain pihak, kepadatan penduduk yang melampaui batas tampung wilayah, telah mendorong untuk mempergunakan tanah tanpa mengindahkan batas kemampuan keadaan tanah dan faktor lingkungan hidup.

Dengan demikian, unsur-unsur yang berhubungan dengan azas-azas Tataguna Tanah dan keselamatan hidup sudah benar-benar ditinggalkan guna mengejar kebutuhan hidup yang mendesak dan bersifat sementara.

Oleh karena itu, maka yang disebut Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup adalah merupakan keadaan di mana :

- 1) Penanganan bidang pertanahan telah dapat menunjang kelestarian hidup;
- 2) Pemberian hak atas tanah dan pengarahannya telah dapat menunjang terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan dan bernuansa lingkungan;
- 3) Semua pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah melaksanakan kewajiban sehubungan dengan pemeliharaan tanah tersebut.

Catur Tertib Pertanahan ini merupakan kebijakan bidang pertanahan yang dijadikan “landasan”, sekaligus “sasaran” untuk mengadakan penataan kembali penggunaan dan kepemilikan tanah serta program-program khusus di bidang agraria untuk usaha meningkatkan kemampuan petani-petani yang tidak bertanah atau mempunyai tanah yang sangat sempit.

Badan Pertanahan Nasional bertugas untuk mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan yang meliputi Pengaturan Penggunaan, Penguasaan, Kepemilikan dan Pengelolaan Tanah (P4T), penguasaan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan, sehingga BPN sangat berperan aktif dalam mewujudkan penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan melaksanakan fungsinya di bidang pertanahan sebagai lembaga non Departemen pembantu Presiden.

Penyelenggaraan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah, menurut Pasal 7 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 ini, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota. Dimana, “Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud dapat dibentuk lebih dari 1 (satu) Kantor Pertanahan di tiap kabupaten/kota,” Pasal 7 Ayat (2). Adapun Tugas fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud, ditetapkan oleh Kepala BPN setelah mendapat persetujuan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Aparatur Negara.

#### **4. Arti Logo Badan Pertanahan Nasional (BPN)**

Pada tahun 2017, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan memiliki logo/ lambang baru. Ketentuan tentang logo BPN tersebut termuat dalam Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 59/Kep-5.11/III/2017. Logo/ Lambang Badan Pertanahan Nasional (BPN) tersaji pada Gambar di bawah ini :



Gambar 1

Logo Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

Sumber : [www.atrbpn.go.id](http://www.atrbpn.go.id), 2021

Makna dari logo pada Gambar 1 di atas secara rinci tersaji pada Tabel 1 di bawah ini :

	<p>4 (empat) Butir Padi Melambangkan kemakmuran dan kesejahteraan Memaknai atau melambangkan 4 (empat) tujuan Penataan Pertanahan yang akan dan telah dilakukan Kementerian ATR/BPN yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Kemakmuran</li> <li>6. Keadilan</li> <li>7. Keberlanjutan</li> <li>8. <b>Harmoni Sosial</b></li> </ol>
	<p>Sumbu Melambangkan poros keseimbangan 3 (tiga) garis lintang 3 (tiga) garis bujur Memaknai atau melambangkan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 mendasari lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria</p>

	<p><b>Bangunan Gedung dan Pohon</b>          Sebagai simbol kekuatan, tekad yang bulat, keberlanjutan, dan sinergitas          Memaknai pelaksanaan secara konsisten dalam menanggapi, menyelesaikan dan mengutamakan hak serta menuntaskan kewajiban dengan penuh konsistensi, tertib, disiplin sesuai kebijakan yang berlaku. Lambang ini juga bermakna penggunaan dan pemanfaatan tanah yang selaras sesuai dengan tata ruang.</p>
	<p><b>Lingkaran Bumi</b>          Melambngkan sumber penghidupan manusia          Memaknai atau melambangkan wadah atau untuk berkarya bagi Kementerian ATR/BPN yang berhubungan langsung dengan unsur-unsur yang ada di dalam bumi yang meliputi tanah dan udara.</p>
	<p><b>Gelombang Hijau dan Biru</b>          Hijau melambangkan lingkungan yang terjaga          Biru melambangkan warna air          Memaknai tugas Kementerian ATR/BPN yang berhubungan langsung dengan pemanfaatan ruang, tanah dan air.</p>

Tabel 1

## 5. Susunan Organisasi

Menurut Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan

Nasional dan Kantor Pertanahan, susunan organisasi Kantor Pertanahan terdiri dari :

- a) Bagian Tata Usaha;
- b) Bidang Survei, Pengukuran, dan Pemetaan;
- c) Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah;
- d) Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan;
- e) Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat;
- f) Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan.



## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Kabupaten Kendal merupakan kabupaten yang terletak di Provinsi Jawa Tengah, yang terdiri dari 20 Kecamatan yaitu Kecamatan Weleri, Rowosari, Kangkung, Cepiring, Gemuh, Ringinarum, Pegandon, Ngampel, Petebon, Kendal, Brangsong, Kaliwungu, Plantungan, Suorejo, Patean, Boja, Limbangan, Singorojo, Kaliwungu Selatan. Masing-masing kecamatan tersebut memiliki tanah pertanian yang sangat potensial untuk dikembangkan, akan tetapi dalam kenyataannya, tanah-tanah tersebut tidak diolah dengan sesuai berdasarkan peruntukannya.

Sampai saat ini sektor pertanian masih merupakan sektor yang menjadi sumber pendapatan terbesar di Kabupaten Kendal dibandingkan dengan sektor lainnya.

##### 1. Kecamatan Rowosari

Kecamatan Rowosari merupakan salah satu kecamatan yang masih memiliki tanah pertanian yang cukup luas, berbatasan langsung dengan laut utara Jawa dengan luas mencapai 32,64 Km<sup>2</sup>.

a. Batas-batas Wilayah Kecamatan Rowosari adalah :

- Sebelah Utara berbatasan dengan laut Jawa;
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Weleri;
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Kangkung;
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Batang.

b. Keadaan Geografis

Luas tanah pertanian dari Kecamatan Rowosari ini adalah 2.030 hektar, yang sebagian besar ditanami tanaman padi dan dalam proses pengairannya sudah menggunakan pengairan atau irigasi secara teknis.

c. Jumlah Penduduk

Kecamatan Rowosari ini memiliki penduduk sebanyak 50.898 jiwa dengan perincian sebagai berikut :



Sumber Monografi Kecamatan Rowosari, Tahun 2015

d. Keberadaan Tanah Absentee/guntai di Desa Rowosari, Kecamatan Rowosari.

Di Desa Rowosari, walaupun terdapat pemilikan tanah *absentee/guntai* da tersebut tapi menurut keterangan dari perangkat desa Bapak Hasan Ali<sup>40</sup> “tanah-tanah pertanian tersebut tetap produktif dan aktif dikerjakan oleh petani penggarapnya sehingga sampai sejauh ini tidak pernah mendapati tanah pertanian yang sampai terlantar atau tidak diurus sama sekali meskipun pemeliknya berada diluar kota atau diluar

<sup>40</sup> Hasan Ali, *wawancara pribadi*, Perangkat Desa Rowosari, tanggal 28 Desember 2020

pulau”. Biasanya dengan sistem Maro yaitu seluruh bibit berasal dari sipetani penggarap dan hasilnya juga akan dinikmati oleh petani penggarap tersebut. Dan bagi pemilik tanah tersebut tidak bermasalah apabila hal tersebut dilakukan, karena terpenting bagi pemilik tanah, tanah tersebut tidak terlantar karena ada yang mengurusnya. Selain itu secara berkalah dalam setiap musim panen atau setidaknya dalam setahun sekali petani penggarap melaporkan keadaan tanah tersebut kepemilik tanah.

Berdasarkan dari hasil pemelitan di lapangan, adanya upaya kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* di Desa Rowosari ini yaitu dengan cara melakukan kegiatan jual beli tanah pertanian dibawah tangan, jual beli terdahulu dilakukan hanya antara pembeli dan penjual (pemilik tanah) di depan Kepala Desa dengan dihadiri oleh para saksi, kerabat, tetangga dan mereka yang berbatasan tanah.

Peralihan hak atas tanah melalui jual beli dibawah tangan ini dilakukan dengan suatu perjanjian yang dibuat diatas kwitansi yang dibubuhi dengan materai atau kertas segel yang didalamnya terdapat perjanjian yang mengikat kedua belah pihak yang harus ditandatangani oleh para pihak dan saksi-saksi. Alas hak yang digunakan dalam peralihan hak atas tanah dibawah ini biasanya pethuk pajak.

Menurut keterangan dari Bapak Abdulah<sup>41</sup>, salah seorang pemilik tanah *absentee/guntai*, beliau memiliki tanah pertanian seluas 4.800 m<sup>2</sup> dan

---

<sup>41</sup> Abdullah, wawancara pribadi, pemilik tanah *absentee/guntai*, tanggal 3 Januari 2021

peroleh tanah tersebut yaitu dengan cara jual beli dibawah tangan pada tahun 1979, beliau beralasan bahwa kegiatan jual beli dibawah tangan karena :

- a. Pelaksanaannya yang mudah;
- b. Biaya lebih murah dibandingkan dengan melakukan proses jual beli yang dilakuakn dihadapan PPAT;
- c. Pelaksanaannya cepat dan tidak terlalu berbelit-belit;
- d. Praktis, mengingat beliau merupakan bukan penduduk daerah tersebut dan bedomisili diluar kota sehingga membutuhkan proses yang lebih cepat dalam pengalihan hak atas tanah tersebut.

Walaupun telah dikeluarkan peraturan berupa PP No 10/1961 tentang Pendaftaran Tanah (sekarang telah dicabut dan diganti dengan PP No 24 Tahun 1997) dan Permeneg Agraria/Kepala BPN No 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24 Tahun 1997, akan tetapi tetap saja banyak masyarakat Desa Rowosari yang melakukan jual beli dibawah tangan.

Di dalam PP tersebut ditentukan bahwa setiap peralihan hak atas tanah hanya bisa dilakukan dengan dibuatkan akte peralihan haknya yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT. Dan menurut Pasal 4 ayat (3) PP 24 Tahun 1997 disebutkan untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas bidang

tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar. Dan ternyata dalam kenyataannya tidak semua peralihan hak atas tanah tersebut didaftarkan ke Kantor Pertanahan. Selain itu, khusus untuk tanah pertanian apabila akan diperalihkan kepada subyek lain, maka peralihan itu harus memperhatikan ketentuan *Landreform* antara lain si penerima hak harus berdomisili di kecamatan dimana tanah itu berada atau setidaknya pada kecamatan yang berbatasan, yaitu dengan jarak tidak lebih dari 5 Km. Hal demikian itu dimaksudkan agar tidak terjadi pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai*. Menurut hasil penelitian di lapangan sesuai dengan keterangan dari Bapak Slamet<sup>42</sup>, seorang pemilik tanah pertanian secara *absentee/guntai* seluas 1600 m<sup>2</sup> di Desa Rowosari yang mendapatkan tanah melalui jual beli di bawah tangan, yang ternyata bukan penduduk asli daerah tersebut melainkan berdomisili di Kota Semarang dan dia bisa memperoleh tanah di daerah tersebut karena sebagai seorang pedagang dia pernah menetap di Desa Rowosari selama 4 tahun, sehingga dia sudah cukup mengenal daerah tersebut dan mengenal masyarakatnya. Oleh karena itu, pada saat beliau mengajukan permohonan untuk membeli tanah, beliau tidak mengalami kesulitan dalam pelaksanaan jual belinya, begitu juga pada saat beliau memutuskan untuk pindah ke luar kota, tanah tersebut tidak lantas dialihkan kepada pihak lain yang berdomisili di daerah tersebut tetapi tanah tersebut diserahkan kepada penduduk setempat untuk

---

<sup>42</sup> Slamet, *Wawancara pribadi*, wiraswasta, pemilik tanah *absentee/guntai*, tanggal 03 Januari 2021

digarap. Menurutnya, penjualan di bawah tangan ini terjadi karena mereka lebih mengutamakan pada pembeli yang masih ada hubungan keluarga/saudara, atau setidaknya penduduk setempat yang sebelumnya telah mereka kenal dengan baik.

Persoalan domisili si pembeli yang jauh jarang dijadikan sebagai hambatan, apabila memang di antara mereka ada kecocokan maka kegiatan peralihan hak tetap dilakukan. Dan transaksi jual beli tanah ini dilakukan secara tunai, dan tanpa menggunakan akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT. Hal yang demikian itu memberi petunjuk bahwa pengaruh hukum adat dalam transaksi jual beli tanah di daerah ini masih cukup kuat.

Selain itu pada kenyataannya para Kades yang mengetahui transaksi tersebut tidak pernah menegur/melarangnya. Jual beli ini tidak lepas dari pola pikir masyarakat yang masih tradisional, mereka beranggapan bahwa tanah itu adalah tanah mereka sendiri, mau di jual pada siapapun tidak ada larangan. Dari hal-hal di atas ternyata sangat dipengaruhi dengan adanya kemudahan dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di Kantor Kecamatan, sehingga orang dengan mudah mendapatkan tanah-tanah tersebut walaupun mereka bukanlah yang dikecualikan oleh undang-undang dalam pemilikan tanah *absentee/guntai*.

Selain hal diatas di Kecamatan Rowosari sendiri terdapat beberapa bidang tanah pertanian yang sedang dilakukan proses pengeringan untuk pembangunan perumahan. Jual beli untuk pengeringan ini sudah kesekian kalinya dilakukan mengingat Kecamatan Rowosari yang merupakan area padat penduduk sehingga banyak menarik perhatian investor dari luar yang beranggapan bahwa lokasi tersebut strategis dan berpotensi mendatangkan keuntungan yang besar. Sehingga melalui observasi dilapangan, jual beli tanah pertanian dengan tujuan pengeringan ini juga mengakibatkan pemilik tanah pertanian secara absentee/guntai karena pihak inventor berdomisi diluar kota yang bermaksud menginvestasikan dananya melalui bisnis perumahan yang menurut pemikiran mereka bisnis ini merupakan bisnis yang menjanjikan dan akan mendapatkan keuntungan yang besar.

## 2. Kecamatan Kaliwungu

Kecamatan Kalliwungu merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Kendal, Provinsi Jawa Tengah yang berbatasan langsung dengan Kota Semarang tepatnya di sebelah barat Kota Semarang. Secara Geografis Kecamatan Kaliwungu berada diwilayah administrasi Kabupaten Kendal berkisar 6 0 55'30"- 6 0 59'10" Lintang Selatandan 110 0 14' 00" – 1100 18' 00" Bujur Timur. Adapun batas wilayah Kecamatan Kaliwungu adalah :

- a. Sebelah Utara berbatasan langsung dengan Laut Jawa;
- b. Sebelah Barat berbatasan dengann Kecamatan Brangsong;
- c. Sebelah Selatan Dan Timur berbatasan dengan Kota Semarang.

Di bagian selatan wilayah Kecamatan Kaliwungu sebagian merupakan tanah perbukitan yang secara umum tanah tegalan dan hutan negara yang berlokasi di Desa Sumberejo dan Desa Nolokerto. Sedangkan dibagian utara tanahnya sebagian besar merupakan tanah tambak dan persawahan. Kecamatan Kaliwungu memiliki luas sebesar 47,73 Km<sup>2</sup>.

Dalam kurun waktu 5 (lima) tahun ini lahan sawah dan tambak di Kecamatan Kaliwungu mengalami penurunan luasnya, dikarenakan alih fungsi menjadi lahan untuk perumahan dan akan dipersiapkan lahan untuk persiapan Kawasan Industri dan akan memakan tanah tambak terluas yang ada di Kecamatan Kaliwungu.

Lain halnya dengan keberadaan kepemilikan hak atas tanah pertanian secara *Absentee/guntai* di Kecamatan Kaliwungu, Kabupaten Kendal apabila ditelaah akan menimbulkan banyak permasalahan. Menurut keterangan dari perangkat Desa Wonorejo, pemilik dari tanah-tanah *absentee* tersebut banyak yang berasal dari luar kota seperti Jakarta dan Kalimantan. Sedangkan alasan mereka memiliki tanah – tanah tersebut hanya untuk investasi. Namun pada kenyataannya tanah tersebut dibeli dan sebagian ada yang dibiarkan begitu saja tidak dipergunakan dan diolah sebagaimana mestinya sehingga mengakibatkan tanah – tanah tersebut menjadi terlantar.

Adapun pemilik tanah *absentee* merupakan hasil dari pewarisan yang pemiliknya hanya bertujuan untk investasi masa depan. Walaupun terdapat ketentuan mengenai jangka waktu pengalihan tanah *absentee* karena

pewarisan yaitu 1 tahun setelah kematian pewaris akan tetapi hal itu tidak dilakukannya dengan alasan, bahwa tanah tersebut memang untuk investasi masa depan dan akan dijual jika harganya sudah jauh lebih tinggi. Dari segi pengolahan tanah bagi dirinya tidak menjadi masalah karena dengan adanya kemudahan transportasi membuat jarak antara kediamannya ke tempat lahannya dapat ditempuh beberapa jam saja sehingga dia dapat dengan mudah melakukan pengawasan terhadap tanah miliknya tersebut. Dan beliau berpendapat supaya dapat membantu perekonomian masyarakat daerah yang beliau miliki. Dari hal tersebut menunjukkan bahwa pemilikan tanah *absentee* itu disamping menimbulkan kesulitan-kesulitan yang jika tidak segera diselesaikan akan merugikan banyak pihak juga mendatangkan keuntungan bagi para petani penggarap yang menggantungkan hidupnya dari hasil pertanian tetapi belum memiliki tanah sendiri.

#### **B. Faktor – faktor yang Mendorong Terjadinya Pemilikan Tanah *Absentee* / *Guntai* di Kabupaten Kendal**

Permasalahan dalam kepemilikan tanah pertanian dalam hubungannya antara tuang tanah dan para petani penggarapnya merupakan salah satu permasalahan yang paling aktual dalam bidang pertanian terutama di negara – negara berkembang termasuk Indonesia.

Saat ini permasalahan kepemilikan tanah pertanian menjadi pokok pembicaraan, hal ini dikarenakan adanya pengaruh dari perkembangan sistem penguasaan dan kepemilikan tanah pada zaman Hindia – Belanda, dimana

faham kapitalisme dan feodalisme serta konsep liberal individualisme yang diwarisi oleh hukum kolonial masih mempengaruhi perilaku pemilik tanah dalam pemilikan dan penguasaan tanahnya.

Di samping itu, terdapat semacam anggapan yang berkembang di kalangan masyarakat bahwa tanah itu dianggap sebagai bank yang paling aman untuk menyimpan uang dan paling menguntungkan. Pandangan demikian merupakan suatu hal yang dipandang wajar dalam suatu Negara yang sedang berkembang, akan tetapi akibatnya timbul kecenderungan besar untuk mengumpulkan tanah di kalangan para pemilik uang sebagai tuan tanah. Perbuatan tersebut tidaklah menjadi persoalan bilamana tidak dilakukan secara berlebihan dengan mengorbankan rakyat kecil yang akan dapat menimbulkan jurang pemisah yang cukup dalam antara pemilik uang yang berkeinginan untuk memiliki tanah sebanyak-banyaknya dengan golongan rakyat/petani kecil yang pada umumnya tidak mampu, sehingga terpaksa menyerahkan sebagian atau seluruh tanahnya pada pemilik uang tersebut. Pada kenyataannya petani pemilik tanah kadang - kadang dalam keadaan mendesak memerlukan uang yang diharapkan dari hasil penjualan tanahnya. Pemilik uang yang membeli tanah-tanah pertanian di desa - desa pada umumnya orang - orang kota yang sudah mempunyai pekerjaan bukan sebagai petani, dan mereka bertempat tinggal dan menetap di kota. Ini merupakan salah satu perihal sebab timbulnya kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* di Kabupaten Kendal.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* sendiri secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan - ketentuan

pokok dalam *Landreform* yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 UUPA. Pada Pasal 7 UUPA berbunyi : “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampui batas tidak diperkenankan”.

Hal ini sebagai upaya untuk mencegah adanya hak-hak perorangan yang melampaui batas. Pasal 10 UUPA berbunyi : Tiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara - cara pemerasan. Ketentuan dalam Pasal 10 ini mempunyai maksud untuk menghalangi terwujudnya tuan-tuan tanah, yang tinggal di kota-kota besar, yang hanya menunggu saja hasil tanah-tanah yang diolah dan digarap oleh orang yang berada di bawah perintah dan kekuasaannya.

Pasal 17 UUPA menyatakan :

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencegah tujuan yang dimaksud Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) Pasal ini dilakukan dengan peraturan perundang-undangan di dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang

membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan\\  
Pemerintah.

- (4) Tercapainya batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Ketentuan dalam Pasal 17 ini, tentang batas-batas maksimum luasnya tanah ini dapat dipandang sebagai kelanjutan dari apa yang diutarakan dalam Pasal 7. Dengan adanya ketentuan batas maksimum ini dapat dihindarkan tertumpuknya tanah pada golongan-golongan tertentu.

Sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan UU No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 (3) UUPA jo UU No.56 Prp Tahun 1960 telah ditetapkan PP No.224 Tahun 1961 yang kemudian diubah dengan PP No. 41 Tahun 1964.

Larangan Tanah absentee/guntai terhadap tanah pertanian ini diatur dalam PP No. 224 Tahun 1961 pada Pasal 3 dan PP No. 41 Tahun 1964 pada pasal tambahan yaitu Pasal 3a sampai dengan Pasal 3e.

Menurut ketentuan Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961, disebutkan bahwa:

- Ayat (1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan\ letak tempat 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.

Ayat (2) Kewajiban dalam ayat (1) tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien.

Ayat (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan pada ayat (2) pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.

Ayat (4) Ketentuan ayat (1) dan (3) tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima Menteri Agraria. Bagi pegawai Negeri dan Pejabat Militer dan menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas 2/5 dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut UU No. 56 Tahun 1960.

Ayat (5) Jika kewajiban pada ayat (1) dan (3) tidak dipenuhi maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah.

Namun ternyata ketentuan tersebut masih perlu disempurnakan yaitu dengan PP No. 41 Tahun 1964 yang memberikan ketentuan lebih tegas yaitu melalui Pasal 3a s.d Pasal 3e :

Pasal 3a ayat (1) Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang dia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut diatas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3a ayat (2) Jika pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam jangka waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk

memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3c ayat (1) Jika seseorang memiliki hak atas tanah pertanian di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal, yang diperolehnya dari warisan, maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak si pewaris meninggal diwajibkan untuk memindahkan kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak atau pindah ke kecamatan letak tanah itu.\

Pasal 3d Dilarang melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal.

Pasal 3e Tidak dipenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal-pasal 3a, 3b, 3c, dan 3d mengakibatkan baik tanah maupun pemilik tanah-tanah yang bersangkutan dikenakan ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal 3 ayat (5) dan (6) PP No 224 Tahun 1961.

Berkenaan dengan pelaksanaan larangan pemilikan tanah secara absentee/guntai, tidak boleh tidak mesti ada hubungannya dengan redistribusi tanah pertanian yang dilakukan oleh Pemerintah. Sebelum melaksanakan redistribusi tanah, pemerintah terlebih dahulu harus mengambil tanah-tanah yang melebihi batas maksimum dan tanah yang dimiliki secara absentee/guntai dengan memberikan ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia Landreform Tingkat II (sekarang Pemerintah Daerah dan Kota). Di samping itu dalam kenyataannya terhadap tanah-tanah pertanian sering terjadi perubahan peruntukan dan penggunaan tanah. Perubahan dan penggunaan tanah banyak disebabkan oleh :<sup>43</sup>

#### 1. Pengembangan Wilayah

##### a. Perkembangan Wilayah Kota

Perkembangan pembangunan seiring dengan peningkatan kemakmuran rakyat di satu sisi, namun di sisi lain jumlah penduduk juga meningkat, sehingga diperlukan sarana-sarana penunjang untuk memenuhi kebutuhan warganya, karena tanah yang tersedia terbatas, sementara kebutuhan warga kota relatif terus berkembang, maka upaya yang bisa dilakukan adalah perluasan/pengembangan wilayah kota ke pedesaan yang sebelumnya agraris berubah penggunaan tanahnya dari tanah pertanian menjadi tanah untuk bangunan/perumahan.

##### b. Perkembangan Kawasan Pariwisata

---

<sup>43</sup> Penelitian tentang Efektivitas Peraturan Perundang-undangan Larangan Tanah Absentee, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2001

Program pemerintah untuk lebih meningkatkan devisa Negara dari sektor industri pariwisata membawa akibat pula pada perubahan peruntukan dan penggunaan tanah pertanian. Perubahan tersebut di antaranya adalah untuk tempat pembangunan sarana penunjang pariwisata seperti pembangunan hotel-hotel baru maupun perluasan dari hotel-hotel yang sudah ada dan pengembangan tempat-tempat wisata untuk menampung para wisatawan yang terus meningkat jumlahnya. Seperti halnya di Kecamatan Baturaden banyak tanah pertanian yang dikeringkan untuk kemudian dibangun hotel-hotel dan villa-villa untuk menunjang tempat pariwisata Baturaden yang ada di daerah tersebut.

c. Perkembangan Kawasan Industri

Teknologi yang terus berkembang dengan pesat membawa pengaruh pada perkembangan dunia industri. Berbagai macam industri sudah mulai ada di Indonesia dari industri tekstil, industri kimia, industri logam dan berbagai macam industri lainnya. Supaya kegiatan industri tidak mengganggu keseimbangan lingkungan yang ada, maka diperlukan kawasan khusus untuk menampungnya yang disebut kawasan industri. Karena kegiatan industri terus meningkat maka tempat untuk kawasan industri pun terus meningkat dan akibat yang lebih jauh adalah tanah-pertanian berubah peruntukkannya menjadi tanah non pertanian (bangunan) tempat didirikannya bangunan.

d. Perkembangan Kawasan Permukiman

Bertambahnya jumlah penduduk dan timbulnya keluarga-keluarga baru memerlukan tempat tinggal baru terpisah dari orang tuanya. Untuk diperlukan daerah-daerah yang akan digunakan untuk perumahan tersebut dan hal yang demikian berarti merubah penggunaan tanah dari tanah pertanian menjadi tempat/kawasan permukiman (non pertanian), di Kabupaten Kendal banyak perumahan-perumahan yang tanahnya berasal dari tanah pertanian sehingga semakin bertambah sempitnya lahan pertanian di wilayah Kabupaten Kendal.

Perubahan peruntukan dan penggunaan tanah banyak terjadi dikarenakan kebutuhan akan tanah bangunan semakin meningkat, sementara tanah yang tersedia terbatas. Perubahan tersebut juga banyak terjadi pada tanah-tanah pertanian yang sangat produktif yang seharusnya bisa dicegah apabila penguasaan tidak menumpuk pada golongan masyarakat tertentu (mampu). Perubahan yang demikian sangat disayangkan karena mengurangi produktivitas tanah tersebut. Perubahan penggunaan tanah pertanian yang produktif menjadi tanah non pertanian bisa dihindari apabila ada perencanaan yang baik tentang penggunaan tanah. Sehingga daerah-daerah yang dicadangkan untuk kawasan industri, kawasan perumahan/permukiman atau kawasan pariwisata dipilhkan daerah-daerah yang tanah pertaniannya tidak begitu produktif.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, meskipun pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* dilarang, dan terdapat aturannya, tetapi

sampai saat ini berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan, masih dijumpai adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* di Kabupaten Kendal, khususnya di Kecamatan Rowosari dan Kecamatan Kaliwungu. Hal ini dapat ditunjukkan pada bukti tempat tinggal/domisili pemilik tersebut adalah di luar kecamatan tetapi pada kenyataannya memiliki tanah pertanian di Kecamatan tersebut.

Sehingga berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan, dapat diketahui yang menjadi faktor penyebab terjadinya tanah pertanian *absentee/guntai* di Kabupaten Kendal :

1. Faktor Masyarakat, yaitu kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat

Kehidupan bermasyarakat dapat berjalan dengan tertib dan teratur tentunya didukung oleh adanya suatu tatanan agar kehidupan menjadi tertib. Di dalam masyarakat, ketertiban tentunya merupakan hal yang sangat diperlukan terutama untuk menciptakan kedamaian dalam pergaulan hidup manusia, bahwa kedamaian tersebut berarti adanya ketertiban (yang bersifat lahiriah) dan ketentraman (bersifat batiniah)

Indikator yang terdapat dalam kesadaran hukum, menurut Soerjono Soekanto ada 4 macam yaitu :

- a. Pengetahuan hukum;
- b. Pemahaman hukum;
- c. Sikap hukum;
- d. Perilaku hukum.

Dalam hal ini, walaupun pemerintah telah berusaha untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, namun hal ini tidak lepas pula dari peran serta masyarakat untuk mematuhi peraturan-peraturan yang telah ada. Hal ini tidak lepas dari itikad seseorang yang sudah mengetahui tentang peraturan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut, mereka sengaja melanggar peraturan tersebut demi keuntungan ekonomi diri sendiri.

Tanah pertanian *absentee/guntai* yang terjadi karena jual beli di bawah tangan, pada umumnya oleh pemiliknya dihasilkan pada penduduk setempat sebagai petani penggarap. Hubungan hukum seperti ini sudah berlaku umum dan bagi penduduk setempat, khususnya para petani penggarap dirasakan cukup menguntungkan baik dari segi ekonomi maupun hubungan sosial/kekeluargaan.

## 2. Faktor Budaya

Dalam kaitannya dengan faktor penyebab terjadinya tanah *absentee/guntai* dari aspek kebudayaan yaitu karena adanya Pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan berpola dari manusia sendiri. Pewarisan sebenarnya menjadi peristiwa hukum yang lumrah terjadi dimana-mana di setiap keluarga, akan tetapi peristiwa hukum ini menjadi penting diperhatikan sehubungan dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, apalagi jika ahli warisnya berada

jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* itu sebenarnya bisa dihindari dengan ahli waris itu pindah ke kecamatan di mana tanah warisan itu berada, atau tanah warisan itu dialihkan kepada penduduk yang berdomisili di kecamatan itu.

Namun, dalam kenyataannya yang dijumpai di lapangan, bahwa pewarisan itu jarang sekali yang segera diikuti dengan pembagian warisan dalam tenggang waktu satu tahun sejak kematian pewarisnya.

Selain itu menurut pandangan dari keluarga petani, menjual tanah warisan hanya boleh dilakukan dalam keadaan terpaksa, misalnya kalau ada keluarganya memerlukan biaya perawatan di rumah sakit.

Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindarkan diri dari ketentuan tanah *absentee/guntai* sulit untuk dapat dipenuhi. Namun, walaupun terjadi demikian, para kepala desa atau aparat desa umumnya melindungi pula kepentingan para ahli waris itu. Pertimbangan yang dijadikan dasar untuk berbuat demikian antara lain karena mereka mengenal baik pewaris maupun ahli warisnya. Para ahli waris umumnya menyatakan ingin tetap memiliki tanah warisan itu sebagai penompang kehidupan di hari tua. Kehendak merantau bagi mereka adalah untuk memperbaiki kehidupannya, dan setelah tua mereka ingin menghabiskan sisa hidupnya di daerah asalnya. Dengan alasan seperti itu, maka aparat desa tidak pernah melaporkan terjadinya tanah *absentee/guntai* karena pewarisan itu. Kalaupun ada pewarisan, ahli

waris yang berada dalam perantauan itu selalu dianggap penduduk desanya. Dengan demikian, tanah-tanah *absentee/guntai* yang secara materiil memang ada dan terjadi karena pewarisan itu, secara formal tidak pernah diketahui datanya, sehingga lolos dari kemungkinan ditetapkan pemerintah sebagai obyek *Landreform*.

Dengan demikian dilihat dari nilai yang hidup dalam masyarakat petani, larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* karena pewarisan tidak sesuai dengan keinginan mereka. Para petani hampir semua mengatakan konsep tanah pertanian untuk petani dan wajib diolah sendiri harus ditegakkan. Tanah pertanian banyak yang terlantar atau tidak diolah dengan semestinya karena pemiliknya bukan keluarga petani dan tinggal di daerah lain yang umumnya di perkotaan dan telah mempunyai sumber penghidupan yang lain.

### 3. Faktor Hukum

Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* termasuk ketentuan hukum yang bersifat memaksa, dengan kata lain ketentuan-ketentuan dalam Pasal 10 UUPA termasuk peraturan-peraturan yang tidak boleh dikesampingkan.

Undang-undang ini dari segi hukumnya, jelaslah bahwa secara formal keseluruhan peraturan perundangan yang mengatur adalah sah, karena dibentuk oleh pejabat/instansi yang berwenang dan dalam pembentukannya telah melalui proses sebagaimana yang ditentukan.

Namun, dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga menurut pendapat dari Bapak Camat, adanya pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini, khususnya yang terjadi di Kabupaten Kendal.

Menurut beliau bahwa batas wilayah untuk menentukan keberadaan dari tanah *absentee/guntai* adalah wilayah kecamatan, atau setidaknya wilayah kecamatan yang berbatasan, yaitu dengan jarak tidak lebih dari 5 Km, namun dengan adanya perkembangan teknologi komunikasi, transportasi dan semakin canggihnya metode pertanian, ternyata jarak yang demikian jauh bahkan antar pulau tidak menjadi hambatan untuk bisa mengolah tanah pertaniannya dengan efektif. Dari jarak yang berjauhan selama perantauan, ternyata para pemilik tanah masih bisa secara aktif memantau perkembangan atas penggarapan tanahnya sehingga tidak adanya tanah terlantar. Walaupun tidak menutup kemungkinan bahwa ada pula tanah-tanah pertanian yang ditelantarkan pemiliknya karena dia sendiri berdomisili di luar kota atau bahkan di luar Jawa. Hal itu tentu saja menimbulkan kesulitan bagi sebagian pihak. Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

#### 4. Faktor Sarana dan Prasarana

Menurut bapak Mahmud selama ini Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut, yaitu tidak adanya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan/penguasaan tanah *absentee/guntai* dari aparat di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan. Kurangnya koordinasi dan kerja sama ini justru menimbulkan bentuk pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut.

#### 5. Faktor Aparat atau Penegak Hukumnya

Mengenai persoalan dan permasalahan tanah *absentee/guntai*, sebenarnya keberadaan Camat/Kepala Desa sangat strategis dalam membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah *absentee/guntai* di Kabupaten Kendal. Namun, peran yang strategis ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya bahkan kadang saling berbenturan. Misalnya aparat desa dan kecamatan dianggap sebagai penyebab terjadinya pemilikan KTP ganda sehingga menyebabkan adanya peralihan tanah pertanian pada pihak lain yang secara fisik tidak bertempat tinggal di kecamatan yang sama tetapi secara materiil telah sah adanya jual beli tanah tersebut. Ternyata pemilikan KTP ganda ini sulit untuk dipantau karena dari Kantor Pertanahan sendiri tidak dapat mengetahui secara pasti apakah KTP itu asli atau palsu. Pada prinsipnya Kantor Pertanahan

hanya memproses berkas yang sudah memenuhi syarat formal yaitu salah satunya dengan adanya bukti identitas dari pemilik tanah yang bersangkutan. Sehingga hal tersebut berakibat banyaknya tanah-tanah *absentee/gantai* yang terselubung.

#### 6. Faktor Ekonomi

Sebagaimana diketahui bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena memiliki nilai ekonomis. Kabupaten Kendal terdiri dari berbagai kecamatan yang memiliki tanah pertanian yang cukup subur sehingga mengundang perhatian masyarakat kota-kota besar yang kondisi ekonominya cukup baik dan bermodal kuat untuk membeli dan menjadikan tanah tersebut sebagai investasi di hari tuanya nanti, karena mereka mempunyai harapan tanah tersebut harganya akan selalu meningkat.

Seperti yang telah diuraikan di atas, bagi seorang petani, tanah pertanian adalah suatu sumber kehidupan, lambang status dalam masyarakat agraris. Karena itu seorang petani tidak mungkin meninggalkan tanah pertaniannya, membiarkan tanahnya menjadi tanah *absentee/gantai*. Selain itu di dalam data menunjukkan bahwa yang memiliki tanah pertanian secara *absentee/gantai* bukanlah para petani, melainkan orang-orang kota yang membeli tanah pertanian. Tanah itu dibeli bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya, tetapi dibeli sebagai sarana investasi dan dijual kembali setelah harganya tinggi.

Dengan demikian, ketidak tahuan seorang petani mengenai adanya larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* tidak berpotensi untuk melahirkan tanah *absentee/guntai*. Kecenderungan yang muncul pada masyarakat petani adalah pemilikan tanah yang melebihi batas maksimum. Kecenderungan ini terjadi karena nilai budaya masyarakat tani itu sendiri. Misalnya, seorang keluarga petani yang telah berhasil merubah kehidupannya dan tinggal menetap di kota akan menyerahkan atau menjual tanahnya kepada orang yang memegang prioritas utama yaitu sanak keluarga yang masih tetap jadi petani. Namun demikian, kadangkala terjadi juga peristiwa yang sebaliknya, dimana keluarga petani yang telah berhasil hidup layak di kota dan mengetahui bahwa tanah merupakan investasi yang menjanjikan, membeli tanah-tanah pertanian di kampung halamannya. Dalam hal ini telah terjadi imitasi terhadap perilaku orang-orang kota yang senang menanam investasinya dalam jual beli tanah terutama tanah pertanian.

Pada dasarnya memang tidak semua orang diperbolehkan membeli tanah tertentu, seperti yang sudah dijelaskan diatas larangan – larangan tersebut apabila dilanggar akan menyebabkana kesulitan bagi pembelinya. Maka dari itu diharapkan kepada masyarakat pemilik tanah yang hendak menjual tanahnya lebih memikirkan kembali masa depan anak cucu kelak atau paling tidak masyarakat terdekatnya sendiri dari praktik – praktik pemerasan kelak di kemudian hari.

Memang, merupakan hak pribadi bagi seseorang untuk menjual atau mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain, namun yang diharapkan adalah bahwa masyarakat sadar apabila transaksi jual beli dilakukan dengan cara yang sembrono dan tanpa memperhatikan peraturan yang mengaturnya dapat menyulitkan dan menyengsarakan anak cucunya kelak akan menjadi cara – cara pemerasan tersebut.

Jika disadari akan berakibat penyengsaraan, selayaknya tranasaksi jual beli diusahakan tidak dilakukan oleh penduduk yang bukan dari wilayah letak pertanahan tersebut berada. Dampak yang akan didapat apabila transaksi tersebut dijalankan dan dilakukan oleh orang yang berduit adalah harga tanah tersebut akan menjadi tinggi, hal tersebut akan menjadi memancing para tetangga pemilik tanah pertanian disekitarnya untuk ikut menjual tanah miliknya yang pada akhirnya akan menjadikan tanah- tanah tersebut menjadi tanah *absentee/guntai*. Dan apabila hal ini dibiarkan begitu lama dan tidak ditanggulangi maka transaksi jual beli tersebut akan mengakibatkan tanah- tanah dipedesaan sebagian besar akan bersetatus tanah *absentee*.

### **C. Peran Kantor Badan Pertanahan Nasional Dalam Kepemilikan Tanah *Absentee/Guntai* di Kabupaten Kendal**

Kantor Pertanahan merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional (BPN) di setiap daerah Kabupaten/Kota, dipimpin oleh seorang Kepala, yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi. Kantor ini mengemban 3 tugas pokok sebagai berikut :

- a. Menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, redistribusi, pemanfaatan bersama atas tanah, dan konsolidasi tanah perkotaan dan pedesaan;
- b. Menyiapkan dan melakukan kegiatan pengumpulan data pengendalian penguasaan tanah, pembayaran ganti rugi tanah kelebihan maksimum, *absentee/guntai*, dan tanah partikelir, pemberian ijin pengalihan dan penyelesaian masalah;
- c. Melaksanakan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Ketiga tugas pokok tersebut secara operasional terdistribusikan kepada empat unit kerja pada Kantor Pertanahan, yaitu :

#### **Seksi Penatagunaan Tanah (PGT)**

Unit kerja ini memiliki tugas pokok sebagai berikut :

- a. Mengumpulkan, mengolah dan menyajikan data penatagunaan tanah
- b. Menyiapkan penyusunan rencana penatagunaan tanah, memberikan bimbingan penggunaan tanah kepada masyarakat dan menyiapkan pengendalian perubahan penggunaan tanah.

#### **Seksi Hak – hak Atas Tanah (HAT)**

Unit kerja HAT memiliki tugas pokok sebagai berikut :

- a. Menyiapkan dan melakukan kegiatan pemeriksaan dan pemberian fatwa mengenai pemberian, pembaruan, perpanjangan jangka waktu, penghentian, dan pembatalan hak-hak atas tanah

- b. Menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang pengadaan tanah bagi instansi Pemerintah
- c. Menyiapkan dan melakukan penyelesaian masalah pertanahan

### **Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah (P2T)**

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Melakukan identifikasi, pengukuran, pemetaan dan menyiapkan pendaftaran tanah konversi tanah milik adapt;
- b. Menyiapkan pendaftaran hak-hak atas tanah berdasarkan pemberian hak dan pengakuan hak, mengumpulkan data dan informasi guna penyusunan sistem informasi guna penyusunan sistem informasi pertanahan serta memelihara daftar-daftar umum dan warkah di bidang pengukuran dan pendaftaran tanah.
- c. Menyiapkan penyelesaian peralihan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan bahan-bahan bimbingan/pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta menyiapkan sarana/bahan-bahan daftar isian di bidang pengukuran dan pendaftaran tanah.

### **Seksi Penatagunaan Tanah (PGT)**

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Mengumpulkan, mengolah dan menyajikan data penatagunaan tanah;
- b. Menyiapkan penyusunan rencana penatagunaan tanah, memberikan bimbingan penggunaan tanah kepada masyarakat dan menyiapkan pengendalian perubahan penggunaan tanah.

Peraturan yang jelas dan tegas tentang pembatasan pemilikan tanah kini menjadi semakin penting, seiring dengan kebutuhan atas tanah yang semakin meningkat. Terhadap penguasaan tanah pertanian, Pasal 7 UUPA meletakkan prinsip bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan agar tidak merugikan kepentingan umum. Maka, Pasal 11 ayat (1) UUPA mengatur hubungan antara orang dengan tanah beserta wewenang yang timbul darinya. Hal ini juga dilakukan guna mencegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Kemudian ayat (2) dari pasal yang sama juga memperhatikan adanya perbedaan dalam keadaan dan keperluan hukum berbagai golongan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Penekanan dari aturan ini adalah akan diberikannya jaminan perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah.

Dalam Pasal 12 dan Pasal 13 UUPA, pemerintah menegaskan usaha pencegahan monopoli swasta. Sedangkan usaha pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang. Masalah penguasaan tanah pertanian, prinsip dasarnya telah digariskan dalam Pasal 7 dan Pasal 10 (prinsip mengerjakan atau mengusahakan sendiri hak atas tanah pertanian secara aktif) serta pasal 17 yang mengisyaratkan tentang perlunya peraturan mengenai batas maksimum luas tanah pertanian yang dapat dipunyai oleh satu keluarga atau badan hukum.

Walaupun larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* yang diatur dalam PP No 224 Tahun 1961 *jo* PP No 41 Tahun 1964 masih berlaku hingga saat ini, pada kenyataannya di Kabupaten Kendal khususnya di Kecamatan Rowosari dan Kaliwungu masih banyak dijumpai tanah-tanah *absentee/guntai*, dan sejauh ini Kantor Pertanahan memang belum melakukan hal yang konkrit untuk menunjang terlaksananya efektivitas larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* tersebut. Hal itu terbukti dari adanya tanah-tanah *absentee/guntai* yang lolos dari pantauan Kantor Pertanahan.

Menurut salah seorang staf dari Kantor Pertanahan sebenarnya pihaknya sudah semaksimal mungkin melakukan tertib administrasi khususnya dalam hal pembuatan sertipikat tanah, yang sebelumnya akan dilihat terlebih dahulu mengenai domisili dari pemilik tanah tersebut apakah berada di satu kecamatan dengan tanah yang bersangkutan. Dan jika memang terbukti letak tanah tersebut berada di luar kecamatan atau dengan jarak lebih dari 5 Km dalam hal letak tanah itu berbatasan antar kecamatan, maka tidak akan diproses dalam pembuatan sertifikatnya. Tapi yang kemudian terjadi adalah, orang-orang yang ditolak tersebut akan datang kembali dengan membawa KTP daerah tempat tanah itu berada sehingga Kantor Pertanahan tidak berani menolak untuk memproses berkas-berkas tersebut, karena secara formal semua syarat sudah terpenuhi. Dan disini pihak Kantor Pertanahan tidak memiliki kewenangan yang terlalu jauh dalam meneliti apakah KTP tersebut asli atau tidak.

Sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai melalui Program Catur Tertib Pertanahan khususnya tertib hukum pertanahan dan tertib penggunaan tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal telah melakukan upaya yaitu penertiban hukum dengan mengadakan penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas. Penyuluhan diadakan dengan datang ke lapangan untuk mengumpulkan atau memantau keadaan inventarisasi ke daerah-daerah yaitu memantau seperti di kecamatan - kecamatan, dimana kecamatan merupakan sentral daripada peralihan hak supaya tidak dilakukan jual beli tanah secara *absentee/guntai*.

Dengan adanya penyuluhan tersebut dapat dikembangkan disiplin hukum yaitu bahwa para pejabat yang berkaitan dengan masalah pertanahan mematuhi dan menerapkan hukum pertanahan yang berlaku, dan masyarakat dengan pengetahuannya atas hukum pertanahan akan mematuhi, maka hal ini apabila terjadi penyimpangan terhadap peraturan yang berlaku dapat diluruskan kembali sebagaimana mestinya.

Hanya saja pemerintah di sini belum bisa menerapkan secara tegas mengenai sanksi sebagaimana yang telah ditetapkan dalam PP No. 224 Tahun 1961 pada Pasal 19 mengenai sanksi pidana bagi pemilik tanah yang memperoleh atau dengan sengaja menghalanghalangi pengambilan tanah oleh Pemerintah dan pembagiannya, yaitu :

Ayat (1)                      Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalanghalangi pengambilan tanah oleh Pemerintah

dan pembagiannya, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), di pidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- sedang tanahnya diambil oleh Pemerintah tanpa pemberian ganti rugi.

Ayat (2) Barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi terlaksananya Peraturan Pemerintah ini dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-

Ayat (3) Tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, bahwa di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal belum pernah adanya penerapan sanksi pidana tersebut. Hal itu menunjukkan bahwa penegakan hukum terhadap larangan tanah *absentee/guntai* tersebut tidak tegas.

Selain itu juga mengenai adanya sanksi denda sebesar Rp. 10.000,- tersebut, untuk keadaan saat ini sudah tidak relevan lagi karena terlalu ringan sehingga akan mudah dilanggar, karena dibuat pada tahun 1961 dan sampai saat ini belum adanya perubahan lagi.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Simpulan

1. Larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* di Kabupaten Kendal ternyata belum dapat berjalan dan dilaksanakan secara efektif. Hal ini terbukti dengan masih adanya pemilikan tanah - tanah *absentee/guntai* di Kecamatan Rowosari dan Kecamatan Kaliwungu. Adapun beberapa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah pertanian *absentee/guntai* adalah :
  - a. Faktor kurangnya kesadaran hukum masyarakat, yaitu masih banyak terjadi jual beli tanah yang dilakukan secara di bawah tangan dan peralihannya juga tidak didaftarkan di Kantor Pertanahan sehingga banyak tanah-tanah yang dimiliki secara *absentee/guntai* yang lolos dari pantauan Kantor Pertanahan.
  - b. Faktor budaya yaitu karena adanya pewarisan
  - c. Faktor sarana dan prasarana, yaitu Kantor Pertanahan tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut.
  - d. Faktor aparat atau penegak hukumnya, yaitu dengan adanya kemudahan yang diberikan oleh aparat di tingkat kelurahan dan kecamatan dalam pembuatan KTP yang mengakibatkan banyak terdapat KTP ganda yang digunakan dalam transaksi pemilikan tanah di pedesaan.

- e. Faktor ekonomi, karena tanah memiliki nilai ekonomis dan masyarakat beranggapan bahwa tanah dapat digunakan sebagai jaminan hidup di hari tuanya nanti, sehingga mengakibatkan terjadinya peralihan peruntukan tanah pertanian menjadi kawasan perumahan, industri dan pariwisata
- f. Fenomena larangan tanah *absentee/guntai* secara nyata terjadi, tetapi tidak dilakukan sanksi yang tegas.

2. Peran Kantor Pertanahan dalam mengatasi kepemilikan tanah *absentee/guntai* yaitu dengan jalan :

- a. Penertiban administrasi, yaitu dengan melakukan pengawasan yang ketat terhadap pemindahan hak atas tanah pertanian melalui kerja sama antara instansi yang terkait yaitu Kepala Desa, Kecamatan dan PPAT/Notaris.
- b. Penertiban hukum, yaitu melalui penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas terhadap masyarakat juga pejabat/aparat yang berkaitan dengan masalah pertanahan.

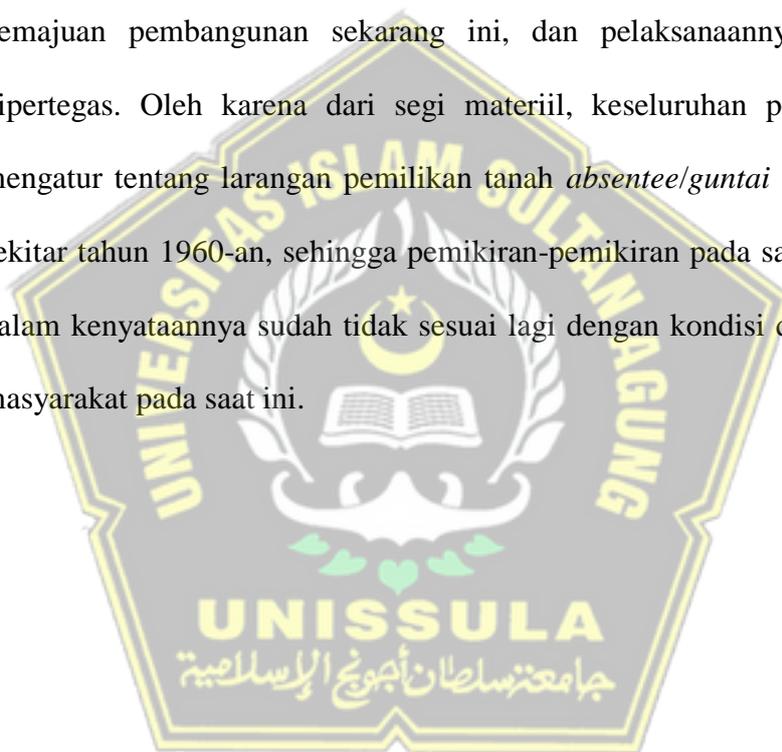
## B. Saran

Berhubungan erat dengan kesimpulan di atas, maka disarankan :

- 1. Agar perlu adanya koordinasi antara Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal dengan Kantor Kecamatan dan PPAT/Notaris, namun penguatan koordinasi ini harus diikuti dengan manajemen administrasi yang sehat dan rapi dari Kantor Kecamatan khususnya dalam pembuatan KTP ganda.
- 2. Ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan

perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan kembali mengenai jarak antara domisili pemilik tanah dan letak tanah mengingat kemajuan di bidang teknologi transportasi, jarak antar kecamatan sudah tidak menjadikan suatu hambatan terhadap efektifitas dan produktivitas secara optimal tanah pertanian untuk dapat diolah.

3. Hendaknya ketentuan sanksi terhadap pelanggaran larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* diperbaharui dan disesuaikan dengan perkembangan kemajuan pembangunan sekarang ini, dan pelaksanaannya agar lebih dipertegas. Oleh karena dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 1960-an, sehingga pemikiran-pemikiran pada saat itu ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

Abdurrahman Al-Maliki, *As-Siyasah Al-Iqtishadiyah Al-Mutsala*.

Athif Abu Zaid Sulaiman Ali, *Ihya' Al-Aradhi Al-awatfi Al-Islam*.

Ali Achmad Chomzah. 2004. *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia, Jilid I*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta.

Boedi Harsono, 2006, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan - Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.

C.S.T. Kansil, Christine , S.T Kansil, Engelien R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta.

Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta.

Eddy Ruchiyat, 1999, *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung.

Effendi Perangin, 1986, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta.

I Nyoman Budi Jaya, 1989, *Tinjauan Yuridis tentang Restribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*, Liberty, Yogyakarta.



- John M. Echlos dan Hasan Sadily. 1996. *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- K. Wantjik Saleh, 1985, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Bandung.
- Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Ngadino, 2019, *Ketentuan Umum Tata Cara Pembuatan Dan Pengisian Akta PPAT*, UPT Universitas PGRI Semarang Press. Semarang.
- P. Joko Subagyo, 1997, *Metode Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghlia Indonesia, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Suparmoko, 1991, *Metode Penelitian Praktis*, Yogyakarta.
- Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Syahyuti. 2006, *Nilai-nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia*, Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol 24.
- Taqiyuddin An-Nabhani, *An-Nizham Al-Iqtishadi fi Al-Islam*.



## **B. PERATURAN PERUNDDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang - undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Cara – cara pelaksanaan pembagian tanah.

## **C. JURNAL**

Penelitian tentang Efektivitas Peraturan Perundang-undangan Larangan Tanah Absentee, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2001.

## **D. WEBSITE**

<https://id.scribd.com?document/353957728/Teori-Kepastian-Hukum>, (\*akses Jum'at, 23 Agustus 2019, 23.00 WIB)

<https://mirdinatajaka.blogspot.com/2017/05/teori-keadilan-hukum.html>, (\*akses Senin, 26 Agustus 2019, 01.30 WIB)

[www.atrbpn.go.id](http://www.atrbpn.go.id) (\*akses Senin, 24 Agustus 2020, 02.25 WIB)