

REKONSTRUKSI REGULASI KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTE*

PERTANIAN BERBASIS NILAI KEADILAN

DISERTASI



Disusun oleh :

RIYANTO, S.I.P., S.H., M.Kn.

PDIH.10301800084

PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM (PDIH)

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

SEMARANG

2022

LEMBAR PENGESAHAN

UJIAN TERBUKA

**REKONSTRUKSI REGULASI KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTE* PERTANIAN
BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh :

RIYANTO, S.I.P., S.H., M.Kn.

NIM: 10301800084

Disusun Untuk Ujian Terbuka Disertasi
Pada Program Doktor ilmu hukum
Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor
Semarang, Februari 2023

Telah disetujui oleh :

PROMOTOR

CO-PROMOTOR

Prof. Dr. Adi Sulistiyono, SH. MH

Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., C.N. M.Hum

UNISSULA

جامعة سلطان أبو نوح الإسلامية

Mengetahui,

Kotia Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung Semarang

PROGRAM DOKTOR
ILMU HUKUM
FT-UNISSULA

Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.

NIDN. 06-2105-7002

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Riyanto, S.I.P., S.H., M.Kn.
NIM. 10301800084

MOTTO

"Hai orang-orang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah setiap orang memperhatikan apa yang telah diperbuatnya untuk hari esok (akhirat) dan bertakwalah kepada Allah. Sungguh, Allah maha mengetahui apa yang kamu kerjakan."

(Q.S Al-Hasyr: 18)



PERSEMBAHAN

- Istri dan Anakku;
- Saudara-Saudaraku;
- Almamater Fakultas Hukum UNISSULA;
- Bangsa dan Negaraku



KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah SWT atas segala nikmat, petunjuk dan rahmatNya, sehingga penulis dapat memasuki hingga menyelesaikan disertasi ini yang berjudul “Rekonstruksi Regulasi Kepemilikan Tanah *Absente* Pertanian Berbasis Nilai Keadilan” Shalawat dan Salam semoga selalu tercurahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW. Disertasi ini merupakan sebuah tugas akhir yang diajukan guna memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Doktor pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Penulis menyadari bahwa karya ini masih terdapat kekurangan maupun kesalahan, oleh karena itu kritik dan saran yang membangun dari pembaca sangat bermanfaat bagi penulis untuk memperbaiki kualitas karya disertasi ini. Semoga disertasi ini dapat bermanfaat untuk perkembangan keilmuan dan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

Dalam penyusunan disertasi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang
2. Dr. Bambang Tri Bawono S.H., M.H Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang
3. Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M.H., selaku Kaprodi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang

4. Prof. Dr. Adi Sulisty, SH, MH selaku Promotor yang telah memberikan bimbingan dan dorongan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini;
5. Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., C.N. M.Hum selaku Co-Promotor yang dengan penuh ketulusan, kesabaran, telah berkenan meluangkan waktu memberikan bimbingan kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini;
6. Para Penguji Ujian Disertasi dalam Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka, yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya disertasi ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;
7. Dosen, yang telah memberikan ilmu yang tiada terhingga bagi diri penulis selama kuliah pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
8. Rekan Mahasiswa dan admin pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan siapa saja yang telah memberikan bantuannya, baik secara langsung maupun tidak langsung di saat penulis menyusun disertasi ini hingga selesai.

Akhirnya segala kritik dan saran dari pembaca yang sifatnya membangun akan penulis terima demi kesempurnaan disertasi ini. Atas perkenan Allah SWT, akhirnya penulis mampu menyelesaikan disertasi ini. Harapan penulis, mudah-mudahan disertasi ini dapat bermanfaat. Amin.

Wassalamu 'alaikum wr.wb

RIYANTO, S.I.P., S.H., M.Kn
NIM : 10301800084

ABSTRAK

Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letaknya tanah dalam jangka waktu 6 bulan harus mengalihkan haknya kepada orang lain di kecamatan dimana tanah itu terdapat atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Ketentuan tersebut tidak berlaku jika yang bersangkutan tinggal di daerah yang berbatasan dengan tanah tersebut, asalkan saja jarak tempat tinggalnya masih memungkinkan yang bersangkutan dapat secara efisien mengerjakan tanahnya (pasal 3 PP No. 224 Tahun 1961). Pasal 3 PP No. 224 Tahun 1961 merupakan Peraturan Pemerintah yang melarang pemilikan tanah *absente*.

Tujuan penelitian ini pertama, untuk mengkaji dan menemukan regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian belum berbasis nilai keadilan. Kedua, untuk mengkaji dan menemukan kelemahan regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian dalam sistem hukum Indonesia. Ketiga, untuk merekonstruksi regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian berbasis nilai keadilan.

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme dengan metode pendekatan *yuridis sosiologis* untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder dan data primer dengan menemukan kenyataan hukum yang dialami di lapangan serta metode deskriptif kualitatif, yakni dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh gambaran yang komperhensif, dimana nantinya data akan dipaparkan secara deskriptif.

Berdasarkan hasil penelitaian disertasi ini, ditemukan regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian belum berbasis nilai keadilan karena adanya kekosongan norma dalam Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *Absente*. Faktor kelemahan terdiri dari faktor struktur hukum; selama ini Kantor Pertanahan diberbagai Kabupaten/kota tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *Absente*/guntai. Dari faktor subtansi hukum, Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *Absente*. Dari faktor budaya hukum, faktor penyebab terjadinya tanah *Absente*/guntai dari aspek kebudayaan yaitu karena adanya Pewarisan.

Rekonstruksi regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian berbasis nilai keadilan yaitu rekonstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: Pasal 3 Ayat (1) : 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, jika selebihnya tenggang waktu 6 bulan maka tanah tersebut akan dialihkan menjadi aset desa di kecamatan tersebut. Sedangkan rekonstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan

Pemberian Kerugian Pasal 3d : Tanah di kecamatan tempat tanah tersebut berada tidak boleh dimiliki oleh seseorang diluar kecamatan tersebut, sehingga dilarang dipindahtangankan dengan alasan apapun.

Kata Kunci : UUPA, Tanah, Absente



ABSTRACT

Land owners who reside outside the sub-district where the land is located within a period of 6 months must transfer their rights to another person in the sub-district where the land is located or move to the sub-district where the land is located. This provision does not apply if the person concerned lives in an area bordering the land, as long as the distance from his residence still allows him to efficiently work his land (Article 3 PP No. 224 of 1961). Article 3 PP No. 224 of 1961 is a Government Regulation that prohibits absente.

The purpose of this study, first, is to examine and find absente agricultural land ownership regulations have not been based on the value of justice. Second, to examine and find weaknesses in absente agricultural land ownership regulations in the Indonesian legal system. Third, to reconstruct absente agricultural land ownership regulations based on the value of justice.

This study uses a constructivism paradigm with a sociological juridical to solve research problems by examining secondary data and primary data by finding the legal reality experienced in the field as well as qualitative descriptive methods, namely where the data obtained are then arranged systematically so that a comprehensive picture will be obtained, where later the data will be presented descriptively.

Based on the results of this dissertation research, it was found that absente agricultural land ownership regulations were not based on justice values because of the absence of norms in Article 3 PP No. 224 of 1961 in conjunction with Government Regulation No. 41 of 1964. This creates a gap for legal smuggling so that someone can own agricultural land. on an absente. Weakness factors consist of legal structure factors; So far, the Land Offices in various regencies/cities do not have accurate data regarding the absence of agricultural land ownership. From the legal substance factor, Article 3 of PP No. 224 of 1961 in conjunction with Government Regulation No. 41 of 1964 creates a gap for legal smuggling so that someone can own agricultural land on an absente. From the legal culture factor, the factor causing the Absente land from the cultural aspect is because of inheritance.

Reconstruction of absente agricultural land ownership regulations based on justice values, namely the reconstruction of Government Regulation No. 224/1961 in conjunction with Government Regulation No. 41/1964, namely: Article 3 Paragraph (1): Agricultural land owners who reside outside the sub-district where the land is located, within a period of time 6 months must transfer the land rights to another person in the sub-district where the land is located, if the remaining 6 months grace period then the land will be transferred to the village asset in the sub-district. While the reconstruction of Government Regulation Number 41 of 1964 concerning Amendments and Supplements to Government Regulation Number 224 of 1961 concerning Implementation of Land Distribution and Provision of Losses Article 3d: Land in the sub-district where the land is located may not be owned by someone outside the sub-district, so it is prohibited to be transferred for any reason

Keywords: UUPA, Land, Absente

RINGKASAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan sumber utama bagi para petani dalam meningkatkan produksi hasil pertanian. Lahan pertanian sangat penting nilainya, karena menjadi salah satu penunjang ketahanan pangan suatu negara. Oleh karena itu, lahan pertanian perlu diatur keberadaannya agar tidak dimiliki secara besar-besaran oleh sebagian pihak saja. Peraturan terkait lahan pertanian merupakan perwujudan sila kelima Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Perwujudan keadilan tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk memberikan kewenangan yang sama kepada setiap warga negara Indonesia dalam memiliki lahan pertanian.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sebagai suatu norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subjek hukum, dalam hal ini, untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya).

Tanah memiliki makna yang cukup luas tidak hanya dalam aspek fisik, tetapi juga aspek ekonomi, budaya, sosial, politik, hukum, ekonomi, produksi, pertahanan serta keamanan. Tanah menjadi aset yang dapat mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Tanah menjadi faktor penting

dalam menunjang keberlangsungan hidup masyarakat dan pembangunan negara. Warga negara Indonesia sebagian besar bermata pencaharian dibidang pertanian (agraris), baik sebagai pemilik tanah pertanian, petani penggarap maupun buruh tani. Masyarakat Indonesia menggantungkan hidupnya dari hasil pertanian.

Potensi Lahan Pertanian Tanaman Pangan di Kabupaten Batang Hari seluas 63.610 ha terdiri dari 15 Kecamatan.

Tabel 1.1
Luas Penggunaan Lahan Kecamatan di Kabupaten Batang (hektar) 2020
Sumber: Laporan Statistik Pertanian dari Dinas Pangan dan Pertanian

Kecamatan Subdistrict	Lahan Pertanian Agricultural Land	Bukan Lahan Pertanian Not Agricultural Land	Jumlah Total	
000 Wadukragel	5.115,17	1.000,00	6.115,17	
000 Batanghari	7.030,72	1.678,35	7.992,80	
000 Blawan	2.415,00	1.423,02	7.895,02	
040 Ruben	2.034,10	702,00	4.692,35	
100 Sawitk	2.329,13	820,35	7.384,31	
000 Teropa	1.482,10	510,35	1.992,35	
000 Singang	2.285,00	1.041,04	7.270,04	
000 Simpuk	2.541,40	800,25	3.341,65	
100 Mangunrejo	2.975,72	466,78	4.442,50	
000 Sambah	2.001,95	1.000,22	8.302,17	
001 Mangun	2.612,40	1.000,22	3.612,07	
100 Tana	2.021,00	1.475,88	4.505,78	
101 Karakaman	2.455,74	1.719,33	4.175,61	
110 Bering	1.682,00	1.751,91	3.434,01	
120 Wadungsari	2.241,13	114,04	2.355,17	
Jumlah	2020	63.610,99	15.253,17	78.864,16
	2019	62.335,98	16.590,18	78.864,16
Total	2018	62.641,50	16.232,66	78.864,16
	2017	63.582,10	15.282,06	78.864,16

Tanah *Absente* merupakan salah satu jenis persoalan pertanahan yang kerap ditemukan, khususnya dalam industri pertanian. Untuk diketahui, tanah *Absente* atau yang kerap dikenal dengan istilah guntai merupakan tanah pertanian yang terletak di luar wilayah kedudukan pemilik tanah. Dengan kata

lain, tanah pertanian tersebut letaknya berjauhan dengan pemilik lahan tersebut. Istilah *absente* diangkat dari kata absent yang berarti tidak hadir dan tidak diakui kepemilikannya.

Sebagai Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara *absente* atau guntai diatur 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), menyebutkan:

“pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”¹

Peraturan tersebut menunjukkan pemilikan tanah secara *absente* atau guntai tidak diperbolehkan dan melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA. Larangan untuk memiliki tanah secara *absente* atau guntai ini sebenarnya bertujuan agar tanah pertanian yang berada di kecamatan tersebut dikelola sendiri oleh petani yang berada di kecamatan letak tanah itu sehingga hasilnya pun maksimal. Dan jika dibiarkan seseorang atau badan hukum memiliki tanah secara *absente* atau guntai akan menyebabkan ketidakadilan karena yang bekerja bukan pemilik tanah pertanian tersebut. Sehingga tidak sesuai dengan tujuan *Landreform* yang diselenggarakan di Indonesia.

Tujuan dari larangan kepemilikan Tanah *absente* ini adalah agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah pertanian tersebut dapat dinikmati oleh

¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, Prenada Media Group, 2005, hlm. 57.

masyarakat yang tinggal di daerah tempat tanah tersebut berada. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, mewajibkan pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya untuk mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada orang lain, dalam Peraturan Pemerintah tersebut mewajibkan pemilik tanah untuk pindah ke kecamatan di mana tanah tersebut berada.

Faktanya, walaupun larangan ini masih berlaku sampai dengan hari ini, pemilikan dan atau penguasaan tanah pertanian secara *Absente* atau guntai ternyata banyak dijumpai di berbagai kecamatan di Kabupaten Batang. Di Kabupaten Batang saat ini banyak kepemilikan tanah pertanian banyak yang dimiliki oleh orang atau badan hukum yang bukan saja berada di luar kecamatan, namun kadang luar daerah seperti Kota Semarang dan bahkan ada pula yang berdomisili atau berpenduduk luar propinsi dan nampaknya menjadi trend belakangan ini. Hal ini tidak mengherankan, karena Kabupaten Batang akhir-akhir ini nampaknya menjadi destinasi bagi kalangan pengusaha untuk menempatkan perusahaan, gudang dan pertokoan, sehingga banyak lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi sentra industry.

Ketentuan larangan kepemilikan tanah *Absente* dapat menimbulkan permasalahan. Permasalahan utama mengenai pengecualian-pengecualiannya seperti pada pengecualian pada orang atau badan hukum yang dapat memiliki tanah pertanian secara *absente* bila letak tanah tersebut dan tempat tinggal pemilik tanah tersebut berbatasan kecamatannya. Tetapi untuk saat ini jarak antara kecamatan lainnya tidak terlalu jauh malah terasa dekat, karena dengan

adanya perkembangan di bidang transportasi yang semakin maju, sehingga memungkinkan orang yang tempat tinggalnya tidak berbatasan langsung dengan letak tanah untuk memiliki tanah pertanian secara *absente*. Karena mereka masih dapat mengerjakan tanah tersebut secara aktif. Undang-undang Pokok Agraria, tidak mengizinkan kepemilikan tanah secara *absente*, dengan alasan kepentingan sosial dan perlindungan tanah. Dikhawatirkan jika tanah yang dimiliki secara *absente* yang tidak diolah akan menjadi tanah terlantar atau tidak produktif sebab pemiliknya jauh.

Tanah *absente* dapat dimiliki oleh penduduk yang masih berbatasan dengan kecamatan di mana tanah tersebut berada. Selain itu tanah *absente* juga dapat dimiliki oleh pegawai negeri atau TNI (Tentara Negara Indonesia), dengan alasan keduanya adalah abdi negara yang dapat berpindah tugas dari satu wilayah ke wilayah Indonesia yang lainnya. Untuk itu pemilik tanah *absente* dapat menjual tanah tersebut kepada masyarakat sekitar. Bisa juga menukar tanah tersebut atau memberikannya dengan sukarela dalam bentuk hibah kepada penduduk sekitar.

Apabila pemilik tanah *absente* dihubungkan dengan ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum adalah sebagai berikut:

1. Memberi nama pada penguasaan hak yang bersangkutan;
2. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;

3. Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
4. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

Berdasarkan dari poin-poin tersebut sehubungan dengan kepemilikan tanah secara *absente* dalam hal kejelasan kepemilikan dapat dibenarkan oleh karena hak setiap orang yang melekat pada dirinya untuk dapat memiliki setiap benda tentunya dengan cara-cara yang wajar atau dengan cara-cara jual beli dan sebagainya. Tetapi kepemilikan tanah secara *Absente* apabila dilihat dari segi asas kemanfaatan tentunya berbeda dengan pandangan yang lainnya, ini dikarenakan setiap tanah atau lahan harus memberikan kemakmuran atau manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat sesuai dengan termaktub dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Penerapan UUPA dan peraturan pelaksana terhadap kepemilikan tanah atau secara *absente* memang belum maksimal, artinya belum terakomodir dengan baik oleh pemerintah baik pusat hingga ke daerah. Hal ini disebabkan karena adanya kekosongan norma dalam Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: menyatakan bahwa:

Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

Kewajiban tersebut pada ayat (1) pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan

tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya memungkinkan mengerjakan tanah secara efisien, menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II.

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

Ketentuan dalam ayat (1) dan (3) pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah dikecamatan tempat tinggalnya atau di kecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat (2) pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang 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 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

Jika kewajiban tersebut pada ayat (1) dan (3) pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.

Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.

1. Dalam pasal tersebut tidak diatur secara tegas mengenai persyaratan seseorang dapat memiliki tanah pertanian di kecamatan wilayah tempat tinggalnya. Selain itu, pada Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 ini tidak mengatur persyaratan apa yang diperlukan untuk menentukan kebenaran dari domisili seseorang.
2. Pasal 3a ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian yang menerangkan
3. Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar Kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut di atas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah itu.

Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *Absente*. Ketentuan tersebut sampai saat ini belum dilakukan perubahan. Banyak kecurangan yang timbul dalam pelaksanaan ketentuan mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian secara *Absente* ini akibat dari adanya kekosongan norma pada pasal tersebut.

Uraian latar belakang diatas menarik bagi peneliti untuk mengambil judul “Rekontruksi Regulasi Kepemilikan Tanah *Absente* Pertanian Berbasis Nilai Keadilan”.

B. Perumusan Masalah

1. Mengapa regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian belum berbasis nilai keadilan?
2. Apa kelemahan-kelemahan regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian dalam sistem hukum Indonesia?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji dan menemukan regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian belum berbasis nilai keadilan.
2. Untuk mengkaji dan menemukan kelemahan regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian dalam sistem hukum Indonesia
3. Untuk merekonstruksi regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian berbasis nilai keadilan

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan secara teoritis: Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum pada spesifikasi cabang ilmu hukum perdata. Sehingga dapat terwujud rekontruksi regulasi kepemilikan tanah *absente* berbasis nilai

keadilan. Selanjutnya, hasil dari penelitian ini sekaligus dapat dijadikan sebagai literatur tambahan data yang berkaitan dengan tanah *Absente*.

2. Kegunaan secara praktis:

- a. Bagi pemerintah, diharapkan memberikan sumbangsih pemikiran kepada Lembaga terkait baik eksekutif maupun legislatif dalam mewujudkan kebijakan tentang regulasi kepemilikan tanah *Absente* berbasis nilai keadilan.
- b. Bagi masyarakat, diharapkan menjadi bahan referensi bagi pembaca baik mahasiswa, dosen, maupun masyarakat umum agar mengetahui regulasi kepemilikan tanah *Absente* sehingga nantinya dapat tercipta hukum yang adil.
- c. Bagi peneliti, sebagai sarana dalam proses pembelajaran sehingga bermanfaat untuk menambah dan mengembangkan pengetahuan peneliti di bidang hukum, khususnya hukum perdata yang tentunya diharapkan dapat menunjang pekerjaan yang penulis geluti nantinya.

E. Kerangka Konseptual Disertasi

1. Rekonstruksi

Rekonstruksi adalah membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian yang sempurna, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi yang ideal. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran

yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

2. Regulasi

Regulasi adalah suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/organisasi, dan masyarakat demi mencapai tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, dan bersosialisasi.² Sehingga tujuan dibuatnya regulasi atau aturan adalah untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan batasan-batasan tertentu, dan regulasi tersebut diberlakukan pada berbagai lembaga masyarakat baik untuk keperluan masyarakat umum maupun untuk bisnis.³

3. Tanah *Absente*

Tanah *Absente* yaitu tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah. Dengan kata lain tanah *Absente* adalah tanah yang letaknya berjauhan dengan pemiliknya.

4. Nilai Keadilan

Keadilan sebagai nilai adalah prinsip moral setiap individu yang memutuskan untuk hidup dengan memberi kepada setiap orang apa yang

² Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 15.

³ Bambang Sunggono, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 42.

sesuai atau miliknya. Keadilan adalah bagian dari nilai-nilai sosial, moral dan demokrasi, dari situlah arti pentingnya.

Keadilan adalah kebajikan yang harus dipraktekkan oleh semua individu secara konsisten dan dalam mengejar kebaikan mereka sendiri dan masyarakat.

Yang diharapkan adalah setiap individu menghormati norma-norma sosial yang telah ditetapkan dan berkontribusi dalam pemeliharaan lingkungan yang harmonis. Dan dalam situasi ketidakadilan, yang ideal adalah setiap orang bertindak dengan jujur dan tidak memihak.

Untuk mencapai hal tersebut, keadilan perlu menjadi nilai yang ditanamkan oleh keluarga, diperkuat oleh lembaga pendidikan, dihormati dan dilindungi oleh negara dan lembaganya serta dipraktikkan oleh masyarakat.

F. Kerangka Teoritis

1. *Grand Theory*; Teori Keadilan Pancasila

Pancasila merupakan dasar negara dan landasan ideologi Negara Republik Indonesia, Pancasila juga merupakan pandangan hidup yang berkembang dalam kehidupan sosial dan budaya Indonesia. Di era modernisasi mengharuskan masyarakat Indonesia agar lebih memahami nilai-nilai Pancasila. Nilai Pancasila secara subyektif adalah nilai-nilai-nilai-nilai yang timbul dari hasil penilai-nilaian dan pemikiran filsafat dari bangsa Indonesia yang digunakan untuk pegangan hidup, petunjuk dan pedoman bagi bangsa Indonesia, sedangkan Pancasila secara obyektif

yaitu bahwa inti dari sila-sila Pancasila akan tetap ada sepanjang masa dalam kehidupan manusia baik dalam adat kebiasaan, kebudayaan maupun kehidupan keagamaan.

Hakikat adil adalah berupa pemenuhan segala sesuatu yang berhubungan dengan hak dalam hubungan hidup kemanusiaan. Nilai yang terkandung dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, serta Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

Dibandingkan dengan sila-sila yang lain, sila ke lima mempunyai keistimewaan di dalam rumusnya, yaitu didahului oleh yang menegaskan bahwa empat sila yang mendahuluinya adalah “untuk mewujudkan” apa yang terkandung dalam sila yang ke lima ialah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Masyarakat adil dan makmur adalah impian kebahagiaan yang telah lama ada dalam keyakinan bangsa Indonesia. Cita-cita keadilan dan kemakmuran adalah sebagai tujuan akhir dari revolusi bangsa Indonesia yang juga termuat dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam diri setiap orang harus selalu ada kemampuan untuk memberikan apa yang seharusnya untuk diri sendiri maupun untuk orang lain, karena manusia adalah memiliki sifat kodrat perseorangan dan sifat kodrat makhluk sosial. Dalam istilah keadilan sosial atau adil yang berarti penjelmaan unsur-unsur dari hakekat manusia sebagai perseorangan dan makhluk sosial.

Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menunjukkan bahwa manusia Indonesia menyadari hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam masyarakat bersama harus terwujud suatu keadilan sosial, karena dengan demikian akan terpenuhi kebutuhan dan kepentingan hidup secara bersama, hal inilah yang menjadi pangkal dasar keadilan sosial.

Makna keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam sila ke lima Pancasila mempunyai makna atau nilai yang dijiwai dan oleh sila pertama, kedua, ketiga dan keempat. Dalam sila tersebut terkandung makna filosofis yang merupakan tujuan Negara Indonesia sebagai kehidupan masyarakat bersama. Maka makna dan nilai keadilan yang harus terwujud dalam kehidupan masyarakat adalah keadilan yang harus didasari dan dijiwai oleh keadilan kemanusiaan. Yaitu keadilan dengan hubungan antara manusia dengan dirinya sendiri, antara manusia dengan manusia lain, antara manusia dengan masyarakat, bangsa dan negara serta hubungan antara manusia dengan Tuhannya.

2. *Middle Theory; Teori Sistem Hukum*

Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat itu telah tercapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif dalam implementasinya. Hal ini,

dapat dilihat dalam masyarakat dalam melaksanakan aturan hukum tersebut.

Kegagalan dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil dalam implementasinya. Faktor yang mempengaruhi adalah hal yang menyebabkan atau berpengaruh dalam pelaksanaan dan penerapan hukum tersebut. Faktor yang mempengaruhi dapat dikaji dari aspek keberhasilannya dan aspek kegagalannya.

Faktor yang mempengaruhi keberhasilan itu meliputi substansi hukum, struktur hukum, kultur hukum, dan fasilitasnya. Norma hukum dikatakan berhasil apabila norma tersebut ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun aparat penegak hukum itu sendiri.

Ada banyak cara untuk membahas hukum atau system hukum salah satunya adalah dengan membahasnya sebagai law (Hukum), yakni sekumpulan aturan-aturan norma tertulis atau tidak tertulis yang berkenaan dengan perilaku benar dan salah, hak dan kewajiban. Ini adalah penggunaan istilah hukum yang umum misalnya kita bertanya apakah hukum memperbolehkan kita membayar makan siang kita dengan cara memotong uang pengembalian pajak penghasilan, apakah akan dikatakan sebagai hal yang melanggar hukum bila kita menerobos lampu merah atau merampok bank. Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence M. Friedman, seorang profesor di bidang hukum, sejarawan, yang juga pakar sejarah hukum Amerika, dan penulis produktif. Lawrence M Friedman

mengemukakan 3 unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum.

Ketiga unsur tersebut meliputi struktur, substansi dan budaya hukum.⁴

1) Pengertian struktur hukum terdiri dari :

- 1) Unsur jumlah dan ukuran pengadilan yurisdiksinya.
- 2) Cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya.
- 3) Bagaimana badan legislatif ditata.

2) Pengertian substansi meliputi :

- 1) Aturan norma dan perilaku masyarakat dalam system hukum tersebut.
- 2) Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan dan aturan baru yang mereka terapkan.
- 3) Budaya hukum sebagai sikap dan nilai yang ada hubungannya dengan sistem hukum dan hukum.

3. *Applied theory*; Teori Perundang-Undangan

Perundang-undangan mempunyai kelebihan dari norma-norma sosial yang lain, karena ia dikaitkan pada kekuasaan yang tertinggi pada suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan memaksa yang besar sekali. Dengan demikian, adalah mudah bagi perundang-undangan untuk menentukan ukuran-ukurannya sendiri tanpa perlu menghiraukan tuntutan-tuntutan dari bawah.⁵

⁴ Lawrence M Friedman. *Op.cit.* hlm 7

⁵ Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni. hlm. 115.

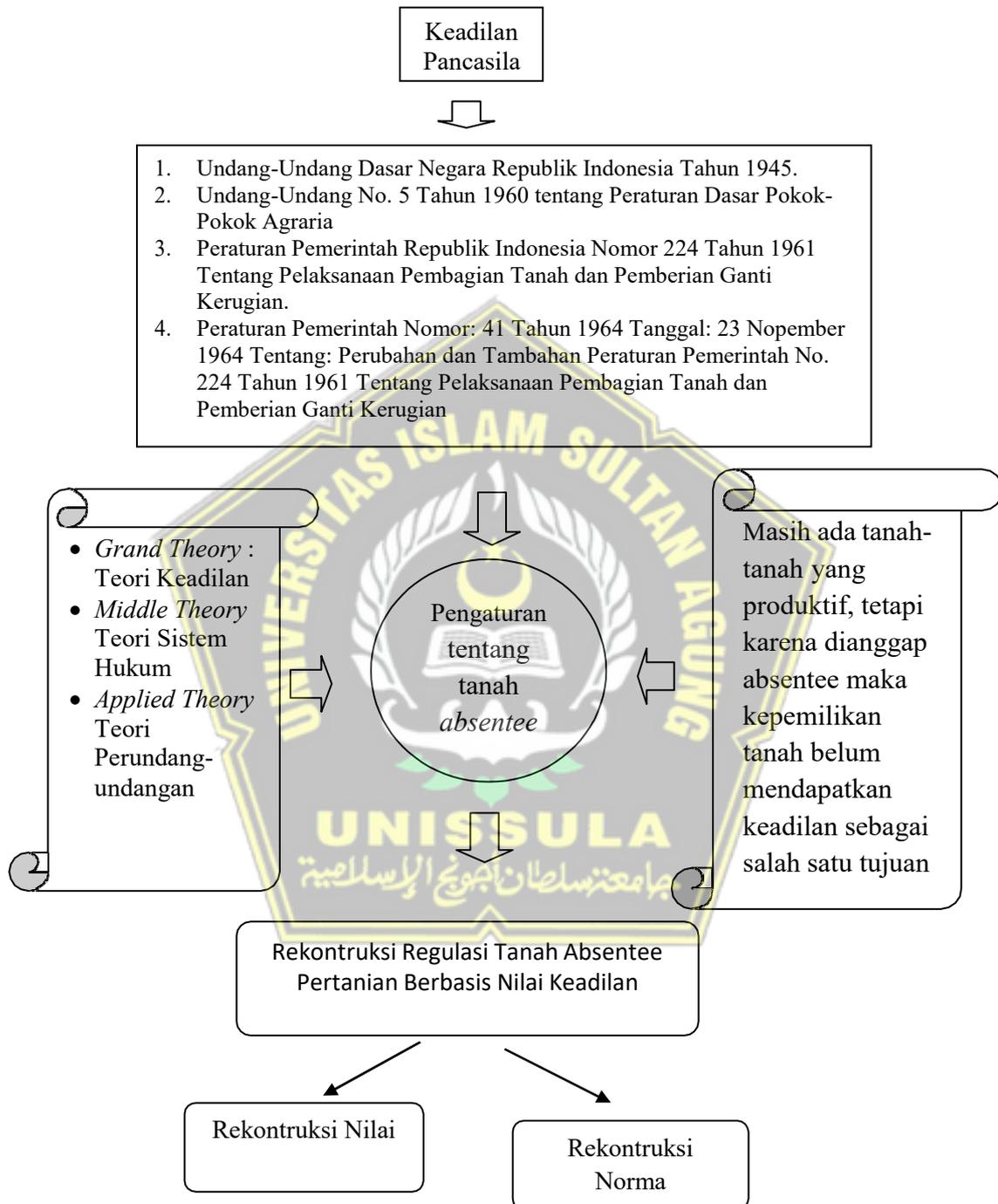
Dapat diketahui bahwa landasan perundang-undangan berupa pertama, landasan filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar atau cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dalam suatu rancangan/draft peraturan perundang-undangan. Bagi bangsa Indonesia filosofi dasar negara adalah Pancasila yang pada prinsipnya tidak dibuat dan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat jika bertentangan dengan Pancasila sebagai dasar negara. Kedua, landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan; dan Ketiga, landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya, pembuatan peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan masyarakat sehingga perlu pengaturan.⁶ yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.”⁷

Dalam hal ini Teori Perundang-undangan sebagai *Applied Theory* akan dipergunakan peneliti untuk membahas perumusan masalah ketiga yaitu rekonstruksi pengaturan mengenai tanah *Absent* yang berkeadilan.

⁶Hamzah Halim dan Kemal Redendo Syahrul Putra. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*. Jakarta: Kencana Prenanda Media Group. hlm. 24-25.

⁷Lihat, ketentuan Pasal 96 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

G. Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme (*legal constructivism*), merupakan paradigma yang melihat kebenaran sebagai suatu realita hukum yang bersifat relatif dan berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Realitas hukum yang dimaksud merupakan realitas majemuk yang beragam berdasarkan pengalaman sosial individu.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian dengan metode pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis (*socio-legal approach*) dimaksudkan untuk mempelajari dan meneliti hubungan timbal balik yang dikaitkan secara riil dengan *variable-variable* sosial yang lain.

3. Spesifikasi Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu penelitian yang bertujuan memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh.

4. Sumber Data

a. Data primer

Data yang di peroleh dari hasil observasi di lapangan secara langsung tertuju pada objek penelitian. Dimana data primer merupakan data atau fakta-fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan

dengan objek penelitian dan praktik yang dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

b. Data sekunder

Data berupa bahan hukum yang berkaitan dengan pengaturan penyalahgunaan narkoba pada anak yang berbasis nilai keadilan serta data yang peneliti peroleh dari kepustakaan.⁸ Untuk mencari data sekunder dengan menggunakan bahan-bahan hukum yang meliputi:

1) Bahan Hukum Primer

Dalam penelitian ini terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria
- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
- d) Peraturan Pemerintah Nomor: 41 Tahun 1964 Tanggal: 23 Nopember 1964 Tentang: Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

2) Bahan Hukum Sekunder

⁸ Amirudin dan Zainal Asikin, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 32

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam berupa buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, karya tulis hukum atau pandangan ahli hukum yang termuat dalam media masa, internet.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjas terhadap hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Adapun narasumber atau informan yang akan diwawancarai adalah :

- 1) Muhammad Nashruddin, S.H., Kepala Kecamatan Bandar Kabupaten Bandar.
- 2) Ery Suryo Saputro, S.Si, Kasubsi *Landreform* dan Konsolidasi Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Batang.
- 3) Budi Haryoso, Kontraktor Kabupaten Batang.

b. Studi Kepustakaan

Yaitu cara untuk memperoleh data dengan mempelajari data dan menganalisa atas keseluruhan isi pustaka dengan mengkaitkan pada permasalahan yang ada. adapun pustaka yang menjadi acuan

adalah buku-buku, literatur, surat kabar, catatan atau tabel, kamus, peraturan perundangan, maupun dokumen yang berhubungan dengan permasalahan dalam penulisan hukum ini.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis yang kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas. Data primer dan data sekunder yang telah terkumpul dianalisis dengan menggunakan analisis induktif yaitu prosesnya dimulai dari premis-premis yang berupa putusan hukum untuk menemukan hukum suatu kasus nyata. Kemudian hasil analisis dari data tersebut diinterpretasikan kedalam bentuk kesimpulan yang bersifat induktif yang merupakan jawaban permasalahan berdasarkan hasil penelitian

I. Hasil Penelitian

1. Regulasi Kepemilikan Tanah *Absente* Pertanian Belum Berbasis Nilai Keadilan

Penerapan UUPA dan peraturan pelaksana terhadap kepemilikan tanah atau secara *Absente* memang belum maksimal dan mencerminkan nilai keadilan, artinya belum terakomodir dengan baik oleh pemerintah baik pusat hingga ke daerah. Hal ini disebabkan karena adanya kekosongan norma dalam Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: menyatakan bahwa:

- (1) Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- (2) Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II.
- (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.
- (4) Ketentuan dalam ayat (1) dan (3) pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah dikecamatan tempat tinggalnya atau di kecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat (2) pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan

mereka, yang sedang 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 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

(5) Jika kewajiban tersebut pada ayat (1) dan (3) pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.

(6) Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.

Dalam pasal tersebut tidak diatur tegas mengenai persyaratan seseorang dapat memiliki tanah pertanian di kecamatan wilayah tempat tinggalnya. Selain itu, pada Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 ini tidak mengatur persyaratan apa yang diperlukan untuk menentukan kebenaran dari domisili seseorang.

Pasal 3a ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian yang menerangkan

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

Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *Absente*. Ketentuan tersebut sampai saat ini belum dilakukan perubahan. Banyak kecurangan yang timbul dalam pelaksanaan ketentuan mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian secara *Absente* ini akibat dari adanya kekosongan norma pada pasal tersebut.

2. Kelemahan-Kelemahan Regulasi Kepemilikan Tanah *Absente* Pertanian Dalam Sistem Hukum Indonesia

Kepemilikan tanah secara *Absente* mengakibatkan kesejahteraan sosial semakin rendah, pemilik tanah terus bertambah kaya dan para petani ataupun masyarakat miskin akan terus menderita. Hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan *Land reform* yang diadakan di Indonesia. Tujuan *Land reform* yaitu untuk meningkatkan pendapatan dan taraf hidup para petani pengolah lahan dan sebagai dasar mengadakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasar Pancasila.⁹

Lawrence M. Friedman menjelaskan tentang suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organism kompleks di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut.¹⁰ Pemikiran membuat aturan saja tanpa ada pemikiran tentang bagaimana seharusnya struktur dan budaya hukum itu

⁹ Perangin, E. 1986. *Hukum Agraria di Indonesia. Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: CV. Rajawali.

¹⁰ Lawrence M Friedman, 2013, *The Legal System A Social Science Perspective* (terj. M.Khozim), Bandung, Nusa Pedia, hlm.17

ada secara ideal tidak akan mampu untuk menegakkan sebuah aturan sehingga tujuan dari buatnya hukum tersebut menjadi tidak dapat tercapai.

Berdasarkan teori sistem hukum Lawrence M Friedmen, dapat kita cermati dalam pelaksanaan regulasi hukum kepemilikan tanah *Absente*, di antaranya :

a. Dari faktor struktur hukum

Selama ini Kantor Pertanahan diberbagai Kabupaten/kota tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *Absente/guntai* tersebut, yaitu tidak adanya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan/penguasaan tanah *Absente/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 *Absente/guntai* tersebut. 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

b. Dari faktor substansi hukum

Telah diketahui bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *Absente/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.

Segi materiil keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *Absente/guntai* adalah produk sekitar tahun 1960-an. Sehingga menurut pendapat penulis, adanya pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini, khususnya yang terjadi di berbagai Kabupaten atau kota. Dilihat batas wilayah untuk menentukan keberadaan dari tanah *Absente/guntai* adalah wilayah kecamatan, atau setidaknya wilayah kecamatan yang berbatasan, yaitu dengan jarak tidak lebih dari 5 Km, namun dengan 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 Provinsi. Hal itu tentu saja menimbulkan kesulitan bagi sebagian pihak. Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan atau penguasaan tanah pertanian secara *Absente/guntai* yang ada masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

c. Dari faktor budaya hukum

Faktor penyebab terjadinya tanah *Absente/guntai* dari aspek kebudayaan yaitu karena adanya Pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan dari manusia sendiri. Pewarisan sebenarnya menjadi peristiwa hukum yang lumrah terjadi dimana-mana di setiap keluarga, tetapi peristiwa hukum ini menjadi penting diperhatikan sehubungan dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *Absente* atau *guntai*, apalagi jika ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *Absente/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, kenyataannya dijumpai di lapangan, bahwa pewarisan itu jarang sekali yang segera diikuti dengan pembagian warisan dalam

tenggang waktu satu tahun sejak kematian pewarisnya. Hal itu disebabkan karena adat kebiasaan di masyarakat, dan adanya perasaan tidak etis bila ada kehendak untuk segera membagi-bagikan harta warisan sebelum selamatan 1000 hari kematian pewaris.

Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindarkan diri dari ketentuan tanah *Absente/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 penopang 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 *Absente/guntai* karena pewarisan itu. Kalaupun ada pewarisan, ahli waris yang berada dalam perantauan itu selalu dianggap penduduk desanya. Dengan demikian, tanah-tanah *Absente/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 *Absente/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. Rekonstruksi Regulasi Kepemilikan Tanah *Absente* Pertanian Berbasis Nilai Keadilan

a. Reforma Agraria Berparadigma Pancasila Dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional

Politik hukum agraria di Indonesia haruslah berpegangan pada paradigma Pancasila sebagai sumber hukum dasar nasional. Artinya, Pancasila merupakan sumber dari segala hukum negara.¹¹ Seperti ditegaskan oleh A. Hamid Attamimi, Pancasila adalah norma fundamental Negara Republik Indonesia. Argumentasinya adalah karena Pancasila merupakan cita hukum rakyat Indonesia, atau dengan kata lain norma fundamental negara, Pancasila itu menjadi dasar dan sumber bagi semua norma bawahannya.¹² Pembaharuan hukum yang berparadigma Pancasila berarti perubahan atas hukum-hukum yang

¹¹ Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press dan Citra Media, Yogyakarta, hlm.77.

¹² *Ibid.*, hlm. 177

ada atau pembuatan hukum-hukum baru yang memuat dan memancarkan nilai-nilai Pancasila.¹³

Dalam hal ini, reformasi agraria meliputi suatu restrukturisasi kepemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria, terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil pada umumnya yang intinya adalah redistribusi tanah sekaligus menjadi landasan menuju kesejahteraan.¹⁴ Menurut Dianto Bachriadi, inti dari reforma agraria adalah landreform dalam pengertian redistribusi kepemilikan dan penguasaan tanah.¹⁵ Maria S.W menjelaskan bahwa pembaruan agraria adalah untuk mengatasi ketimpangan struktur kepemilikan atau penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber-sumber agraria) termasuk diantaranya tanah.¹⁶

Jadi substansi atau karakter reforma agraria berdasarkan orientasi politik untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa berparadigma Pancasila haruslah:

- 1) Pertama, politik hukum agraria nasional secara konsisten melindungi kepentingan rakyatnya mendapatkan hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin secara berkeadilan, berhak mempunyai

¹³ Maria S.W. Sumardjono, 2007, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. 55

¹⁴ Nur Adhim, "Reformasi Agraria Prasyarat Ketahanan Pangan", *Makalah*, Konferensi Internasional tentang *Regulatory Reform on Indonesia Land Laws for People's Welfare*, FH UI-BPN RI, Jakarta, 11 Desember 2012

¹⁵ Dianto Bachriadi, "Reforma Agraria untuk Indonesia Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY", *Makalah*, Diskusi di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2 Juni 2007

¹⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Op., Cit*

hak milik dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih sewenang-wenang oleh siapapun.

- 2) Kedua, politik hukum agraria nasional harus dipandu oleh nilai-nilai moral agama dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi. Dari dua hal tersebut dapat dilihat bahwa terdapat dua nilai sosial yang dipadukan menjadi satu dalam konsep politik hukum agrarian berparadigma pancasila. Nilai sosial paguyuban dengan titik tekannya pada nilai kebersamaan haruslah dipadukan secara sinergis dengan nilai-nilai sosial patembayan dengan titik tekannya pada kepentingan dan kebebasan individu.

Nilai-nilai khas inilah yang membedakan sistem hukum Indonesia dari sistem hukum lain sehingga muncul istilah negara Hukum Pancasila yang, jika dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan prismatic yang karenanya dalam konteks hukum dapat disebut sebagai hukum prismatic.¹⁷ Oleh karena itu jika paradigma Pancasila dijabarkan dalam reforma agraria sebagai paradigma pembangunan hukum, terutama untuk menjamin hukum itu dipatuhi atau hukum itu menjadi tegak memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun:

- 1) Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada hukum-hukum yang menanam benih disintegrasi.

¹⁷ Mahfud MD, *Op.cit.*, hlm. 23

- 2) Kedua, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat.
 - 3) Ketiga, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum).
 - 4) Keempat, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaban.
- b. Rekonstruksi Regulasi Kepemilikan Tanah *Absente* Pertanian Berbasis Nilai Keadilan

Rekonstruksi norma yang ingin dicapai pada Pasal 3 Ayat 1 adalah bahwa 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, jika selebihnya tenggang waktu 6 bulan maka tanah tersebut akan dialihkan menjadi aset desa di kecamatan tersebut. Alasannya adalah bahwa sebenarnya penyalahgunaan kepemilikan tanah *Absente* yang dimiliki oleh warga di luar kecamatan harus ditertibkan, dan pemerintah harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat setempat dalam hal ini desa setempat tempat keberadaan tanah *Absente* tersebut.

Demikian pula pada Pasal 3d Tanah di kecamatan tempat tanah

tersebut berada tidak boleh dimiliki oleh seseorang diluar kecamatan tersebut, sehingga dilarang dipindahtangankan dengan alasan apapun. Hal ini perlu dilakukan untuk pencegahan bahwa jangan sampai peristiwa tersebut tidak berujungpangkal, dan memberikan peluang spekulasi tanah untuk secara bebas memiliki tanah *Absente* meskipun domisilinya diluar kecamatan.

Tabel 5.2
Rangkuman Rekonstruksi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964

No.	Kontruksi	Kelemahan	Rekonstruksi
1.	<p>Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: Pasal 3 Ayat 1 : 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.</p> <p>Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Kerugian Pasal 3d : Dilarang untuk melakukan</p>	<p>Dalam pelaksanaannya berlandaskan hukum tidak tertulis yang bersifat konstitusional.</p>	<p>Rekonstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: Pasal 3 Ayat 1 : 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, jika selebihnya tenggang waktu 6 bulan maka tanah tersebut akan dialihkan menjadi aset desa di kecamatan tersebut.</p>

<p>semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal.</p>		<p>Rekonstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Kerugian Pasal 3d : Tanah di kecamatan tempat tanah tersebut berada tidak boleh dimiliki oleh seseorang diluar kecamatan tersebut, sehingga dilarang dipindahtangankan dengan alasan apapun.</p>
---	--	--



SUMMARY

A. Background of the Problem

Soil is the main source for farmers in increasing the production of agricultural products. Agricultural land is very important in value, because it is one of the supports for a country's food security. Therefore, agricultural land needs to be regulated so that it is not owned on a large scale by only a few parties. Regulations related to agricultural land are the embodiment of the fifth principle of Pancasila, namely social justice for all Indonesian people. The embodiment of justice is regulated in laws and regulations which aim to give equal authority to every Indonesian citizen in owning agricultural land.

Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (hereinafter referred to as the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia) stipulates that the earth, water and natural resources contained therein shall be controlled by the State and used for the greatest benefit of the people. As a norm of authority (bevoegdheidsnorm), Article 33 paragraph (3) has attributed authority to legal subjects, in this case. to carry out legal actions against natural resources (earth, water and natural resources contained therein).

Land has a fairly broad meaning not only in physical aspects, but also in economic, cultural, social, political, legal, economic, production, defense and security aspects. Land is an asset that can create a just and prosperous Indonesian society. Land is an important factor in supporting the survival of

the community and the development of the country. Most Indonesian citizens make a living in agriculture (agrarian), both as agricultural land owners, sharecroppers and farm laborers. Indonesian people depend on agriculture for their livelihood.

The Potential of Food Crops Agricultural Land in Batang Hari Regency is 63,610 ha consisting of 15 Districts.

*Table 1.1
Subdistrict Land Use Area in Batang Regency (hectare) 2020
Source: Agricultural Statistics Report from the Food and Agriculture Office*

Kecamatan Subdistrict	Lahan Pertanian Agricultural Land	Bukan Lahan Pertanian Not Agricultural Land	Jumlah Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	
010 Wonotunggal	5 115,27	120,00	5 235,27	
020 Bandar	5 689,42	1 643,38	7 332,80	
030 Blado	6 415,00	1 423,92	7 838,92	
040 Reban	3 931,19	702,19	4 633,38	
050 Bawang	6 559,13	825,38	7 384,51	
060 Tersone	4 422,10	510,89	4 932,98	
070 Gringsing	6 235,00	1 041,64	7 276,64	
080 Limpung	2 541,40	800,26	3 341,66	
081 Banyuputih	3 975,72	466,78	4 442,50	
090 Subah	6 701,95	1 650,22	8 352,17	
091 Pecalungan	2 612,44	1 006,53	3 618,97	
100 Tulis	3 032,90	1 475,88	4 508,78	
101 Kandeman	2 455,74	1 719,93	4 175,67	
110 Batang	1 682,60	1 751,94	3 434,54	
120 Warungasem	2 241,13	114,24	2 355,37	
Jumlah	2020	63 610,99	15 253,17	78 864,16
	2019	62 333,98	16 530,18	78 864,16
Total	2018	62 641,50	16 222,66	78 864,16
	2017	63 582,10	15 282,06	78 864,16

land Absente is one type of land problem that is often found, especially in the agricultural industry. To note, Absente or often known as guntai is agricultural land located outside the territory of the land owner. In other words, the agricultural land is located far from the owner of the land. The

term absente is taken from the word absent which means not present and ownership is not recognized.

As an implementing regulation of the LoGA which regulates land ownership by Absente or Guntai, it is regulated in Article 3 paragraph (1) PP No. 224 of 1961 concerning the Implementation of Land Distribution and Compensation (amended and added to PP No. 41 of 1964), states:

"Land owners who reside outside the sub-district where their land is located, within a period of 6 months are obliged to transfer their land rights to other people in the sub-district where the land is located or move to the sub-district where the land is located"

The regulation shows that absente or guntai land ownership is not allowed and violates the principles in Article 10 of the LoGA. The prohibition to own land on an Absente or Guntai basis is actually intended so that agricultural land in the sub-district is managed by farmers in the sub-district where the land is located so that the results are maximized. And if someone or a legal entity is allowed to own land on an absente basis guntai , it will cause injustice because those who work are not the owners of the agricultural land. So it is not in accordance with the objectives of Landreform held in Indonesia.

The purpose of the prohibition on ownership of Absente is so that the results obtained from the control of the agricultural land can be enjoyed by the people who live in the area where the land is located. In Government Regulation No. 224 of 1961, requires land owners who reside outside the sub-district where the land is located to transfer their rights to the land to someone else, the Government Regulation requires land owners to move to the sub-district where the land is located.

In fact, although this prohibition is still in effect today, Absente or guntai ownership and or control of agricultural land is often found in various sub-districts in Batang Regency. In Batang Regency currently, many agricultural land holdings are owned by people or legal entities who are not only outside the sub-district, but sometimes outside the area such as Semarang City and some even live or have residents outside the province and this seems to be a recent trend. This is not surprising, because Batang Regency has recently become a destination for entrepreneurs to place companies, warehouses and shops, so that many agricultural lands have been converted into industrial centers.

land ownership Absente's can cause problems. The main problem regarding the exceptions is the exception to the person or legal entity that can own agricultural land on an Absente if the location of the land and the place of residence of the land owner is adjacent to the sub-district. But for now, the distance between the other sub-districts is not too far but it feels close, because with the developments in the transportation sector, which is increasingly advanced, it is possible for people whose homes do not directly border the location of the land to have agricultural land on an absente. Because they can still work the land actively. The Basic Agrarian Law does not allow absente land ownership for reasons of social interest and land protection. It is feared that if land owned by Absente is not cultivated it will become abandoned or unproductive land because the owner is far away.

land Absente can be owned by residents who are still bordering the sub-district where the land is located. In addition, Absente can also be owned by civil servants or the Indonesian National Armed Forces (TNI), on the grounds that both are state servants who can move assignments from one region to another. land owners Absente can sell the land to the surrounding community. You can also exchange the land or give it voluntarily in the form of grants to local residents.

If the Absente related to the provisions of land law which regulates the rights to control over land as a legal institution, it is as follows:

- 1. Give a name to the control of the right in question;*
- 2. Determining its contents, namely regulating what may be mandatory and prohibited by the right holder and the period of his mastery;*
- 3. Regulating matters concerning the subject, who may be the holder of the rights and the conditions for his mastery;*
- 4. Regulate matters concerning the land.*

Based on these points, with regard to land ownership on an absente in terms of clarity of ownership, it can be justified because of the right of every person attached to him to be able to own every object, of course, in reasonable ways or by means of buying and selling and so on. land ownership absente when viewed in terms of the principle of benefit is certainly different from other views, this is because every land or land must provide the greatest prosperity or benefit for the community in accordance with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and implementing regulations on

land ownership or on an absentee are not maximized, meaning that they have not been accommodated properly by the government, both central and regional. This is due to the absence of norms in Article 3 PP No. 224 of 1961 in conjunction with Government Regulation No. 41 of 1964, namely: stating that:

Land owners who reside outside the sub-district where their land is located, within a period of 6 months are obliged to transfer their land rights to another person in the sub-district where the land is located or moving to the sub-district where the land is located.

The obligation referred to in paragraph 1 of this article does not apply to land owners who live in sub-districts bordering the sub-district where the land is located, if the distance between the owner's residence and the land still allows for efficient use of the land, according to the consideration of Land Reform the Level II Regional

Without prejudice to the provisions in paragraph 2 of this article, if the land owner changes his place of residence or leaves his residence outside the sub-district where the land is located for 2 consecutive years, he is obliged to transfer his land ownership rights to another person who resides in that sub-district.

The provisions in paragraphs (1) and (3) of this article do not apply to those who own land in the sub-district of their residence or in the sub-district as referred to in paragraph (2) of this article, who are carrying out state duties, fulfilling religious obligations, or have reasons other special matters

that may be accepted by the Minister of Agrarian Affairs. For civil servants and military officials and their equivalent, who are carrying out State duties, the exception referred to in this paragraph is limited to ownership of agricultural land up to 2/5 of the maximum area determined for the area concerned according to the law. Number 56 Prp of 1960.

If the obligations referred to in paragraphs (1) and (3) of this article are not fulfilled, then the land in question is taken by the Government, and then distributed according to the provisions of this regulation.

The former land owners as referred to in paragraph 5 of this article are compensated according to the provisions of this regulation.

- 1. The article does not explicitly stipulate the requirements for a person to be able to own agricultural land in the sub-district where he lives. In addition, Article 3 of PP No. 224 of 1961 in conjunction with Government Regulation No. 41 of 1964 does not regulate what requirements are needed to determine the truth of a person's domicile.*
- 2. Article 3a paragraph (1) Government Regulation Number 41 of 1964 concerning Amendments and Supplements to Government Regulation Number 224 of 1961 concerning Implementation of Land Distribution and Provision of Compensation which explains*
- 3. The owner of agricultural land who moves or leaves his residence outside the District where the land is located for 2 (two) consecutive years, while he reports to the local authorized official, then within 1 (one) year from the end of the 2 (one) year period. In the two years*

mentioned above, he is obliged to transfer the ownership rights to his land to another person who resides in the District where the land is located.

This creates a loophole for legal smuggling so that someone can own agricultural land on an absentee. Up to now, this provision has not been amended. Many frauds that arise in the implementation of the provisions regarding the prohibition of absentee ownership of agricultural land are the result of the absence of norms in the article.

The description of the background above is interesting for researchers to take the title "Reconstruction of Absente Agricultural Land Ownership Regulations Based on Justice Values".

B. Problem Formulation

- 1. Why is absentee agricultural land ownership regulation not based on justice values?*
- 2. What are the weaknesses of absentee agricultural land tenure regulation in the Indonesian legal system?*
- 3. How is the reconstruction of absentee agricultural land ownership regulations based on justice values?*

C. Research Objectives

- 1. To examine and find absentee agricultural land ownership regulations that are not based on the value of justice.*
- 2. To examine and find weaknesses in absentee agricultural land ownership regulations in the Indonesian legal system.*

3. *To reconstruct absente agricultural land ownership regulations based on justice values*

D. Usefulness of Research

1. *Theoretical usefulness: This research is expected to contribute to the development of science, especially law in the specification of the branch of civil law. So that the reconstruction of absente land ownership regulations can be realized based on the value of justice. Furthermore, the results of this study can also be used as additional literature data related to Absente.*
2. *Practical uses:*
 - a. *For the government, it is expected to contribute ideas to related institutions, both executive and legislative, in realizing policies regarding the regulation of Absente based on the value of justice.*
 - b. *land ownership Absente so that later a fair law can be created.*
 - c. *For researchers, as a means in the learning process so that it is useful to increase and develop researchers' knowledge in the field of law, especially civil law which is of course expected to support the work the authors are engaged in later.*

E. Conceptual Framework for Dissertation

1. Reconstruction

Reconstruction is building or restoring something based on a perfect event, where the reconstruction contains primary values that must remain in the activity of rebuilding something in accordance with ideal conditions. For the sake of rebuilding something, whether it be events,

past historical phenomena, up to the conception of thoughts that have been issued by previous thinkers, the obligation of the reconstructors is to look at all sides, so that then something that is trying to be rebuilt in accordance with the circumstances actually and avoid excessive subjectivity, which can later obscure the substance of something we want to build.

2. Regulation

Regulation is a regulation made to help control a group, institution/organization, and society in order to achieve certain goals in living together, in society, and socializing.[1] So that the purpose of making regulations or rules is to control humans or society with certain limits, and these regulations are applied to various community institutions both for the general public and for business.

3. Land Absente

Land Absente is land located outside the residential area that has land. In other words, Absente land is land that is far from the owner.

4. The Value of Justice

Justice as a value is the moral principle of every individual who decides to live by giving everyone what is appropriate or his. Justice is part of social, moral and democratic values, that's where its importance comes from.

Justice is a virtue that must be practiced by all individuals consistently and in pursuit of their own good and that of society.

What is expected is that each individual respects established social norms and contributes to the maintenance of a harmonious environment. And in situations of injustice, the ideal is for everyone to act honestly and impartially.

To achieve this, justice needs to be a value instilled by the family, strengthened by educational institutions, respected and protected by the state and its institutions and practiced by the community.

F. Theoretical Framework

1. Grand Theory; Theory of Justice Pancasila

Pancasila is the basis of the state and the ideological foundation of the Republic of Indonesia, Pancasila is also a way of life that develops in Indonesian social and cultural life. In the era of modernization, Indonesian people need to better understand the values of Pancasila. The values of Pancasila are subjectively values that arise from the results of the values and philosophical thoughts of the Indonesian nation which are used as a way of life, guidelines and guidelines for the Indonesian nation, while objectively Pancasila is that the core of the Pancasila precepts will remain for all time in human life, both in customs, culture and religious life.

The essence of justice is in the form of fulfilling everything related to rights in the relationship of human life. The values contained in the precepts of Social Justice for all Indonesian people are based on and inspired by the precepts of One Godhead, Just and Civilized Humanity,

Indonesian Unity, and Democracy led by wisdom in representative deliberation.

Compared to the other precepts, the fifth precept has a special feature in its formulation, which is preceded by the assertion that the four precepts that precede it are "to realize" what is contained in the fifth precept, namely social justice for all Indonesian people. A just and prosperous society is a dream of happiness that has long existed in the beliefs of the Indonesian people. The ideals of justice and prosperity are the ultimate goals of the Indonesian revolution which is also contained in the Preamble to the 1945 Constitution.

In every person there must always be the ability to give what should be for himself and for others, because humans have individual natures. and the nature of social beings. In terms of social justice or fair which means the incarnation of the elements of human nature as individuals and social beings.

The precepts of social justice for all Indonesian people show that Indonesian people are aware of the same rights and obligations to create social justice in a community together, social justice must be realized, because then the needs and interests of living together will be fulfilled, this is the basis for social justice. .

The meaning of social justice for all Indonesian people in the fifth principle of Pancasila has meaning or value that is inspired by the first, second, third and fourth precepts. In these precepts contained a

philosophical meaning which is the goal of the State of Indonesia as a community life together. So the meaning and value of justice that must be realized in people's lives is justice that must be based on and inspired by human justice. That is justice with the relationship between humans and themselves, between humans and other humans, between humans and society, nation and state and the relationship between humans and their God.

2. Middle Theory; Theory of the Legal System The

success in implementing the law is that the law that has been made has achieved its purpose. The purpose of legal norms is to regulate human interests. If the legal norms are obeyed and implemented by the community and law enforcers, then the implementation of the law is said to be effective in its implementation. This can be seen in the community in implementing the rule of law.

The failure in the implementation of the law is that the legal provisions that have been stipulated do not achieve their purpose or are not successful in their implementation. Influencing factors are things that cause or influence the implementation and application of the law. The influencing factors can be studied from the aspects of success and failure aspects.

Factors that influence success include legal substance, legal structure, legal culture, and facilities. Legal norms are said to be

successful if they are obeyed and implemented by the community and law enforcement officials themselves.

There are many ways to discuss law or the legal system, one of which is to discuss it as law, which is a set of written or unwritten norms relating to right and wrong behavior, rights and obligations. This is a common use of legal terms for example when we ask if the law allows us to pay for our lunch by deducting our income tax return, whether it is illegal to run a red light or rob a bank. Legal System Theory According to Lawrence M. Friedman, a professor of law, historian, who is also an expert on the history of American law, and a prolific writer. Lawrence M Friedman suggests 3 elements that must be considered in law enforcement. The three elements include structure, substance and legal culture.

a. Understanding the legal structure consists of:

- 1) Elements of the number and size of the courts of its jurisdiction.*
- 2) How to appeal from one court to another.*
- 3) How the legislature is organized.*

b. Definition of substance include:

- 1) The rules of norms and behavior of society in the legal system.*
- 2) The products produced by people who are in the legal system are the decisions they make and the new rules they apply.*
- 3) Legal culture as attitudes and values that have to do with the legal system and law.*

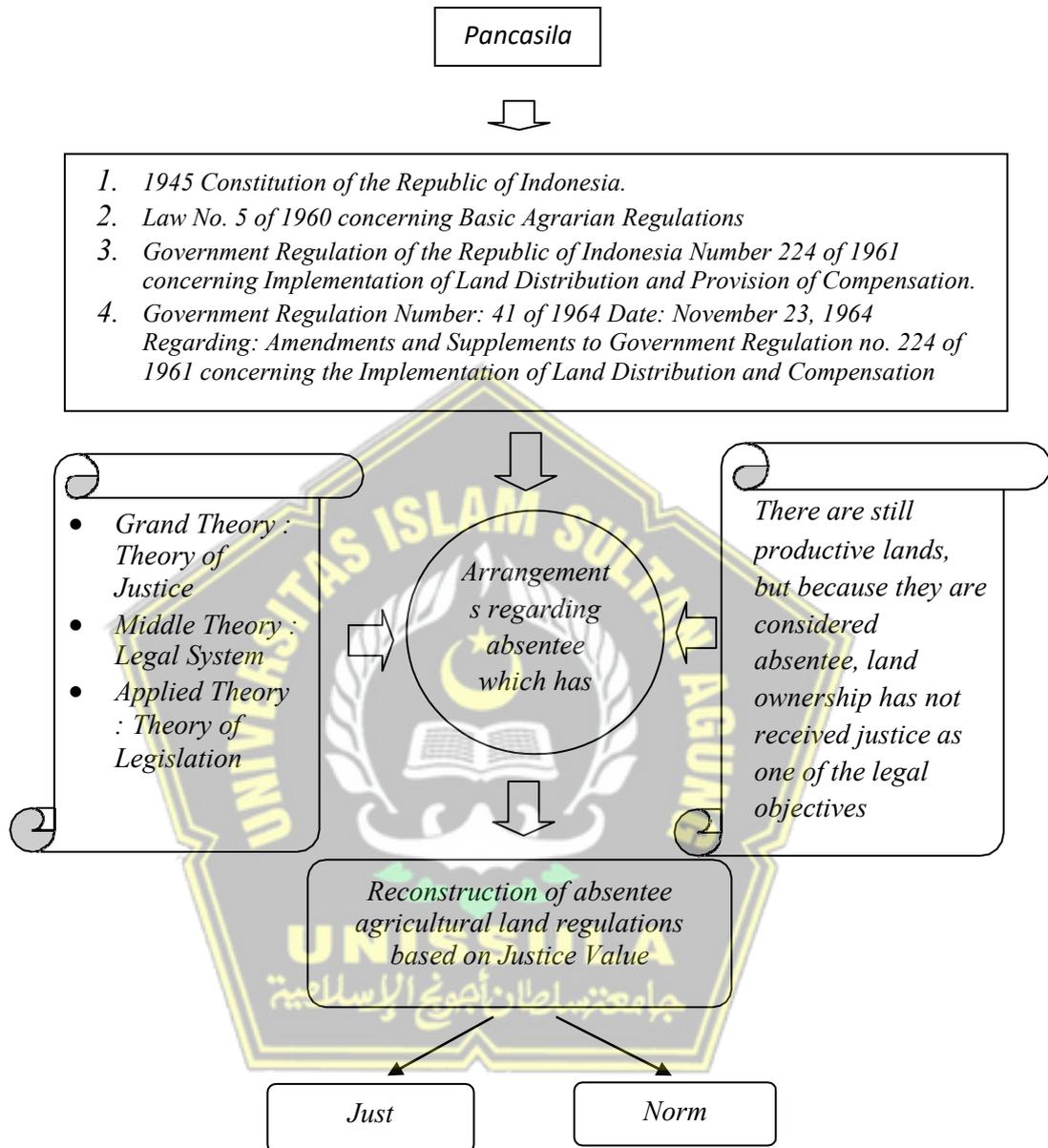
3. *Applied theory; Legislation theory Legislation*

Has advantages over other social norms, because it is associated with the highest power in a country and therefore also has enormous coercive power. Thus, it is easy for legislation to determine its own measures without the need to ignore demands from below.

It can be seen that the statutory basis is in the first form, the philosophical foundation is the philosophical basis or view of life that becomes the basis or ideals when expressing desires in a draft/draft of legislation. For the Indonesian people, the basic philosophy of the state is Pancasila which in principle is not made and a statutory regulation is made if it is contrary to Pancasila as the basis of the state. -invitation; and Third, the sociological basis is a foundation consisting of facts which are the demands of the needs of the community that encourage the need for making laws and regulations, namely that there is something that is basically needed by the community so that it needs regulation. who have an interest in the substance of the draft legislation."

In this case, the Theory of Legislation as Applied Theory will be used by researchers to discuss the formulation of the third problem, namely the reconstruction of regulations regarding Absenteequitable

G. Thinking Framework



H. Research Methods

1. Research Paradigm

This study uses the constructivism paradigm (legal constructivism), which is a paradigm that sees truth as a legal reality that is relative and applies according to a specific context that is considered relevant by

social actors. The legal reality in question is a plural reality that varies based on individual social experiences.

2. Approach Method This

Research is a sociological juridical approach. The socio-juridical approach (socio-legal approach) is intended to study and examine the real interrelationships associated with other social variables.

3. Research Specifications

This type of research is descriptive analytical research that aims to provide a detailed, systematic and thorough description.

4. Data Sources

a. Primary

Data The data obtained from observations in the field are directly focused on the object of research. Where this primary data is data or facts obtained directly through research in the field including information from respondents related to the object of research and practice that can be seen and relates to the object of research.

b. Secondary

Data in the form of legal materials related to the regulation of drug abuse in children based on the value of justice and data obtained by researchers from the literature.[1] To search for secondary data by using legal materials which include:

1) Primary Legal Materials

a) the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia;

- b) *Law No. 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations*
- c) *Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 224 of 1961 concerning Implementation of Land Distribution and Provision of Compensation*
- d) *Government Regulation Number: 41 of 1964 Date: November 23, 1964 Regarding: Amendments and Supplements to Government Regulation no. 224 of 1961 concerning the Implementation of Land Distribution and Compensation*

2) *Secondary Legal*

Materials Secondary legal materials are legal materials that can provide explanations for primary legal materials. Secondary legal materials in the form of legal books, legal journals, legal papers or views of legal experts contained in the mass media, the internet.

3) *Tertiary Legal*

Materials Tertiary legal materials are materials that provide instructions or explanations for primary and secondary laws, for example dictionaries, encyclopedias, cumulative indexes, and so on.

5. *Data Collection Techniques*

a. *Interview*

The sources or informants to be interviewed are:

- 1) Muhammad Nashruddin, SH, *Head of Bandar Subdistrict, Bandar Regency.*
- 2) Ery Suryo Saputro, S.Si, *Head Reform and Land Consolidation at the Land Office of Batang Regency.*
- 3) Budi Haryoso, *Batang Regency Contractor.*

b. *Literature Study*

That is a way to obtain data by studying the data and analyzing the entire contents of the library by relating it to the existing problems. as for the reference libraries are books, literature, newspapers, notes or tables, dictionaries, laws and regulations, and documents related to the problems in writing this law.

6. *Data Analysis Techniques Data*

Analysis used in this study is qualitative data analysis, namely the data obtained and then arranged systematically which is then analyzed qualitatively to achieve clarity of the problems discussed. Primary data and secondary data that have been collected are analyzed using inductive analysis, namely the process starts from the premises in the form of legal decisions to find the law of a real case. Then the results of the analysis of the data are interpreted in the form of inductive conclusions which are the answers to problems based on the results of research

I. *Research Results of*

1. *Absent Agricultural Land Ownership Regulations Not yet Based on Justice Values*

The implementation of the LoGA and implementing regulations on land ownership or on an absentee is indeed not maximized and reflects the value of justice, meaning that it has not been properly accommodated by the government, both central and regional. This is due to the absence of norms in Article 3 of PP No. 224 of 1961 in conjunction with Government Regulation No. 41 of 1964, namely: stating that:

- (1) Land owners who live outside the sub-district where the land is located, within a period of 6 months are obliged to transfer their land rights to another person in the district where the land is located or move to the sub-district where the land is located.*
- (2) The obligation referred to in paragraph 1 of this article does not apply to land owners who live in sub-districts bordering the sub-district where the land is located, if the distance between the owner's residence and the land still allows for efficient use of the land, according to the consideration of Land Reform the Level II Regional*
- (3) Without prejudice to the provisions in paragraph 2 of this article, if the land owner changes his place of residence or leaves his residence outside the sub-district where the land is located for 2 consecutive years, he is obliged to transfer his land ownership rights to another person who resides in that sub-district.*
- (4) The provisions in paragraphs (1) and (3) of this article do not apply to those who own land in the sub-district of their residence or in the sub-district as referred to in paragraph (2) of this article, who are carrying*

out state duties, fulfilling religious obligations, or have reasons other special matters that may be accepted by the Minister of Agrarian Affairs. For civil servants and military officials and their equivalent, who are carrying out State duties, the exception referred to in this paragraph is limited to ownership of agricultural land up to 2/5 of the maximum area determined for the area concerned according to the law. Number 56 Prp Year 1960.

(5) If the obligations referred to in paragraphs (1) and (3) of this article are not fulfilled, the land in question is taken by the Government, and then distributed according to the provisions of this regulation.

(6) The former land owners as referred to in paragraph 5 of this article are compensated according to the provisions of this regulation.

The article does not explicitly stipulate the requirements for a person to be able to own agricultural land in the sub-district where he lives. In addition, Article 3 of PP No. 224 of 1961 in conjunction with Government Regulation No. 41 of 1964 does not regulate what requirements are needed to determine the truth of a person's domicile.

Article 3a paragraph (1) Government Regulation Number 41 of 1964 concerning Amendments and Supplements to Government Regulation Number 224 of 1961 concerning Implementation of Land Distribution and Provision of Compensation which explains that the

owner of agricultural land has moved or left his residence outside the District where the land is located for 2 years. (two) consecutive years, while he is reporting to the local authorized official, then within 1 (one) year from the end of the above 2 (two) year period he is obliged

to transfer the ownership rights to his land to another person who resides in the district where the land is located.

This creates a loophole for legal smuggling so that someone can own agricultural land on an absentee. Up to now, this provision has not been amended. Many frauds that arise in the implementation of the provisions regarding the prohibition of absentee ownership of agricultural land are the result of the absence of norms in the article.

2. Weaknesses of Absente Agricultural Land Ownership Regulations in the Indonesian Legal System

Ownership of land Absente results in lower social welfare, land owners continue to get richer and farmers or the poor will continue to suffer. This is not in accordance with the objectives of Land reform held in Indonesia. The purpose land reform is to increase the income and standard of living of land cultivators and as a basis for carrying out economic development towards a just and prosperous society based on Pancasila.

Lawrence M. Friedman explains that a legal system in its actual operation is a complex organism in which structure, substance and culture interact. To explain the background and effects of each part, it is necessary to play the role of many elements of the system.[2] The thought of making rules without thinking about how the structure and legal culture should ideally exist will not be able to enforce a rule so that the purpose of making the law cannot be achieved.

Based on Lawrence M Friedman's theory of legal system, we can observe the implementation of Absente, including:

a. From the legal structure factor,

Sofar, the Land Offices in various regencies/cities do not have accurate data regarding the existence of absente/guntai ownership of agricultural land from, namely the absence of reports that are helpful in overcoming the occurrence of Absente/guntai land ownership or control the authorities in the area. ward/village and sub-district levels.

This lack of coordination and cooperation has actually led to an even greater violation of the prohibition on Absente/guntai ownership of agricultural land. The factor of the apparatus or law enforcement, namely the convenience provided by the apparatus at the village and sub-district levels in making KTPs which resulted in many double ID cards being used in land ownership transactions in rural areas

b. From the legal substance factor,

It is known that the provisions on the prohibition of ownership of Absente/guntai land include coercive legal provisions, in other words, the provisions in Article 10 of the LoGA include regulations that cannot be overridden.

From a legal perspective, it is clear that formally all of the regulations governing the law are valid, because they were formed by

authorized officials/agencies and in their formation have gone through the process as determined.

The material aspect of all regulations governing the prohibition of Absente/guntai ownership/control of agricultural land is the product of the 1960s. So in the author's opinion, the thoughts at that time, turned out to be in reality no longer in accordance with the conditions and needs of today's society, especially what happened in various districts or cities. Judging from the territorial boundaries to determine the existence of Absente/guntai land is the sub-district area, or at least the bordering sub-district area, which is not more than 5 Km away, but with the development of communication technology, transportation and increasingly sophisticated agricultural methods, it turns out that the distance is so far even between islands is not an obstacle to being able to cultivate their agricultural land effectively. From a great distance during their overseas journey, it turns out that land owners can still actively monitor the progress of cultivating their land so that there is no abandoned land.

Although it is possible that there are also agricultural lands that have been abandoned by their owners because they are domiciled outside the city or even outside the province. This, of course, creates difficulties for some parties. Thus, it is clearly evident that the existing provisions prohibiting the ownership or control of agricultural land on

an Absente/guntai basis still need to be reviewed to be adapted to the current development and needs of the community.

c. From the legal culture

factor, the factor that causes the Absente/ Guntai land from the cultural aspect is because of inheritance. This inheritance is a form of human behavior itself. Inheritance is actually a legal event that is commonplace in every family, but this legal event is important to note in connection with the prohibition of absente or guntai ownership of agricultural land , especially if the heirs are far outside the sub-district where the agricultural land is located.ownership of agricultural land Absentecan actually be avoided by the heirs moving to the sub-district where the inherited land is located, or the inherited land being transferred to the people who live in that sub-district.

However, the reality is found in the field, that inheritance is rarely followed by the distribution of inheritance within a period of one year from the death of the heir. This is due to customs in the community, and an unethical feeling if there is a will to immediately distribute the inheritance before the 1000th anniversary of the death of the testator.

Therefore, the juridical alternative offered in order to avoid the provision of Absente/guntai land is difficult to fulfill. However, even if this happens, village heads or village officials generally protect the interests of the heirs. The considerations that are used as the basis for

doing so are partly because they know both the heir and his heirs. The heirs generally state that they want to keep the inheritance land as a support for life in old age. The desire to migrate for them is to improve their lives, and when they are old they want to spend the rest of their lives in their native area. For this reason, village officials have never reported the occurrence of Absente/guntai land due to the inheritance. Even if there is inheritance, the heirs who are overseas are always considered to be residents of the village. Thus, the Absente/guntai lands which materially do exist and occur because of the inheritance, the data has never been formally known, thus escaping the possibility of being determined by the government as the object of Land reform.

Thus, judging from the values that live in farming communities, the prohibition of ownership of land Absente/guntai because inheritance is not in accordance with their wishes. The farmers almost all said the concept of agricultural land for farmers and must be cultivated themselves must be enforced. Many agricultural lands are neglected or not properly cultivated because the owners are not farming families and live in other areas which are generally in urban areas and have other sources of livelihood.

3. Reconstruction of Absent Agricultural Land Ownership Regulations Based on Justice Values

a. Agrarian Reform with Pancasila Paradigm in Rearranging National Agrarian Politics Agrarian

law politics in Indonesia must adhere to the Pancasila paradigm as a source of national basic law. That is, Pancasila is the source of all state laws. As emphasized by A. Hamid Attamimi, Pancasila is the fundamental norm of the Republic of Indonesia. The argument is that because Pancasila is the legal ideal of the Indonesian people, or in other words the fundamental norm of the state, Pancasila is the basis and source for all the norms of its subordinates. Legal reform with the Pancasila paradigm means changes to existing laws or the creation of new laws that contain and radiate the values of Pancasila.

In this case, agrarian reform includes a restructuring of the ownership, control and use of agrarian resources, especially land for the benefit of farmers, farm laborers, and small people in general, the point of which is land redistribution as well as the basis for prosperity. According to Dianto Bachriadi, the essence of agrarian reform is land reform in the sense of redistribution of land ownership and control. Maria SW explained that agrarian reform is to overcome inequality in the structure of ownership or control and utilization of natural resources (agrarian resources) including land.

So the substance or character of agrarian reform based on political orientation to achieve the ideals and goals of the nation with the Pancasila paradigm must:

1) *First, the politics of national agrarian law consistently protects the interests of its people to get the right to live in physical and spiritual prosperity in a just manner, has the right to have property rights and these property rights cannot be taken over arbitrarily by anyone.*

2) *Second, the politics of national agrarian law must be guided by religious moral values and protect human rights without discrimination. From these two things, it can be seen that there are two social values that are combined into one in the concept of agrarian law politics with the Pancasila paradigm. The social values of the community with its emphasis on the value of togetherness must be synergistically combined with the social values of Patembayan with its emphasis on individual interests and freedom.*

It is these distinctive values that distinguish the Indonesian legal system from other legal systems so that the term Pancasila Law state appears which, when associated with the literature on the combination of more than one choice of social values, is referred to as a prismatic choice which in a legal context can be referred to as prismatic law. Therefore, if the Pancasila paradigm is described in agrarian reform as a legal development paradigm, especially to ensure that the law is obeyed or the law becomes upright, it has at least four guiding principles:

- 1) *First, the law must protect the entire nation and ensure the integrity of the nation and therefore it is not allowed to have laws that plant the seeds of disintegration.*
- 2) *Second, the law must be able to guarantee social justice by providing special protection for the weak so as not to be exploited in free competition against the strong.*
- 3) *Third, the law must be built democratically while building democracy in line with nomocracy (state of law). Fourth, the law must not be discriminatory based on any primordial ties and must encourage the creation of religious tolerance based on humanity and civility.*

b. *Reconstruction of Absent Agricultural Land Ownership Regulations Based on Justice Values*

Reconstruction of norms to be achieved in Article 3 Paragraph 1 is that agricultural land owners who reside outside the sub-district where their land is located, within a period of 6 months are obliged to transfer their land rights to another person in the sub-district where the land is located. the location of the land, if the remaining grace period is 6 months, the land will be transferred to village assets in the sub-district. The reason is that the actual misuse of Absente land ownership owned by residents outside the sub-district must be brought to order, and the government must pay attention to the welfare of the

local community, in this case the local village where the Absente is located.

Likewise in Article 3d Land in the sub-district where the land is located may not be owned by someone outside the sub-district, so it is prohibited to be transferred for any reason. This needs to be done to prevent the incident from ending in an endless loop, and to provide opportunities for land speculators to freely own Absente land even though their domicile is outside the sub-district.

Table 5.2
Summary of Reconstruction Article 3 of Government Regulation Number 22 of 1961 in conjunction with Government Regulation Number 41 of 1964 concerning Absente Based on Justice Values

No.	Construction	Weaknesses	Reconstruction
1.	<p>Government Regulation Number 224 of 1961 in conjunction with Government Regulation Number 41 of 1964, namely: Article 3 Paragraph 1: Owners of agricultural land residing outside the sub-district where the land is located, within a period of 6 months must transfer their land rights to other people in the sub-district where the land is located or move to the sub-district where the land is located.</p> <p>Government Regulation Number 41 of 1964 concerning Amendments and Supplements to Government Regulation Number 224 of 1961 concerning</p>	<p>In its implementation, it is based on unwritten constitutional law.</p>	<p>Reconstruction of Government Regulation Number 224 of 1961 in conjunction with Government Regulation Number 41 of 1964, namely: Article 3 Paragraph 1: Owners of agricultural land residing outside the sub-district where the land is located, within a period of 6 months are obligated to transfer their land rights to another person in the sub-district the location of the land, if the remaining grace</p>

<p><i>Implementation of Land Distribution and Provision of Losses</i> <i>Article 3d:</i> <i>It is forbidden to transfer any new rights to agricultural land which results in the owner of the land concerned owning a parcel of land outside the sub-district where he resides.</i></p>		<p><i>period is 6 months, the land will be transferred to village assets in the sub-district.</i> <i>Reconstruction of Government Regulation Number 41 of 1964 concerning Amendments and Supplements to Government Regulation Number 224 of 1961 concerning Implementation of Land Distribution and Provision of Losses</i> <i>Article 3d:</i> <i>Land in the sub-district where the land is located may not be owned by someone outside the sub-district, so it is prohibited to be transferred for any reason.</i></p>
---	--	---



DAFTAR ISI

<i>COVER</i>	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iii
MOTTO	iv
PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	viii
<i>ABSTRACT</i>	x
RINGKASAN.....	xi
<i>SUMMARY</i>	i
DAFTAR ISI.....	xxxii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kegunaan Penelitian.....	13
E. Kerangka Konseptual Disertasi.....	14
1. Rekonstruksi.....	14
2. Regulasi	15
3. Tanah <i>Absente</i>	17
4. Nilai Keadilan.....	18
F. Kerangka Teoritis.....	19

1.	Grand Theory; Teori Keadilan Pancasila	19
2.	Middle Theory; Teori Sistem Hukum	36
3.	Applied theory; Teori Perundang-Undangan	38
G.	Kerangka Pemikiran.....	46
H.	Metode Penelitian.....	49
1.	Paradigma Penelitian.....	52
2.	Metode Pendekatan	55
3.	Spesifikasi Penelitian.....	55
4.	Sumber Data	56
5.	Teknik Pengumpulan Data	58
6.	Teknik Analisis Data	60
I.	Originalitas Penelitian.....	61
J.	Sistematika Penulisan Disertasi	64
	BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	66
A.	Tinjauan Umum Tentang Hukum Pertanahan Di Indonesia.....	66
1.	Pengertian Tanah dan Hak Penguasaan Atas Tanah.	66
2.	Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria	71
3.	Macam-Macam Hak Atas Tanah.....	73
B.	Tinjauan Umum tentang <i>Landreform</i>	81
1.	Pengertian <i>Landreform</i>	81
2.	Tujuan <i>Landreform</i>	82
3.	Pelaksanaan <i>Landreform</i>	83
C.	Tinjauan Umum tentang Tanah <i>Absente</i>	84
a.	Sejarah Tanah <i>Absente</i>	84
b.	Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara <i>Absente</i>	88

c.	Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah <i>Absente</i>	91
D.	Tinjauan Tanah <i>Absente</i> Menurut Islam	94
BAB III REGULASI KEPEMILIKAN TANAH ABSENTE PERTANIAN BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN		
A.	Pengaturan Tanah <i>Absente</i>	98
B.	Perlindungan Hukum Tanan <i>Absente</i> Yang Diperoleh Dari Pewarisan...	110
C.	Regulasi Kepemilikan Tanah <i>Absente</i> Belum Berbasis Nilai Keadilan...	117
1.	Pengaturan larangan tanah <i>Absente</i>	117
2.	Urgensi dan relevansi pengaturan keberadaan tanah <i>Absente</i> pada reforma agraria	121
3.	Kepemilikan tanah <i>absente</i> belum berbasis nilai keadilan	127
BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI KEPEMILIKAN TANAH ABSENTE PERTANIAN DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA		
A.	Sistem Hukum Nasional.....	138
B.	Kelemahan-Kelemahan Regulasi Kepemilikan Tanah <i>Absente</i> Dalam Sistem Hukum Indonesia	140
BAB V REKONSTRUKSI REGULASI KEPEMILIKAN TANAH ABSENTE PERTANIAN BERBASIS NILAI KEADILAN.....		
A.	Pengaturan Mengenai Tanah <i>Absente</i> di Beberapa Negara	156
B.	Pandangan Hukum Islam Terhadap Kepemilikan Tanah <i>Absente</i>	159
C.	Rekonstruksi Regulasi Kepemilikan Tanah <i>Absente</i> Pertanian Berbasis Nilai Keadilan.....	166
BAB VI		
PENUTUP.....		
A.	Kesimpulan	190
B.	Saran.....	192
C.	Implikasi Penelitian.....	194

1. Implikasi Teoritis	194
2. Implikasi Praktis.....	194
DAFTAR PUSTAKA	198



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sebagai suatu norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subjek hukum, dalam hal ini, untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya).

Implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kemudian lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). UUPA disusun berdasarkan delapan prinsip dasar sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum atas UUPA, yaitu:

1. Asas kenasionalan (Pasal 1 jo. Pasal 9 ayat (1) UUPA);
2. Asas hak menguasai Negara dan penghapusan pernyataan domain (Pasal 2 UUPA);
3. Asas pengakuan hak ulayat (Pasal 3 UUPA) dan dasar pengakuan hukum adat sebagai dasar hukum agrarian nasional (Pasal 5 UUPA);
4. Asas fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6 UUPA);

5. Asas bahwa hanya warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik (Pasal 9 Jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA);
6. Asas persamaan derajat antara laki-laki dan wanita (Pasal 9 ayat (2) UUPA);
7. Asas agrarian reform dan *Landreform* (Pasal 7, 10, dan 17 UUPA);
8. Asas perencanaan atas tanah (Pasal 14 UUPA).¹⁸

UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial, dan kedua, membangun hukum agraria nasional.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Dasar Agraria sampai saat ini masih dipandang sebagai parameter hukum pertanahan nasional, UUPA mengatur hampir semua hak-hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 kecuali hak pengelolaan. Namun demikian, UUPA tidak memberikan pengertian secara eksplisit tentang hukum pertanahan, UUPA hanya menyebutkan pengertian hukum tanah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat 1 yang menyatakan: atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 di tentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.¹⁹

¹⁸ Muhammad Ilham Arisaputra. *Reforma Agraria Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. 2015, hlm. 1-2

¹⁹ Nurus Zaman. *Politik Hukum Pengadaan Tanah. Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*. Bandung, Refika Aditama. 2016, hlm. 1.

Subjek hukum hak atas tanah, yaitu orang-orang atau badan hukum. Subjek hukum diberi kewenangan menggunakan tanah yang bersangkutan, sedangkan yang menjadi objek atas tanah, meliputi:

1. Permukaan dan tubuh bumi
2. Air; dalam hal ini air laut, air sungai, maupun air danau; dan
3. Ruang yang ada di atasnya dalam batas-batas tertentu.

Hak atas tanah yang berisikan kewenangan untuk mempergunakan hak atas tanahnya oleh si pemegang hak tetap dibatasi haknya oleh undang-undang, meliputi; keberadaan fungsi sosial hak atas tanah tersebut, batas maksimum dan batas minimum kepemilikan tanah dan hanya WNI serta badan hukum berdasarkan Peraturan Pemerintah yang mendapat Hak Milik Atas Tanah.²⁰

Tanah memiliki makna yang cukup luas tidak hanya dalam aspek fisik, tetapi juga aspek ekonomi, budaya, sosial, politik, hukum, ekonomi, produksi dan pertahanan serta keamanan. Tanah menjadi aset dasar yang dapat mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Tanah menjadi faktor penting dalam menunjang keberlangsungan hidup masyarakat dan pembangunan negara. Warga negara Indonesia sebagian besar bermata pencaharian dibidang pertanian (agraris), baik sebagai pemilik tanah pertanian, petani penggarap maupun buruh tani. Masyarakat Indonesia menggantungkan hidupnya dari hasil pertanian. Hubungan masyarakat dan lahan dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa bumi, air, dan

²⁰ Rahmat Ramadhani. *Hukum Agraria Suatu Pengantar*. Medan, Umsu Press. 2018, hlm.

kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Masyarakat memiliki kewenangan untuk mengatur tentang pengolahan lahan, penguasaan lahan serta kepemilikannya. Tanah dapat digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat.

Negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat memiliki wewenang untuk mengatur tentang pendayagunaan tanah, penguasaan serta kepemilikannya. Tanah sebagai bagian dari bumi dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat dan kepentingan umum.

Salah satu masalah tentang agraria atau tanah yang masih kontroversi adalah masalah tentang kepemilikan tanah *Absente* (Guntai), yang dimaksud dengan tanah *Absente* adalah kepemilikan tanah yang dimiliki oleh seorang sedangkan orang tersebut tidak berdomisili di tempat tanah tersebut berada. Kepemilikan tanah secara *Absente* merupakan salah satu hal yang dilarang oleh undang-undang Agraria. Larangan kepemilikan tanah secara *Absente* pada prinsipnya dilarang oleh karena melanggar asas nasionalitas yang terdapat dalam Pasal 9 ayat (1), menentukan bahwa “hanya negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa.”²¹ Dalam batas-batas ketentuan Pasal 1, Pasal 2 ayat (2) menentukan tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun bagi

²¹ Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

keluarganya. Dalam pasal tersebut dapat ditentukan bahwa setiap warga negara berhak memiliki hak atas tanah tanpa ada pembedaan.²² Negara sebagai pihak penguasa memiliki hak menguasai terhadap tanah seperti yang tercantum dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian dalam hal kesejahteraan sosial, atas dasar ini pula, tujuan hak menguasai negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.²³

Selain itu dalam Pasal 10 ayat(1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria menentukan 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. Dalam pasal tersebut tidak dijelaskan secara tegas bahwa adanya larangan untuk kepemilikan tanah secara *Absente*, tetapi melihat apa yang tertulis dalam pasal tersebut yang menyebutkan adanya suatu kewajiban untuk secara aktif mengerjakan atau mengusahakan tanah tersebut dengan mencegah cara-cara pemerasan, maka dapat disimpulkan undang-undang Agraria melarang adanya kepemilikan tanah secara *Absente*.

Sebagai Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara *Absente* atau guntai diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian

²² Pasal 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

²³ Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah (Bagi Kepentingan Umum Di Indonesia Dan Malaysia)*, Zakie, Buku Litera, 2013, hlm. 15

Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964), menyebutkan:

“pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”²⁴

Peraturan tersebut menunjukkan pemilikan tanah secara *Absente* atau guntai tidak diperbolehkan dan melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA. Larangan untuk memiliki tanah secara *Absente* atau guntai ini sebenarnya bertujuan agar tanah pertanian yang berada di kecamatan tersebut dikelola sendiri oleh petani yang berada di kecamatan letak tanah itu sehingga hasilnya pun maksimal. Dan jika dibiarkan seseorang atau badan hukum memiliki tanah secara *Absente* atau guntai akan menyebabkan ketidakadilan karena yang bekerja bukan pemilik tanah pertanian tersebut. Sehingga tidak sesuai dengan tujuan *Landreform* yang diselenggarakan di Indonesia.

Tujuan dari larangan kepemilikan Tanah *Absente* ini adalah agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah pertanian tersebut dapat dinikmati oleh masyarakat yang tinggal di daerah tempat tanah tersebut berada. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, mewajibkan pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya untuk mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada orang lain, dalam Peraturan Pemerintah tersebut mewajibkan pemilik tanah untuk pindah ke kecamatan di mana tanah tersebut berada.

²⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, Prenada Media Group, 2005, hlm. 57.

Faktanya, walaupun larangan ini masih berlaku sampai dengan hari ini, pemilikan dan atau penguasaan tanah pertanian secara *Absente* atau guntai ternyata banyak dijumpai di berbagai kecamatan di Kabupaten Batang. Di Kabupaten Batang saat ini banyak kepemilikan tanah pertanian banyak yang dimiliki oleh orang atau badan hukum yang bukan saja berada di luar kecamatan, namun kadang luar daerah seperti Kota Semarang dan bahkan ada pula yang berdomisili atau berpenduduk luar propinsi dan nampaknya menjadi trend belakangan ini. Hal ini tidak mengherankan, karena Kabupaten Batang akhir-akhir ini nampaknya menjadi destinasi bagi kalangan pengusaha untuk menempatkan perusahaan, gudang dan pertokoan, sehingga banyak lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi sentra industry.

Potensi Lahan Pertanian Tanaman Pangan di Kabupaten Batang Hari seluas 63.610 ha terdiri dari 15 Kecamatan

Tabel 1.1
Luas Penggunaan Lahan Kecamatan di Kabupaten Batang (hektar) 2020
Sumber: Laporan Statistik Pertanian dari Dinas Pangan dan Pertanian

Kecamatan SubDistrict	Lahan Pertanian Agricultural Land	Bukan Lahan Pertanian Not Agricultural Land	Jumlah Total	
(I)	(II)	(III)	(IV)	
010 Kemuning	6.115,97	1.301,05	7.417,02	
020 Baidi	5.680,42	2.648,38	7.328,80	
030 Bude	6.417,00	1.423,02	7.840,02	
040 Reban	3.531,10	702,10	4.233,20	
050 Bawang	6.559,13	825,38	7.384,51	
060 Tuntun	4.422,10	510,88	4.932,98	
070 Gampang	6.133,00	1.041,84	7.174,84	
080 Lingsung	2.541,40	800,26	3.341,66	
081 Bungsuti	3.070,72	466,78	3.537,50	
090 Sabah	6.107,46	1.660,77	7.768,23	
100 Pealagan	3.515,44	1.185,51	4.700,95	
110 Tula	3.032,90	1.476,89	4.509,79	
120 Kandang	2.486,74	1.714,31	4.201,05	
130 Bawang	1.187,61	1.751,44	2.939,05	
140 Wungayem	2.211,11	114,74	2.325,85	
Jumlah	2020	65.510,99	15.253,17	78.064,16
	2019	62.553,93	16.530,18	78.064,16
Tota	2018	62.641,50	16.228,66	78.864,16
	2017	63.582,10	15.282,06	78.864,16

Ketentuan larangan kepemilikan tanah *Absente* dapat menimbulkan permasalahan. Permasalahan utama mengenai pengecualian-pengecualiannya seperti pada pengecualian pada orang atau badan hukum yang dapat memiliki tanah pertanian secara *Absente* bila letak tanah tersebut dan tempat tinggal pemilik tanah tersebut berbatasan kecamatannya. Tetapi untuk saat ini jarak antara kecamatan lainnya tidak terlalu jauh malah terasa dekat, karena dengan adanya perkembangan di bidang transportasi yang semakin maju, sehingga memungkinkan orang yang tempat tinggalnya tidak berbatasan langsung dengan letak tanah untuk memiliki tanah pertanian secara *Absente*. Karena mereka masih dapat mengerjakan tanah tersebut secara aktif. Undang-undang Pokok Agraria, tidak mengizinkan kepemilikan tanah secara *Absente*, dengan alasan kepentingan sosial dan perlindungan tanah. Dikhawatirkan jika tanah yang dimiliki secara *Absente* yang tidak diolah akan menjadi tanah terlantar atau tidak produktif sebab pemiliknya jauh.

Tanah *Absente* dapat dimiliki oleh penduduk yang masih berbatasan dengan kecamatan di mana tanah tersebut berada. Selain itu tanah *Absente* juga dapat dimiliki oleh pegawai negeri atau TNI (Tentara Negara Indonesia), dengan alasan keduanya adalah abdi negara yang dapat berpindah tugas dari satu wilayah ke wilayah Indonesia yang lainnya. Untuk itu pemilik tanah *Absente* dapat menjual tanah tersebut kepada masyarakat sekitar. Bisa juga menukar tanah tersebut atau memberikannya dengan sukarela dalam bentuk hibah kepada penduduk sekitar.

Apabila pemilik tanah *Absente* dihubungkan dengan ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum adalah sebagai berikut:

1. Memberi nama pada penguasaan hak yang bersangkutan;
2. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
3. Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
4. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

Berdasarkan dari poin-poin tersebut sehubungan dengan kepemilikan tanah secara *Absente* dalam hal kejelasan kepemilikan dapat dibenarkan oleh karena hak setiap orang yang melekat pada dirinya untuk dapat memiliki setiap benda tentunya dengan cara-cara yang wajar atau dengan cara-cara jual beli dan sebagainya. Tetapi kepemilikan tanah secara *Absente* apabila dilihat dari segi asas kemanfaatan tentunya berbeda dengan pandangan yang lainnya, ini dikarenakan setiap tanah atau lahan harus memberikan kemakmuran atau manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat sesuai dengan termaktub dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Penerapan UUPA dan peraturan pelaksana terhadap kepemilikan tanah atau secara *Absente* memang belum maksimal, artinya belum terakomodir dengan baik oleh pemerintah baik pusat hingga ke daerah. Hal ini disebabkan

karena adanya kekosongan norma dalam Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: menyatakan bahwa:

- (1) Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- (2) Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II.
- (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.
- (4) Ketentuan dalam ayat (1) dan (3) pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah dikecamatan tempat tinggalnya atau di kecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat (2) pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang 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 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

(5) Jika kewajiban tersebut pada ayat (1) dan (3) pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.

(6) Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.

Dalam pasal tersebut tidak diatur secara tegas mengenai persyaratan seseorang dapat memiliki tanah pertanian di kecamatan wilayah tempat tinggalnya. Selain itu, pada Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 ini tidak mengatur persyaratan apa yang diperlukan untuk menentukan kebenaran dari domisili seseorang.

Pasal 3a ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambah Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian yang menerangkan

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

Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *Absente*. Ketentuan tersebut sampai saat ini belum dilakukan perubahan. Banyak kecurangan yang timbul dalam pelaksanaan ketentuan mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian secara *Absente* ini akibat dari adanya kekosongan norma pada pasal tersebut.

Uraian latar belakang diatas menarik bagi peneliti untuk mengambil judul “Rekontruksi Regulasi Kepemilikan Tanah *Absente* Pertanian Berbasis Nilai Keadilan”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan dirumuskan sebagai berikut :

1. Mengapa regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian belum berbasis nilai keadilan?
2. Apa kelemahan-kelemahan regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian dalam sistem hukum Indonesia?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian berbasis nilai keadilan ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji dan menemukan regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian belum berbasis nilai keadilan.
2. Untuk mengkaji dan menemukan kelemahan regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian dalam sistem hukum Indonesia

3. Untuk merekonstruksi regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian berbasis nilai keadilan

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam rangka penyusunan disertasi oleh penulis diharapkan memiliki 2 (dua) kegunaan, yakni kegunaan secara teoritis dan praktis, yakni:

1. Kegunaan secara teoritis:

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum pada spesifikasi cabang ilmu hukum perdata. Sehingga dapat terwujud rekontruksi regulasi kepemilikan tanah *absente* berbasis nilai keadilan. Selanjutnya, hasil dari penelitian ini sekaligus dapat dijadikan sebagai literatur tambahan data yang berkaitan dengan tanah *Absente*.

2. Kegunaan secara praktis:

- a. Bagi pemerintah, diharapkan memberikan sumbangsih pemikiran kepada Lembaga terkait baik eksekutif maupun legislatif dalam mewujudkan kebijakan tentang regulasi kepemilikan tanah *Absente* berbasis nilai keadilan.
- b. Bagi masyarakat, diharapkan menjadi bahan referensi bagi pembaca baik mahasiswa, dosen, maupun masyarakat umum agar mengetahui regulasi kepemilikan tanah *Absente* sehingga nantinya dapat tercipta hukum yang adil.
- c. Bagi peneliti, sebagai sarana dalam proses pembelajaran sehingga

bermanfaat untuk menambah dan mengembangkan pengetahuan peneliti di bidang hukum, khususnya hukum perdata yang tentunya diharapkan dapat menunjang pekerjaan yang penulis geluti nantinya.

E. Kerangka Konseptual Disertasi

1. Rekonstruksi

Pengertian rekonstruksi menurut beberapa ahli ialah:

a. James P. Chaplin

Reconstruction adalah penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.²⁵

b. B.N Marbun.

Rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, Penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.²⁶

c. Ali Mudhofir

Rekonstruksionisme adalah salah satu aliran dalam filsafat Opendidikan yang bercirikan radikal. Bagi aliran ini persoalan-

²⁵James P. Chaplin. 1997. *Kamus Lengkap Psikologi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. hlm.421.

²⁶B.N. Marbun. 1996. *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. hlm.469.

persoalan pendidikan dan kebudayaan dilihat jauh kedepan dan bila perlu diusahakan terbentuknya tata peradaban yang baru.²⁷

Jadi Rekonstruksi berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian yang sempurna, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi yang ideal. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

2. Regulasi

Regulasi adalah suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/organisasi, dan masyarakat demi mencapai tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, dan bersosialisasi.²⁸ Sehingga tujuan dibuatnya regulasi atau aturan adalah untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan batasan-batasan tertentu, dan regulasi tersebut diberlakukan pada berbagai lembaga

²⁷Ali Mudhofir, 1996, *Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, hal.213.

²⁸ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 15.

masyarakat baik untuk keperluan masyarakat umum maupun untuk bisnis.²⁹

Dalam penyusunan suatu regulasi agar dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat, perlu diwujudkan regulasi yang sederhana dan tertib. Sederhana yang dimaksudkan dalam hal ini menurut Bappenas adalah kuantitas regulasi yang rasional, dan dengan perumusan yang mudah dipahami dan dioperasionalkan. Bahwa semakin banyak regulasi maka tingkat kepatuhan akan semakin rendah, dan semakin rumit perumusan suatu regulasi maka tingkat kepatuhan akan semakin rendah. Sedangkan regulasi yang tertib adalah regulasi yang sesuai dengan kaidah regulasi yang umum berlaku, misalnya regulasi yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan regulasi yang lebih tinggi serta regulasi yang dibuat harus sesuai dengan ketentuan umum yang berlaku di dalam pembentukan regulasi.³⁰

Dengan demikian, diharapkan akan tercipta regulasi yang berkualitas. Untuk mewujudkan regulasi yang berkualitas, sederhana dan tertib, menurut Bappenas, diperlukan reformasi regulasi yang merupakan serangkaian tindakan terhadap regulasi yang ada (*existing regulation*) dan regulasi yang akan dibentuk (*future regulation*). Reformasi regulasi yang diinginkan dalam hal ini adalah perubahan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan

²⁹ Bambang Sunggono, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 42.

³⁰ Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi, hlm. 3-4.

asas pembentukan perundang-undangan, mendukung terselenggaranya dinamika sosial secara tertib, serta terlaksananya penyelenggaraan negara dan pembangunan secara efektif dan efisien.¹

3. Tanah *Absente*

Tanah *Absente* yaitu tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah. Dengan kata lain tanah *Absente* adalah tanah yang letaknya berjauhan dengan pemiliknya. Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari *Absente*, antara lain:³¹

- a. Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif.
 - b. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanahnya.
 - c. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke Kecamatan letak tanah tersebut.
 - d. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar Kecamatan tempat letak tanahnya.
- (Parlindungan, landrefrom di Indonesia, Hal. 123)

³¹ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturanperaturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.

4. Nilai Keadilan

Keadilan sosial merupakan satu tujuan membentuk pemerintahan negara Indonesia seperti yang tertulis dalam ayat IV Pembukaan UUD 1945. Hal ini dijelaskan dalam kalimat terakhir dalam paragraf yaitu ”..... dan juga dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” yang mewakili prinsip kelima dari Pancasila sebagai prinsip dasar Negara Indonesia. Selain itu, perumusan tentang pentingnya mewujudkan keadilan sosial dapat dilihat pada Pasal 33 Pasal 4 keempat Amandemen dari UUD 1945 menegaskan bahwa ”ekonomi nasional dilakukan berdasarkan pada demokrasi ekonomi ...”. Selain itu, dalam Pasal 34 Pasal 2 keempat Amandemen dari UUD 1945 mengatakan bahwa ”Negara mengembangkan sistem [dari] jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan bertenaga [dari] masyarakat lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat manusia”. Bahkan sistem ekonomi praktis [dari] nasional belum mengalami proses demokratisasi ekonomi dan sistem jaminan sosial tidak terikat dengan sempurna.

Sesuai dengan UUD 1945, khususnya demokrasi yang ditekankan dalam pemerintah negara Indonesia, berlaku paradigam ”Integralistik” sebagai lawan dari paradigam ”Individualistik”. Dengan obyek forma integralistik, maka dalam hubungan antara masyarakat dan individu, kepentingan masyarakat secara keseluruhan lebih diutamakan. Dengan demikian, Negara bukan hasil kesepakatan individual secara bebas tetapi

hasil kesepakatan bersama untuk satu tujuan yang diekspresikan dengan adanya konsensus.

Dari ilustrasi singkat di atas, mewujudkan keadilan sosial tidak hanya bersifat semata-mata persoalan amanah UUD 1945, tetapi juga kewajiban masyarakat, bangsa dan negara Indonesia.

F. Kerangka Teoritis

1. Grand Theory; Teori Keadilan Pancasila

Keadilan sesungguhnya merupakan konsep yang relatif³². Pada sisi lain, keadilan merupakan hasil interaksi antara harapan dan kenyataan yang ada, yang perumusannya dapat menjadi pedoman dalam kehidupan individu maupun kelompok. Dari aspek etimologis kebahasaan, kata “adil” berasal dari bahasa arab “adala” yang mengandung makna tengah atau pertengahan. Dari makna ini, kata “adala” kemudian disinonimkan dengan wasith yang menurunkan kata wasith, yang berarti penengah atau orang yang berdiri di tengah yang mengisyaratkan sikap yang adil.³³

Dari pengertian ini pula, kata adil disinonimkan dengan inshaf yang berarti sadar, karena orang yang adil adalah orang yang sanggup berdiri di tengah tanpa a priori memihak. Orang yang demikian adalah orang yang selalu menyadari persoalan yang dihadapi itu dalam

³²Majjid Khadduri. 1984. *The Islamic Conception of Justice*. Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press. hlm. 1, sebagaimana dikutip Mahmutarom. 2009. *Rekonstruksi Konsep Keadilan*. Undip Semarang. hlm. 31

³³*Ibid.*

konteksnya yang menyeluruh, sehingga sikap atau keputusan yang diambil berkenaan dengan persoalan itu pun menjadi tepat dan benar.³⁴

Dengan demikian, sebenarnya adil atau keadilan itu sulit untuk dilukiskan dengan kata-kata, akan tetapi lebih dekat untuk dirasakan. Orang lebih mudah merasakan adanya keadilan atau ketidakadilan ketimbang mengatakan apa dan bagaimana keadilan itu. Memang terasa sangat abstrak dan relatif, apalagi tujuan adil atau keadilan itupun beraneka ragam, tergantung mau dibawa kemana.

Keadilan akan terasa manakala sistem yang relevan dalam struktur-struktur dasar masyarakat tertata dengan baik, lembaga-lembaga politis, ekonomi dan sosial memuaskan dalam kaitannya dengan konsep kestabilan dan keseimbangan. Rasa keadilan masyarakat dapat pula kita temukan dalam pelaksanaan penegakan hukum melalui putusan hakim.

Keadilan secara umum diartikan sebagai perbuatan atau perlakuan yang adil. Sementara adil adalah tidak berat sebelah, tidak memihak dan berpihak kepada yang benar. Keadilan menurut kajian filsafat adalah apabila dipenuhi dua prinsip, yaitu : pertama tidak merugikan seseorang dan kedua, perlakuan kepada tiap-tiap manusia apa yang menjadi haknya. Jika kedua ini dapat dipenuhi barulah itu dikatakan adil. Dalam keadilan harus ada kepastian yang sebanding, dimana apabila digabung dari hasil gabungan tersebut akan menjadi keadilan.

³⁴Nurcholis Madjid. 1992. *Islam Kemanusiaan dan Kemoderenan, Doktrin dan Peradaban, Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan*. Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina. hlm. 512-513, sebagaimana dikutip Mahmutarom. 2009. *Rekonstruksi Konsep Keadilan*. Undip Semarang. hlm. 31

Pada prakteknya, pemaknaan keadilan modern dalam penanganan permasalahan-permasalahan hukum ternyata masih debatable. Banyak pihak merasakan dan menilai bahwa lembaga pengadilan telah bersikap kurang adil karena terlalu syarat dengan prosedur, formalistis, kaku, dan lamban dalam memberikan putusan terhadap suatu perkara. Agaknya faktor tersebut tidak lepas dari cara pandang hakim terhadap hukum yang amat kaku dan normatif-prosedural dalam melakukan konkretisasi hukum. Idealnya hakim harus mampu menjadi living interpretator yang mampu menangkap semangat keadilan dalam masyarakat dan tidak terbelenggu oleh kekakuan normative-prosedural yang ada dalam suatu peraturan perundang-undangan bukan lagi sekedar sebagai la bouche de la loi (corong undang-undang).

Lebih lanjut dalam memaknai dan mewujudkan keadilan, Teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny yang tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan "*the search for justice*".³⁵ Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran.

Pancasila mempunyai karakter atau sifat yang fleksibel dan mampu memberikan tuntutan jaman dalam mengikuti globalisasi perubahan jaman. Di dalam pembahasan persoalan keadilan yang muncul di dalam masyarakat, Pancasila mampu memberikan jawaban untuk permasalahan

³⁵ Theo Huijbers. 1995. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 196.

itu. Pancasila mampu memberikan nilai-nilai keadilan sebagai pembaharuan hukum di Indonesia. Pembaharuan hukum di Indonesia sangat diperlukan karena masih banyaknya persoalan-persoalan baru yang belum dapat dijangkau oleh hukum. Persoalan-persoalan tersebut seyogyakan diselesaikan dengan satu visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila dalam melakukan pembaharuan hukum di Indonesia. Selain persoalan-persoalan baru yang belum terselesaikan, persoalan lama juga menjadi permasalahan yang juga dianggap urgent untuk segera diselesaikan, mengingat hukum selalu hadir dalam kehidupan masyarakat untuk memberikan kepastian, keadilan dan manfaat.

Pada era reformasi saat ini, bahwa Pancasila ikut dalam pandangan bagian dari pengalaman masa lalu yang dianggap buruk. Sebagai suatu konsep politik, Pancasila pada jaman orde baru pernah dipakai sebagai legitimasi ideologi dalam membenarkan negara orde baru dengan segala tujuannya. Persoalan ini kemudian menjadikan Pancasila terlupakan. Jadi sangat sulit untuk dielakkan jika muncul pendeskreditan atas Pancasila dimasa kini. Pancasila ikut disalahkan dan menjadi sebab kehancuran serta menjadi dasar utama dalam melakukan kesalahan dengan berkaca pada pemerintahan orde baru. Banyak orang enggan berbicara Pancasila dan merasa tidak perlu untuk membicarakannya. Bahkan bisa jadi orang yang berbicara Pancasila dianggap ingin kembali ke masa lalu. Namun beranjak dari itu, tentunya kita harus mencermati lebih spesifik lagi arti penting dari Pancasila. Di dalam substansi Pancasila terkandung nilai-nilai yang

positif yang mampu memberikan perubahan bagi bangsa ini. Nilai-nilai positif ini mampu memberikan landasan bagi terciptanya suatu keadilan bagi bangsa Indonesia. Relevansi dengan keadilan maka nilai keadilan yang terkandung di dalam Pancasila dapat menjadi landasan dasar bagi terbentuknya hukum yang berkemanusiaan yang adil dan beradab serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kemanusiaan yang adil dan beradab, dasar dari perlindungan hak asasi yaitu memanusiakan manusia secara beradab tanpa mengurangi haknya sedikitpun. Sedangkan keadilan sosial merupakan keadilan yang digunakan untuk membedakan keadilan sosial dengan konsep keadilan dalam hukum. Keadilan sosial juga merupakan salah satu sila dalam Pancasila yaitu sila kelima dari Pancasila yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat.

Dalam sila kedua dan sila kelima tersebut tertuang nilai-nilai tujuan Negara untuk menciptakan keadilan dalam konteks kehidupan bersama. Makna dari sila kedua dan sila kelima mengandung makna keadilan yang berupa nilai, tentunya harus diwujudkan dalam kehidupan bersama. Keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakekat keadilan sosial yaitu keadilan dalam hubungan manusia dengan dirinya sendiri, hubungan manusia dengan sesama, hubungan manusia dengan bangsa dan negaranya kemudian yang terakhir adalah hubungan manusia dengan Tuhannya. Walaupun banyak pendapat yang memberikan persepsi yang sama antara keadilan sosial dan Marxisme, akan tetapi sesuai dengan fleksibilitas

Pancasila, ideologi ini sudah tidak dapat diaktualisasikan pada era reformasi seperti sekarang ini. Keadilan sosial pada era reformasi merupakan keadilan bagi masyarakat karena sosial bukan merupakan ideologi Marxisme. Sosial merupakan hal yang berkaitan dengan masyarakat bukan merupakan ideologi Marxisme seperti yang diagungagungkan oleh komunis.

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan arah pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasil-gunaan atau manfaat dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, Ilmu hukum dan hukum Indonesia seyogyanya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.³⁶

Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum yang menjadi norma dasar bangsa Indonesia dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Pendapat Aristoteles bahwa keadilan harus dipahami dalam pengertian kesamaan. Pendapat ini sesuai dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dapat disimpulkan bahwa seluruh rakyat

³⁶ B. Arief Sidharta. 2010. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung : Unika Parahyangan. hlm. 97

Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama dalam memperoleh keadilan. Akan tetapi Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit yang sama hak dan kewajibannya. Persamaan ini mengartikan bahwa kesamaan hak yang sama bagi semua masyarakat dalam memperoleh keadilan hak asasinya. Sebagai contoh hak hidup, hak merdeka, hak menyatakan pendapat dan lain-lain. Sedangkan kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya dan prestasinya.

Pembedaan tersebut, Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Perbedaan dan perdebatan tentang keadilan dapat diselesaikan dengan memantapkan visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila itu sendiri. Tentunya dengan persamaan persepsi dalam memahami nilai-nilai dari Pancasila, akan terwujud persamaan persepsi tentang keadilan. Ajaran Thomas Hobbes terletak pada upaya teoretisnya mencegah konflik total dalam masyarakat, terkait dengan kecenderungan alamiah manusia mementingkan ego-nya. Pengambilan keputusan tentang keadilan jika memiliki norma dasar dengan persepsi sama tanpa mengutamakan ego masing-masing individu atau kelompok, maka keadilan tersebut diakui sebagai keadilan yang adil. Jadi dapat diartikan bahwa karakteristik keadilan Pancasila membutuhkan pemahaman tentang kesamaan visi, misi, tujuan dan persepsi dalam menciptakan hukum yang berkeadilan. Pancasila bersifat fleksibel dapat

berubah-ubah sesuai dengan tuntutan jaman. Dalam pemaknaan nilai-nilai dalam substansi Pancasila, seyogyanya pengambil kebijakan mampu menempatkan Pancasila pada waktu tertentu dan tempat tertentu sesuai perkembangan jaman yang ada.

Karakteristik keadilan Pancasila jika dianalisis dengan Theory of Justice John Rawls memiliki kesamaan dengan pendapat Aristoteles. Kesamaan pendapat ini yaitu keadilan harus dipahami sebagai kesamaan. Manusia sebagai makhluk sosial harus memperoleh kesamaan di dalam hukum ataupun kesamaan dalam memperoleh keadilan. Pandangan Rawls memosisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada pembedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang. Pandangan Rawls tersebut diyakinkan dengan ajaran Plato mengenai penggunaan hukum sebagai sarana keadilan yaitu berangkat dari idealismenya tentang "negara ideal" dimana tiap orang berkesempatan menikmati keadilan dalam arti setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh keadilan.

Dalam teorinya Rawls bermaksud mengembangkan suatu tatacara yang akan menghasilkan asas-asas keadilan : "Asas-asas keadilan itu menurut Rawls dapat ditentukan dengan semacam proses perjanjian di antara anggota-anggota masyarakat dengan mengindahkan antara lain kerjasama manusia, moralitas yang minimal, rasa keadilan, pilihan

rasional, dan apa yang dinamakan primary goods (hal-hal utama yang ingin diperoleh setiap orang)”³⁷

Berdasarkan tata cara yang demikian itu Rawls menyimpulkan bahwa 2 (dua) asas keadilan akan disetujui secara bulat oleh anggota-anggota masyarakat, yaitu:

- 1) Setiap orang hendaknya memiliki suatu hak yang sama atas sistem menyeluruh yang terluas mengenai kebebasan-kebebasan dasar (basic liberties)
- 2) Perbedaan sosial dan ekonomi hendaknya diatur sedemikian hingga.
 - a) memberikan manfaat yang terbesar bagi mereka yang berkedudukan paling menguntungkan
 - b) bertalian dengan jabatan dan kedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak.³⁸

Prinsip keadilan yang pertama menyangkut distribusi dari kebebasan dasar yang sama bagi setiap orang dalam arti kesamaan. Kebebasan dasar yang utama adalah Hak Asasi Manusia yang wajib diberikan secara sama untuk setiap orang. Prinsip keadilan pertama ini sesuai dengan kemanusiaan yang adil dan beradab sila kedua dari Pancasila. Prinsip keadilan yang kedua berkaitan dengan jabatan, kedudukan sosial, penghasilan dan kekayaan. Dalam hal ini Rawls menganut asas perbedaan, dalam arti kedudukan sosial tidak bisa disamaratakan akan tetapi pembagian keadilan sesuai dengan jasa atau

³⁷ The Liang Gie. 1979. *Teori-Teori Keadilan*. Yogyakarta: Penerbit Super. hlm.141

³⁸ *Ibid.*

kedudukan bagi individu orang tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip keadilan distributif.

Pandangan Rawls tentang dua prinsip diatas sesuai dengan prinsip keadilan Aristoteles yakni jika satu dengan yang lain mempunyai persamaan harus diperlakukan sama, jika berbeda harus pula diperlakukan beda, akan tetapi dalam porsi yang sama dalam konteks keadilan. Teori keadilan Aristoteles tersebut berdasar pada prinsip persamaan (equality). Prinsip persamaan tersebut sesuai dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Seluruh rakyat Indonesia mengartikan bahwa pemberian hak yang sama kepada seluruh rakyat Indonesia sesuai asas persamaan. Kedua prinsip Rawls diatas kemudian digunakan sebagai pranata hukum dalam menciptakan kepastian yang berkeadilan serta mendistribusikan manfaat.

Karakteristik keadilan Pancasila yaitu memanusiakan manusia secara adil dan beradab sesuai hak asasinya. Hak Asasi Manusia telah melekat semenjak manusia di dalam kandungan. Hak Asasi Manusia harus selalu dilindungi karena hukum ada untuk masyarakat. Hak asasi merupakan hak perlakuan yang sama dihadapan hukum. Selain memanusiakan manusia, karakteristik keadilan Pancasila juga memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Manusia sebagai makhluk sosial, sehingga harus saling hormat menghormati antar sesama sesuai dengan ajaran Agustinus adalah soal nilai-nilai yakni harga dan cinta, dan mengasihi sesama.

Hormat-menghormati antar sesama bertujuan untuk menghormati hak manusia dalam memperoleh keadilan dan kesejahteraan karena keadilan dalam sila kelima Pancasila memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Karakteristik keadilan Pancasila merupakan kaidah-kaidah moral serta nilai Value tentang kebenaran yaitu keadilan yang berfungsi sebagai landasan untuk membentuk keadilan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengadopsi nilai-nilai keadilan yang berdasarkan Pancasila sebagai ideologi bangsa Rechtsidee.

Dalam keadilan berdasarkan Pancasila, merupakan kewajiban moral yang mengikat anggota masyarakat dalam hubungannya dengan anggota masyarakat yang lainnya. Keadilan sosial di dalam Pancasila merupakan suatu sumber nilai yang harus dijabarkan menjadi keadilan hukum. Tujuan mencapai keadilan itu melahirkan konsep keadilan sebagai hasil atau keputusan yang diperoleh dari penerapan atau pelaksanaan sepatutnya asas-asas dan perlengkapan hukum. Pengertian keadilan ini dapat disebut keadilan prosedural (“procedural” Justice) dan konsep inilah yang dilambangkan dengan dewi keadilan, pedang, timbangan, dan penutup mata untuk menjamin pertimbangan yang tak memihak dan tak memandang orang.³⁹

Teori keadilan sosial Rawls mencoba menganalisa tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Diakui bahwa keadilan adalah sebagai daya hidup manusia yang substansial bagi kehidupan manusia,

³⁹ Glenn R. Negley. 1970. *Justice*”, dalam Louis Shores, ed., *Collier’s Encyclopedia*, Volume 13, Crowell_Collier, 1970.

sehingga di dalam dasar dan ideologi negara Pancasila, yang dituangkan dalam dua buah sila, yaitu Sila kedua, Kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila kelima keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang mewakili ciri khas keadilan sosial yang tidak boleh lepas dari sila-sila lain dari Pancasila. Khususnya sila kelima yang merupakan salah satu tujuan atau cita-cita yang perlu dicari realisasinya. Kesamaan antara perhatian utama Rawls mengenai keadilan sosial dengan keadilan sosial di Indonesia, adalah prinsip-prinsip keadilan Rawls dapat berperan sebagai pembatas pembagian yang adil. Mengenai hak milik, Negara Indonesia mengakui adanya hak milik pribadi. Negara berperanan melindunginya, tetapi tidak berarti memaksakan hak-hak milik itu demi tujuan keuntungan yang sebesar-besarnya.

Mengacu pada pandangan Rawls yang mengatakan bahwa keadilan dapat dicapai tanpa perubahan ke arah kepemilikan umum atas sarana-sarana produksi. Tentunya pandangan Rawls tidak lepas dari keadilan sosial Pancasila. Nilai keadilan yang bersumber dari Pancasila adalah kemanusiaan yang adil dan beradab yaitu memanusiakan manusia sebagai makhluk sosial dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yaitu memberikan kesejahteraan yang sama bagi seluruh rakyat Indonesia dalam bentuk keadilan dan mencerminkan sila-sila yang lain dari Pancasila.

Perbedaan keadilan Pancasila dengan keadilan hukum perlu dipahami, karena keadilan Pancasila merupakan nilai moral dan nilai keadilan yang berfungsi sebagai asas-asas hukum. Asas-asas hukum

tersebut dijadikan pedoman dalam penyusunan hukum dan diaplikasikan ke dalam masyarakat sebagai aturan hukum. Karakteristik keadilan Pancasila merupakan nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalam Pancasila sebagai asas atau dasar untuk membentuk hukum yang pada hakekatnya hukum bertujuan untuk menemukan keadilan. Undang-undang sebagai salah satu penjelmaan hukum merupakan upaya untuk mewujudkan keadilan tersebut. Dalam perspektif filsafat hukum, hukum mengandung sejumlah nilai-nilai yang menjadi landasan atau dasarnya.⁴⁰

Nilai-nilai atau landasan bagi hukum tersebut yaitu nilai-nilai yang bersumber dari Pancasila. Nilai kemanusiaan yang adil dan beradab mencerminkan sikap hormat menghormati dan saling menghargai antara sesama manusia. Sikap saling menghargai inilah yang diharapkan bagi bangsa Indonesia dalam mencapai tujuan hidup bermasyarakat sesuai dengan Pancasila. Sikap tersebut merupakan sikap yang adil yaitu memanusiakan manusia sebagai makhluk yang sama derajat dan kedudukannya dalam memperoleh keadilan. Pancasila merupakan falsafah dan ideologi bangsa Indonesia. Pancasila berisi nilai fundamental dan sebagai karakteristik dasar bangsa Indonesia. Dalam ilmu hukum, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Oleh karena itu, setiap produk hukum harus menyesuaikan diri dengan Pancasila dengan menghormati manusia sebagai makhluk sosial yang membutuhkan keadilan. Dalam negara yang berlandaskan Pancasila, pemahaman atas

⁴⁰ Agus Sunoto dan Wahyu Widodo, *Nilai-Nilai Hak Asasi Manusia dan Keadilan di Dalam Hukum*, Jurnal FPIPS IKIP PGRI Semarang. www.portalgaruda.org.

hak-hak asasi manusia dipandang penting sesuai yang tercantum dalam sila kedua, yaitu “Kemanusiaan yang adil dan beradab” dengan menempatkan manusia dengan kodrat, harkat dan martabatnya. Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat dan tidak terpisah dari manusia yang harus dilindungi, dihormati dan ditegakkan demi meningkatkan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan.⁴¹

Kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan nilai dari Pancasila yang memanusiakan manusia secara adil dan beradab, akan tetapi porsi keadilan ini berbeda sesuai kemampuan individu karena keadilan tidak dapat disamaratakan. Kemanusiaan yang adil dan beradab menghargai dan menjunjung hak asasi manusia dalam memperoleh keadilan bukan memberikan kedudukan yang sama dalam memperoleh penghasilan hidup, akan tetapi menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia yang melekat dalam diri seseorang sejak dalam kandungan. Dalam sila II yang berbunyi “Kemanusiaan yang adil dan beradab” terkandung nilai-nilai kemanusiaan, antara lain adalah pengakuan terhadap adanya martabat manusia.

Martabat manusia harus diakui karena manusia sebagai makhluk sosial mempunyai hak asasi yang melekat semenjak lahir sampai mati. Hak asasi tersebut wajib dihormati oleh manusia yang lainnya sebagai makhluk sosial, perlakuan yang adil terhadap sesama manusia.

⁴¹ Veive Large Hamenda, Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Penerapan Hukuman Mati Di Indonesia, Jurnal Vol.II/No.1/Jan-Mrt/2013.www.portalgaruda.org.

Memberikan perlakuan yang adil terhadap sesama manusia dalam arti adil memperlakukan manusia yang satu dengan manusia yang lainnya. Sikap perlakuan yang adil tersebut tanpa memandang status sosial individu tersebut sebagai makhluk sosial, pengertian manusia yang beradab yang memiliki daya cipta, rasa, karsa, dan keyakinan sehingga jelas adanya perbedaan antara manusia dan hewan.

Mengakui bahwa manusia merupakan makhluk sosial yang mempunyai hak asasi dalam hidupnya sehingga memperlakukan manusia yang lainnya harus sesuai dengan haknya masing-masing dan tidak berbuat sewenang-wenang, dan nilai sila kedua ini diliputi dan dijiwai sila pertama, meliputi dan menjiwai sila ketiga, keempat, dan kelima. nilai yang terkandung di dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab selalu dijiwai oleh sila-sila yang lain dari Pancasila, karena Pancasila merupakan kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisah-pisahkan.

Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia terkandung nilai keadilan sosial. Dalam hal ini harus diperhatikan beberapa aspek yaitu aspek perlakuan yang adil di segala bidang kehidupan terutama di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya. Aspek perwujudan keadilan sosial itu meliputi kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Aspek keseimbangan antara hak dan kewajiban, menghormati hak-hak orang lain. Keadilan Sosial adalah keadilan dari sila kelima dalam Pancasila. Sila kelima ini tidak lain merupakan ujung harapan dari semua sila lainnya yang merupakan perwujudan nilai-nilai keadilan. Sila pertama sampai

dengan sila keempat saling berkaitan satu sama lain dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Semua sila tersebut harus menghasilkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat terutama rakyat Indonesia.

Oleh karena itu, perumusan kelima sila itu pada Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 diakhiri dengan kalimat, “serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Prinsip keadilan sosial itu merupakan simpul dari semua dimensi dan aspek dari ide kemanusiaan tentang keadilan. Istilah keadilan sosial tersebut terkait erat dengan pembentukan struktur kehidupan masyarakat yang didasarkan atas prinsip-prinsip persamaan (equality) dan solidaritas. Dalam prinsip keadilan sosial terkandung pengakuan akan martabat manusia yang memiliki hak-hak yang sama yang merupakan hak asasi. Prinsip keadilan sosial berbeda dari ide keadilan hukum yang biasa dipaksakan berlakunya melalui proses hukum. Prinsip keadilan sosial tentu juga tidak hanya menyangkut persoalan moralitas dalam kehidupan bermasyarakat yang berbeda-beda dari satu kebudayaan dengan kebudayaan lainnya.

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila yang berlandaskan prinsip kedua dari Pancasila yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab, menunjukkan bahwa keadilan hanya untuk kepentingan manusia sebagai

mahluk sosial. Kemanusiaan memberikan arti bahwa keadilan tersebut memberikan apa yang menjadi hak manusia tersebut. Hak yang diberikan berupa keadilan yang diwujudkan oleh penguasa atau pemerintah. Karakter keadilan tersebut memberikan perlindungan kepada manusia dalam memperoleh keadilan. Memberikan perlindungan hak asasi manusia sebagai mahluk yang beradab dengan cara memanusiakan manusia sebagai mana mahluk sosial yang membutuhkan keadilan. Prinsip kedua dari Pancasila yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab. Secara teori negara hukum, kemanusiaan merupakan hal yang utama dalam mewujudkan keadilan. Manusia membutuhkan keadilan dalam perlindungan hak asasi mereka sebagai mahluk sosial yang wajib dihormati dan dihargai. Konsep negara hukum selalu mengedepankan perlindungan hak asasi manusia. Konsep keadilan berdasarkan prinsip kedua dari Pancasila tersebut memberikan keadilan berupa perlindungan hak asasi manusia. Memanusiakan manusia serta menghargai dan menghormati hak-hak dasar manusia dalam memperoleh keadilan.

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila menumbuhkan persatuan bagi terwujudnya keadilan di Indonesia. Sesuai dengan prinsip ketiga dari Pancasila yaitu persatuan Indonesia, maka keadilan yang terwujud membutuhkan kesepakatan bersama dalam menentukan antara keadilan dan ketidakadilan. Kesepakatan tersebut membutuhkan persatuan demi mewujudkan keadilan. Karakteristik keadilan berdasar Pancasila perlu diwujudkan dengan persamaan persepsi tentang makna dari keadilan.

Persamaan persepsi tersebut membutuhkan persatuan dalam mewujudkan keadilan. Prinsip persatuan Indonesia menumbuhkan sikap dan persepsi yang sama dalam memaknai arti dari keadilan. Keadilan dalam arti persamaan, secara teori membutuhkan persamaan persepsi dan cara pandang tentang arti dari keadilan. Karakteristik keadilan berdasar Pancasila membutuhkan persamaan persepsi tentang keadilan dengan cara menumbuhkan persatuan dan kesatuan bangsa.

2. Middle Theory; Teori Sistem Hukum

Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat itu telah tercapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif dalam implementasinya. Hal ini, dapat dilihat dalam masyarakat dalam melaksanakan aturan hukum tersebut.

Kegagalan dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil dalam implementasinya. Faktor yang mempengaruhi adalah hal yang menyebabkan atau berpengaruh dalam pelaksanaan dan penerapan hukum tersebut. Faktor yang mempengaruhi dapat dikaji dari aspek keberhasilannya dan aspek kegagalannya.

Faktor yang mempengaruhi keberhasilan itu meliputi substansi hukum, struktur hukum, kultur hukum, dan fasilitasnya. Norma hukum

dikatakan berhasil apabila norma tersebut ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun aparat penegak hukum itu sendiri.

Ada banyak cara untuk membahas hukum atau system hukum salah satunya adalah dengan membahasnya sebagai law (Hukum), yakni sekumpulan aturan-aturan norma tertulis atau tidak tertulis yang berkenaan dengan perilaku benar dan salah, hak dan kewajiban. Ini adalah penggunaan istilah hokum yang umum misalnya kita bertanya apakah hukum memperbolehkan kita membayar makan siang kita dengan cara memotong uang pengembalian pajak penghasilan, apakah akan dikatakan sebagai hal yang melanggar hukum bila kita menerobos lampu merah atau merampok bank. Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence M. Friedman, seorang profesor di bidang hukum, sejarawan, yang juga pakar sejarah hukum Amerika, dan penulis produktif. Lawrence M Friedman mengemukakan 3 unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Ketiga unsur tersebut meliputi struktur, substansi dan budaya hukum.⁴²

a. Pengertian struktur hukum terdiri dari :

- 1) Unsur jumlah dan ukuran pengadilan yurisdiksinya.
- 2) Cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya.
- 3) Bagaimana badan legislatif ditata.

b. Pengertian substansi meliputi :

- 1) Aturan norma dan perilaku masyarakat dalam system hukum tersebut.

⁴² Lawrence M Friedman. *Op.cit.* hlm 7

- 2) Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan dan aturan baru yang mereka terapkan.
- c. Budaya hukum sebagai sikap dan nilai yang ada hubungannya dengan sistem hukum dan hukum. Budaya hukum dibedakan menjadi dua yaitu:
- 1) Kultur hukum eksternal.
 - 2) Kultur hukum internal.⁴³

Kultur hukum eksternal adalah kultur hukum yang ada pada populasi masyarakat umum. Kultur hukum internal adalah kultur hukum para anggota masyarakat yang menjalankan tugas hukum. Semua masyarakat memiliki kultur hukum tetapi hanya masyarakat dengan para spesialis hukum yang memiliki suatu kultur hukum yang memiliki suatu kultur hukum internal.

3. Applied theory; Teori Perundang-Undangan

Perundang-undangan mempunyai kelebihan dari norma-norma sosial yang lain, karena ia dikaitkan pada kekuasaan yang tertinggi pada suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan memaksa yang besar sekali. Dengan demikian, adalah mudah bagi perundang-undangan untuk menentukan ukuran-ukurannya sendiri tanpa perlu menghiraukan tuntutan-tuntutan dari bawah.⁴⁴

⁴³ Lawrence M Friedman. *Op.cit.* hlm 293

⁴⁴ Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni. hlm. 115.

Yuliandri dari A. Hamid S. Attamimi, undang-undang merupakan terjemahan dari wettelijke regeling. Kata wettelijke berarti sesuai dengan wet atau berdasarkan wet. Kata wet pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang dan bukan dengan undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan wettelijke regeling ialah peraturan perundang-undangan.⁴⁵

Peter Noll sebagaimana dikutip oleh Hamid S. Attamimi, mengenai masalah pokok yang diteliti ialah bagaimana hukum yang melalui perundang-undangan dapat dibentuk secara optimal, sedangkan titik tolaknya ialah bagaimana memperoleh jawaban agar keadilan sosial dapat dipengaruhi melalui norma perundang-undangan sesuai dengan arah yang diharapkan. Meski tidak secara tegas *gezetgebugstheorie* menjadi bagian yang tidak terlepas dari *regelungstheorie* yang umum dan yuridis oleh karena itu undang-undang formal (*formalle gesetz*) hanyalah sebagai salah satu bentuk pengaturan yuridis, sedang yang apa kita kenal dengan teori perundang-undangan (*gezetgebugstheorie*) tidak terlepas dari *gesetz* saja, namun mengandung dua segi, yaitu statis dan dinamik. Pertama, menyangkut perumusan isi peraturan; dan kedua, menyangkut proses pemilihan dan alternatif-alternatif yang tersedia.⁴⁶

⁴⁵Yuliandri. 2009. *Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik*. Jakarta: Rajagrafindo Persada. hlm. 25.

⁴⁶ Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undang Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 25 April 1992.

Sementara menurut Burkhardt Krems, sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indarti Soeprapto,⁴⁷ Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan (*Gesetzgebungs-wissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian besar, yaitu :

- a. Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif.
- b. Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehrie*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hak pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif.”

Selanjutnya menurut Burkhardt Krems,⁴⁸ substansi ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bagian, yaitu :

- a. Proses perundang-undangan (*Gesetzgebung-verharen*);
- b. Metode Perundang-Undangan (*Gesetzgebungs-methode*); dan
- c. Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungs-technik*).

Selanjutnya istilah perundang-undangan menurut S.J Fockema Andreae yang dikutip oleh Maria Farida Indarti, mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat, maupun ditingkat daerah;

⁴⁷Maria Farida Indarti S. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius. hlm 2-3.

⁴⁸ *Ibid*, hlm.3.

b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁴⁹

Dalam ilmu hukum (*rechtswetenschap*) dibedakan antara undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*),⁵⁰ dan undang-undang dalam arti formil (*wet in formalizen*).⁵¹ Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat umum. Inilah yang dimaksud peraturan perundang-undangan. Sedangkan undang-undang dalam arti formil adalah keputusan tertulis hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku dan mengikat umum. Inilah disebut undang-undang.⁵²

Bahwa untuk membedakan Undang-Undang dalam arti materiil dan Undang-Undang dalam arti formil tidak lain adalah menyangkut organ dan pembentuk isinya. Jika organ yang membentuk itu adalah pejabat yang berwenang dan isinya berlaku dan mengikat umum, maka disebut sebagai Undang-Undang dalam arti materiil. Hal ini berarti jikalau ada ketentuan

⁴⁹ *Ibid*, hlm.3.

⁵⁰ Maria Farida Indarti S, mengungkapkan : di Belanda apa yang disebut *wet in formale zin* adalah setiap keputusan *Regering* dan *Staten General*, terlepas apa isinya suatu “penetapan” (*beschikking*) atau “peraturan” (*regeling*) jadi dalam hal ini dilihat pembentukannya, atau siapa yang membentuk Maria Farida Indarti S, *op. cit*, hlm. 33.

⁵¹ Maria Farida Indarti S, mengungkapkan : sedangkan yang disebut *wet in materiele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk baik oleh *Regering* dan *Staten General* maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga lainnya selain oleh *Regering* dan *Staten General* asalkan isinya adalah peraturan yang mengikat umum (*algemene verbindende voorschriften*) sehingga dengan kata lain suatu keputusan yang dilihat dari isinya tanpa melihat siapa pembentuknya. *Ibid*.

⁵² Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hil, Co. hlm.1.

tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang namun isinya tidak bersifat dan tidak mengikat umum, maka ketentuan tersebut tidak dapat disebut sebagai undang-undang dalam arti materiil atau perundang-undangan.⁵³ Undang-undang formal yang material adalah undang-undang yang dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan disahkan oleh Presiden yang isinya mengikat rakyat. Adapun undang-undang yang tidak formal dan tidak material ialah yang isinya sama sekali tidak langsung mengikat kehidupan rakyat.⁵⁴

Hal ihkwal perundang-undangan menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekamto,⁵⁵ segala sesuatu yang berkaitan dengan undang-undang, merupakan ruang lingkup sebagai berikut :

- a. Siapa pembentuk dari pada undang-undang.
- b. Untuk siapa dan dimana berlakunya undang-undang itu.
- c. Dimana diumumkan undang-undang itu.

Sehubungan dengan pengertian undang-undang tersebut, perlu diingatkan akan adanya dua arti undang-undang, yakni :

- a. Undang-undang dalam arti formil, yaitu keputusan (*beslissing*) tertulis yang diadakan oleh Badan-badan negara. Pada dewasa ini badan-badan tersebut di Indonesia, adalah Presiden bersama DPR.
- b. Undang-undang dalam arti materiil, yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa (pusat maupun daerah).

⁵³Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya. hlm. 3-4.

⁵⁴Baqir Manan, *Dasar-dasar....., op.cit*, hlm. 3.

⁵⁵Purnadi Purbocaroko dan Soerjono Soekamto. 1979. *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Alumni. hlm.11-12.

Sebagai landasan umum peristilahan, baik naskah peraturan perundang-undangan maupun dalam berbagai literatur yang berkaitan dengan hukum agraria di Indonesia dikenal dengan berbagai istilah yaitu perundangan, perundang-undangan, peraturan perundangan,⁵⁶ peraturan perundang-undangan, dan peraturan negara. Dalam Bahasa Belanda dikenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling* (en). Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*, sedang istilah peraturan negaramungkin merupakan terjemahan dari istilah “*staatsregeling*” (*staat* = negara, *regeling* (peraturan). Istilah “perundangan” (termasuk pula dalam istilah “peraturan perundangan”) berasal dari istilah “undang”, bukan berasal dari kata “undang-undang”. Kata “undang” tidak mempunyai konotasi dengan pengertian “*wet*” atau “undang-undang”, karena istilah “undang” mempunyai arti tersendiri. Adapun yang dimaksud dengan pengertian ‘peraturan negara’ adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.⁵⁷

Istilah peraturan “perundang-undangan” digunakan oleh A. Hamid S Attamimi, Sri Sumantri, dan Baqir Manan. Menurut A. Hamid S.

⁵⁶Soehino. 1981. *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan*. Yogyakarta: : Liberty. hlm. 1

⁵⁷Solly Lubis. 1995. *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Bandung: Mandar Maju. hlm.1.

Attamimi , istilah tersebut berasal dari istilah “wettelijge regels” atau “wettelijge regeling”. Walaupun istilah tersebut tidak mutlak dipakai secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah “perundang-undangan” dan dalam konteks lain digunakan istilah “peraturan perundang-undangan”. Penggunaan “peraturan perundang-undangan” lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis dan bentuk peraturan . Dalam konteks lebih “kena” dipakai istilah “perundang-undangan” saja, misalnya istilah Ilmu Perundang-Undangan,⁵⁸

Asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu asas-asas yang mengandung nilai-nilai hukum. Sebagaimana Lon L. Fuller, memandang dari sudut pembentukan peraturan perundang-undangan, melihat hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat. Tujuan pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil apabila ia sampai pada tingkat tertentu memperhatikan asas-asas yang diambarnya *principles of legality*, yaitu :

- a. Tidak boleh mengandung keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc;
- b. Peraturan yang dibuat harus diumumkan;
- c. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai menjadi pedoman tingkah laku;
- d. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
- e. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
- f. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi dengan apa yang dapat dilakukan;

⁵⁸Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar op.cit*, hlm.17-18.

- g. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi;
- h. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Kedelapan asas tersebut lebih dari sekedar persyaratan adanya suatu sistem hukum melainkan memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum yang mengandung moralitas tertentu, menurut Satjipto Rahardjo,⁵⁹ suatu perundang-undangan menghasilkan suatu peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Bersifat umum dan komperhensif, yang dengan demikian merupakan kebaikan dan sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;
- c. Ia memiliki kekuatan mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang membuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Berdasarkan teori-teori yang telah dikemukakan diatas, dapat diketahui bahwa landasan perundang-undangan berupa pertama, landasan filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar atau cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dalam suatu rancangan atau draft peraturan perundang-undangan. Bagi bangsa Indonesia filosofi dasar negara adalah Pancasila yang pada prinsipnya tidak dibuat dan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat jika bertentangan dengan Pancasila sebagai dasar negara. Kedua, landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan; dan Ketiga, landasan

⁵⁹Satjipto Rahardjo, *Ilmuop.cit*, hlm. 113.

sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya, pembuatan peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan masyarakat sehingga perlu pengaturan.⁶⁰ yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.”⁶¹

Dalam hal ini Teori Perundang-undangan sebagai Applied Theory akan dipergunakan peneliti untuk membahas perumusan masalah ketiga yaitu rekonstruksi pengaturan mengenai tanah *Absenteyang* berkeadilan.

G. Kerangka Pemikiran

Konsepsionalisasi adalah sebagai rangkaian konsep-konsep, definisi dan proposisi yang dijadikan sebagai landasan pemikiran penelitian. Dalam hal ini konsep, konsep, definisi, dan proposisi yang dirangkai harus relevan dengan topik penelitian. Konsep adalah suatu peristilahan atau lambing yang mempunyai pengertian tertentu dalam ruang lingkup tertentu. Oleh karena itu konsep pada hakekatnya menunjuk pada suatu pengertian.

Adapun definisi adalah batasan-batasan pengertian tentang sesuatu fenomena atau konsep. Definisi memiliki uraian lebih tegas, lebih singkat dan khusus. Dengan demikian, perlunya suatu fenomena atau konsep didefinisikan adalah untuk mempertegas dan mempersempit fenomena sendiri.

⁶⁰Hamzah Halim dan Kemal Redendo Syahrul Putra. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*. Jakarta: Kencana Prenanda Media Group. hlm. 24-25.

⁶¹Lihat, ketentuan Pasal 96 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

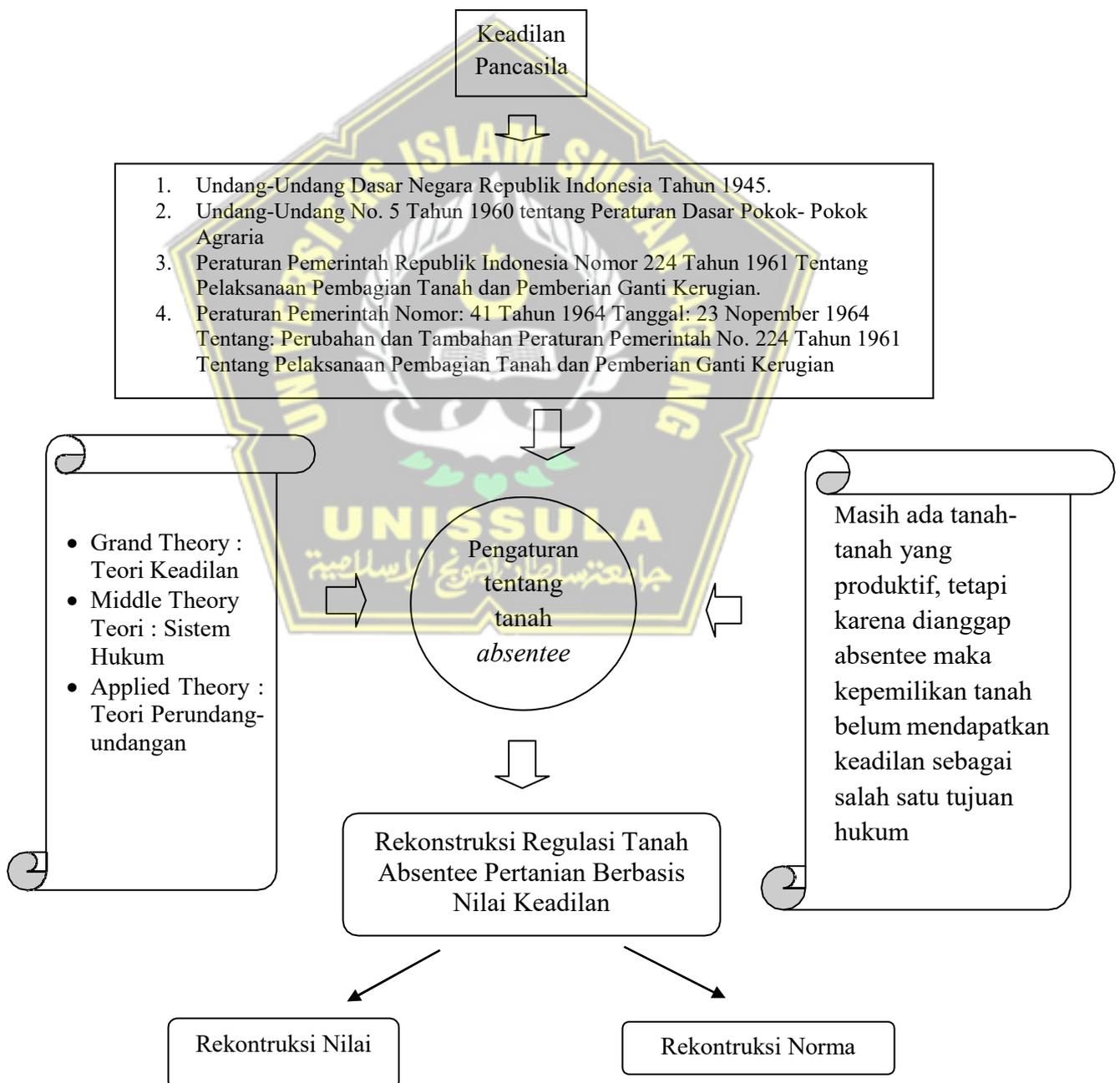
Sebagaimana kita ketahui dalam penelitian hukum kerangka konsepsional diperoleh dari peraturan perundang-undangan atau melalui usaha untuk membentuk pengertian-pengertian hukum. Apabila kerangka konsepsional tersebut diambil dari peraturan perundang-undangan tertentu, maka biasanya kerangka konsepsional tersebut sekaligus merumuskan definisi-definisi tertentu, yang dapat dijadikan pedoman operasional di dalam proses pengumpulan, pengolahan, analisis dan konstruksi data.

Salah satu masalah tentang agraria atau tanah yang masih “kontroversi” adalah masalah tentang kepemilikan tanah *Absente* (Guntai), yang dimaksud dengan tanah *Absente* adalah kepemilikan tanah yang dimiliki oleh seorang sedangkan orang tersebut tidak berdomisili di tempat tanah tersebut berada. Kepemilikan tanah secara *Absente* merupakan salah satu hal yang dilarang oleh undang-undang Agraria. Larangan kepemilikan tanah secara *Absente* pada prinsipnya dilarang oleh karena melanggar asas nasionalitas yang terdapat dalam Pasal 9 ayat (1), menentukan bahwa, “hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa

Berdasarkan observasi pendahuluan penulis di kantor Pertanahan kabupaten Batang bahwa terkait kasus tanah *Absente* masih sering terjadi penjualan tanah dibawah tangan. Kepemilikan tanah secara *Absente* terus terjadi di kabupaten Batang yang kebanyakan tanahnya belum terdaftar di Kantor Pertanahan karena pemilik sebelumnya belum mendaftarkan tanahnya dan jual belinya pun tidak didepan pejabat umum/Peraturan Pemerintah

melainkan hanya di ketahui oleh pejabat desa setempat. Hal ini disebabkan ketidaktahuan masyarakat akan hal itu dan bisa dijadikan peluang untuk memiliki tanah secara *Absente*.

Agar terdapat persamaan persepsi dalam membaca dan memahami penulisan didalam penelitian ini, maka dipandang perlu untuk dijelaskan dalam skema kerangka konseptual sebagaimana terdapat di bawah ini:



H. Metode Penelitian

Tipologi penelitian hukum Preskriptif memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada karena yang menjadi titik sentral dalam penelitian ini adalah Rekonstruksi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Tanah *Absente* Berazaskan Nilai Keadilan yang demikian ini disebut dengan penelitian hukum normatif/doktrinal. Bahwa kajian normatif memandang hukum dalam wujudnya sebagai kaidah, yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan karena kajian normatif sifatnya preskriptif, yaitu bersifat menentukan apa yang salah dan apa yang benar.⁶²

Metodologi penelitian biasa diartikan sebagai *a method or study by which through the careful and chustive of all ascertainable evidence bearing upon a difinable problem, we reach a solution to the problem*. Method pada hakekatnya memberikan pedoman bagaimana cara seorang ilmuwan menganalisis dan memahami hukum sebagai alat, sarana, cara menemukan khasanah keilmuan baru, didalamnya mempunyai fungsi dan kegunaan sendiri untuk mempermudah jalanya penelitian, sehingga hal ini perlu diketahui baik dari pengertian metodologi, penelitian, urgennya dan ruang lingkup penelitian tersebut.⁶³

⁶² Ahmad Ali dan Wiwik Heryani. 2012. *Menjelajahi Kajian Hukum Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: Kencana Prenanda. hlm. 1.

⁶³Ade Saptomo. 2009. *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum Empiris Murni Sebuah Alternatif*. Jakarta: Universitas Trisakti. hlm. 70.

Metode adalah cara kerja yang bersistem dan teratur untuk memudahkan pelaksanaan suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan yang teliti, penyelidikan, kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk memecahkan suatu persoalan atau menguji suatu hipotesis untuk mengembangkan prinsip-prinsip umum.

Metode berasal dari kata “*metodos*” dan “*logos*” yang berarti jalan ke. Pengertian metode, berasal dari kata *metodos* (yunani) yang dimaksud adalah cara atau menuju suatu jalan. Metode merupakan kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan suatu cara kerja (sistematis) untuk memahami suatu objek atau objek penelitian, sebagai upaya untuk menemukan jawaban yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah dan termasuk keabsahannya. Metode secara luas dianggap sebagai esensi dari pendekatan ilmiah untuk penelitian. Apabila menggunakan metodologi penelitian hukum menurut Soerjono Soekanto,⁶⁴ mempunyai arti sebagai berikut :

1. Logika dari penelitian ilmiah;
2. Studi dan prosedur terhadap teknik penelitian;
3. Suatu sistem dari prosedur dan teknik penelitian.

Metode penelitian berasal dari kata “*metode*” yang artinya cara yang tepat untuk melakukan sesuatu, dan “*penelitian*” adalah suatu kegiatan untuk mencari, mencatat merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporannya. Sedangkan menurut Mardalis metode adalah suatu cara teknis

⁶⁴ Soerjono Soekanto. 1981. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia. hlm. 5.

yang dilakukan dalam proses penelitian, sedangkan penelitian itu diartikan sebagai upaya dalam bidang ilmu pengetahuan untuk memperoleh fakta-fakta dan prinsip-prinsip dengan sadar hati dan sistematis mewujudkan kebenaran.⁶⁵

Jadi metode penelitian ini adalah suatu rangkaian langkah-langkah yang dilakukan secara berencana dan sistematis guna mendapatkan suatu pemecahan terhadap masalah yang diajukan, sedangkan metodologi penelitian adalah prosedur atau cara yang digunakan dalam suatu penelitian. Penelitian merupakan kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Oleh karena itu dengan kegiatan yang sistematis dan terkontrol maka akan mudah dan hasil yang memuaskan dalam sebuah penelitian. Untuk memenuhi tersebut, peneliti mempunyai ciri-ciri yang mengacu pada:⁶⁶

1. Objektivitas dalam penyajian yang deskriptif, sistematis, dan analisis bertindak sesuai dengan fakta dan kondisi pada saat ini
2. Serba relatif, bahwa kebenaran ilmiah yang diajukan bukanlah hal yang mutlak dan hasilnya dimungkinkan dapat dibantah atau diuji kebenarannya.
3. Skeptis, adanya keraguan atas pernyataan yang belum memiliki kekuatan dasar-dasar pembuktian.
4. Netral, dalam mengungkapkan fakta yang sesungguhnya tidak berkaitan dengan nilai-nilai baik atau buruk.

⁶⁵ Mardalis. 1995. *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*. Jakarta: Bumi Aksara. hlm. 24.

⁶⁶ Rosady Ruslan. 2008. *Public Relations dan komunikasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. hlm. 24

5. Sederhana, tidak terlalu rumit dalam kerangka berfikir, perumusan pernyataan dan pembuktiannya tetap berdasarkan kebenaran ilmiah.

Penelitian hukum berupaya membangun kaidah dan aturan yang dicari, diteliti, dan diperoleh dengan metode penelitian yang dipilih secara tertib prosedur dan penalaran yang runtut. Penelitian senantiasa memerlukan dan melalui pentahapan, karena pencarian kebenaran dalam penelitian menuntut adanya persyaratan ketelitian, kesabaran, ketekunan (persistensi) ketaatan terhadap asas (konsistensi), sehingga hasil yang didapat mengemukakan faedah dan kaidah ilmiah.⁶⁷

Dalam memerlukan alat untuk memecahkan problem keterasingan tersebut. Alat instrumen yang hendak dibahas secara luas dan sistematis adalah metodologi penelitian yang biasanya berisi tentang cara-cara menggunakan beberapa metode pendekatan untuk memecahkan masalah yang dihadapi.⁶⁸ Untuk itu perlu diperhatikan dalam menentukan metode penelitian ini adalah adanya kesesuaian antara masalah dengan metode yang akan dipergunakan dalam penelitian yang tetap untuk hal yang akan diteliti. Dalam hal ini promovendus akan menguraikannya sebagai berikut:

1. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan suatu sistem filosofis ‘payung’ yang meliputi ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu. Masing-masingnya terdiri dari serangkaian “*belief dasar*” atau world view yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan (dengan “*belief dasar*” atau *world*

3. ⁶⁷Artijo Alkostar. 2018. *Metode Penelitian Hukum Profetik*. Yogyakarta: FH UII Press. hlm.

⁶⁸*Ibid*, hlm. 2

view dari ontologi, epistemologi, dan metodologi paradigma lainnya). Lebih dari sekedar kumpulan teori, paradigma dengan demikian mencakup berbagai komponen praktek-praktek ilmiah di dalam sejumlah bidang kajian yang terspesialisasi. Paradigma diantaranya, bertugas untuk menggariskan tolok ukur, mendefinisikan standar ketepatan yang dibutuhkan, menetapkan metodologi mana yang akan dipilih untuk diterapkan, atau cara bagaimana hasil penelitian akan diinterpretasi.⁶⁹

Paradigma konstruktivisme (*legal constructivism*) merupakan paradigma yang melihat kebenaran sebagai suatu realita hukum yang bersifat relatif dan berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Realitas hukum yang dimaksud merupakan realitas majemuk yang beragam berdasarkan pengalaman sosial individu. Pada dasarnya realitas sosial yang ada dikembangkan dari realitas individu dalam masyarakat. Realitas tersebut merupakan konstruksi mental manusia sehingga penelitian ini memberi empati dan interaksi yang dialektik antara peneliti dan yang diteliti untuk merekonstruksi realitas hukum melalui metode kualitatif.

Oleh karena itu dalam paradigma konstruktivisme, realitas yang diamati oleh peneliti tidak bisa digeneralisasikan. Hal ini dikarenakan setiap fenomena yang terjadi merupakan hasil konstruksi (persepsi) masing-masing individu atau masyarakat, dimana konstruksi tersebut muncul sebagai “resultante” dari pengalaman sosial, agama, budaya,

⁶⁹ Erlyn Indarti, 2010, *Diskresi dan Paradigma Suatu Telaah Filsafat Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 4.

sistem nilai-nilai lainnya, dan bersifat lokal. Penelitian yang dilakukan harus mampu mengungkap pengalaman sosial, aspirasi, atau apapun yang tidak kasat mata tetapi menentukan sikap-sikap, perilaku, maupun tindakan objek peneliti. Dengan demikian terdapat subjektivitas dari peneliti terutama untuk menafsirkan hal-hal yang tidak kasat mata. Oleh karenanya diperlukan interaksi subjektif antar keduanya. Disinilah kemudian, konstruktivisme menggunakan metode hermeneutik dan dialektika dalam proses pencapaian kebenaran. Hermeneutik dilakukan melalui identifikasi kebenaran atau konstruksi pendapat perseorangan. Dialektika dilakukan dengan cara membandingkan pendapat beberapa individu untuk memperoleh konsensus.⁷⁰

Berdasarkan uraian di atas, jika ditelaah menurut E. G. Guba dan Y.S Lincoln,⁷¹ paradigma konstruktivisme secara ontologis dimaknai sebagai relativisme yakni, pemahaman realitas yang dikonstruksikan

⁷⁰ Paradigma konstruktivisme boleh disebut sebagai penyangkalan terhadap paradigma positivisme. Apabila di dalam paradigma positivisme diyakini bahwa realitas itu bisa diamati berulang-ulang dan hasilnya sama dan bisa digeneralisasikan. Maka paradigma konstruktivisme menyangkalnya. Konstruktivisme memahami kebenaran realitas bersifat relatif, berlaku sesuai dengan konteks spesifik yang relevan dengan perilaku sosial. Konstruktivisme, dengan demikian menolak generalisasi untuk berupaya menghasilkan deskripsi yang unik. Lihat, Guba dan Lincoln, dalam Erlin Indarti, *Ibid.*, hlm. 30-34.

⁷¹ Menurut Guba dan Lincoln membedakan paradigma berdasarkan pada jawaban masing-masing terhadap tiga 'pertanyaan mendasar' yang menyangkut:

1. Bentuk dan sifat realitas, berikut apa yang dapat diketahui mengenai hal itu (disebut pertanyaan 'ontologis');

2. Sifat hubungan atau relasi antara individu atau kelompok masyarakat dengan lingkungan atau segala yang ada di luar dirinya, termasuk apa yang dapat diketahui tentang hal ini (disebut sebagai pertanyaan 'epistemologis', ke dalam mana termasuk pula pertanyaan 'aksiologis');

3. Cara bagaimana individu atau kelompok masyarakat (tentunya termasuk peneliti) mendapatkan jawab atas apa yang ingin diketahuinya tertentu (disebut sebagai pertanyaan 'metodologis').

(Baca: E. G. Guba dan Y. S. Lincoln, *Kontroversi Paradigmatik, Kontradiksi dan Arus Perpaduan Baru*, dalam Norman K. Denzin dan Y. S. Lincoln, *The Sage Handbook Of Qualitative Research Edisi Ketiga*, dialihbahasakan oleh Dariyatno, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 205.

berdasarkan pengalaman sosial individual secara lokal dan spesifik. Secara epistemologis paradigma merupakan bentuk subjektivitas terhadap temuan-temuan yang diciptakan oleh peneliti dan objek investigasi terkait secara interaktif sehingga temuan dicipta atau dikonstruksi bersama dengan suatu metodologi. Secara metodologis, paradigma menggunakan metode hermeneutik atau dialektis yang berarti konstruksi ditelusuri melalui interaksi antara peneliti dan objek investigasi dengan teknik hermeneutik.⁷²

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian jenis yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis (*socio-legal approach*) dimaksudkan untuk mempelajari dan meneliti hubungan timbal balik yang dikaitkan secara riil dengan variable-variable sosial yang lain,⁷³ dan penelitian yuridis empiris, yaitu suatu pendekatan yang meneliti data sekunder terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data primer di lapangan. Secara yuridis yaitu mempelajari aturan-aturan yang ada dengan masalah yang diteliti. Sedangkan secara empiris yaitu memberikan kerangka pembuktian atau kerangka pengujian untuk membuktikan atau kerangka pengujian untuk memastikan suatu kebenaran.

3. Spesifikasi Penelitian

Jenis penelitian ini adalah Deskriptif analitis yaitu penelitian

⁷² *Ibid.*, hlm. 207.

⁷³ Lexy J. Meleong, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya,, hlm. 3.

yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh⁷⁴ mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan masalah penyalahgunaan narkoba pada anak dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Analisis data yang dilakukan tidak keluar dari lingkup permasalahan dan berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat dan dengan seperangkat data yang lain.⁷⁵

Penelitian ini diawali dengan mengelompokkan data dan informasi yang sama menurut sub aspek dan selanjutnya melakukan interpretasi untuk memberikan makna terhadap tiap sub aspek dan hubungannya satu sama lain. Kemudian setelah itu dilakukan analisis atau interpretasi keseluruhan aspek yang satu dengan lainnya, dan dengan keseluruhan aspek yang menjadi pokok permasalahan penelitian yang dilakukan secara induktif sehingga memberikan gambaran hasil secara utuh. Di samping memperoleh gambaran secara utuh, adakalanya ditetapkan langkah lanjutannya dengan memperhatikan domain khusus yang menarik untuk diteliti.⁷⁶

4. Sumber Data

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder.

⁷⁴ *Op.cit*

⁷⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peneiltian Hukum Normatif, Suatu Pengantar Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13.

⁷⁶ Bahder Johan Nasution, *Op.Cit.*, hlm. 175.

a. Data primer

Data yang di peroleh dari hasil observasi di lapangan secara langsung tertuju pada objek penelitian. Dimana data primer ini merupakan data atau fakta-fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

b. Data sekunder

Data berupa bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan pengaturan penyalahgunaan narkoba pada anak yang berbasis nilai keadilan serta data yang peneliti peroleh dari kepustakaan.⁷⁷ Untuk mencari data sekunder dengan menggunakan bahan-bahan hukum yang meliputi:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, lembaran negara dan penjelasan, risalah, yang berkaitan erat dengan bahan hukum dengan permasalahan yang diteliti,⁷⁸ Dalam penelitian ini terdiri dari:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria

⁷⁷ Amirudin dan Zainal Asikin, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 32

⁷⁸ Bambang Sugono, 2006, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 113

c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

d) Peraturan Pemerintah Nomor: 41 Tahun 1964 Tanggal: 23 Nopember 1964 Tentang: Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam berupa buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, karya tulis hukum atau pandangan ahli hukum yang termuat dalam media masa, internet.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjas terhadap hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.

5. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan sumber data yang dibutuhkan yaitu data primer dan data sekunder, maka metode pengumpulan data dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara adalah cara yang dipergunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan.⁷⁹ Dalam penelitian ini penelitian menggunakan wawancara semi terstruktur yang untuk mengetahui informasi di mana peneliti memiliki panduan wawancara dan wawancara tak terstruktur di mana wawancara berjalan mengalir sesuai topik atau dikatakan wawancara terbuka.⁸⁰

Adapun narasumber atau informan yang akan diwawancarai adalah :

- 1) Muhammad Nashruddin, S.H., Kepala Kecamatan Bandar Kabupaten Bandar.
- 2) Ery Suryo Saputro, S.Si, Kasubsi *Landreform* dan Konsolidasi Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Batang.
- 3) Budi Haryoso, Kontraktor Kabupaten Batang.

b. Studi Kepustakaan

Yaitu cara untuk memperoleh data dengan mempelajari data dan menganalisa atas keseluruhan isi pustaka dengan mengkaitkan pada permasalahan yang ada. adapun pustaka yang menjadi acuan adalah buku-buku, literatur, surat kabar, catatan atau tabel, kamus, peraturan perundangan, maupun dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan dalam penulisan hukum ini.

⁷⁹ Burhan Ashofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, hlm. 95.

⁸⁰ Sugiyono, *Op.,Cit*, hlm. 233

6. Teknik Analisis Data

Untuk bisa menganalisis bahan hukum yang diperoleh, maka penulis harus memperhatikan dan menggunakan beberapa langkah agar dapat menemukan hasil yang tepat untuk menjawab permasalahan yang ada. Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh penulis terdiri atas:

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum.
- c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum.
- e. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis yang kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.

Data primer dan data sekunder yang telah terkumpul dianalisis dengan menggunakan analisis induktif yaitu prosesnya dimulai dari premis-premis yang berupa putusan hukum untuk menemukan hukum suatu kasus nyata. Kemudian hasil analisis dari data tersebut

diinterpretasikan ke dalam bentuk kesimpulan yang bersifat induktif yang merupakan jawaban permasalahan berdasarkan hasil penelitian.

I. Originalitas Penelitian

No	Peneliti & Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Kebaharuan Promovendus
1	Ni Made Alvionita (2018)	Penataan Kepemilikan Tanah Pertanian Secara <i>Absente</i> Melalui Program Kartu Tanda Penduduk Elektronik (Ktp-El)	Berlakunya KTP -el mencegah adanya kepemilikan tanah pertanian secara <i>Absente</i> . Setiap penduduk hanya bisa memiliki 1 NIK. KTP-el juga dapat menanggulangi adanya kepemilikan tanah pertanian secara <i>Absente</i> . Terbitnya KTP-el memberikan kejelasan mengenai domisili seseorang, sehingga panitia yang bertugas untuk mengawasi program <i>Landreform</i> khususnya mengenai program <i>Absente</i> akan mudah untuk mendata tanah -tanah pertanian yang dimiliki secara <i>Absente</i> . Setelah data -data tersebut diperoleh, maka tanah -tanah pertanian yang dimiliki secara <i>Absente</i> dapat didistribusikan kepada petani dalam	Rekonstruksi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo PERATURAN PEMERINTAH Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Tanah <i>Absente</i> Berazaskan Nilai Keadilan

			rangka <i>Landreform</i> .	
2	Sigit Budi Prabowo (2016)	Pemilikan Tanah Pertanian Secara <i>Absente</i> Dan Pertanggung Jawaban Hukum Badan Pertanahan Kabupaten Boalemo Atas Penerbitan Sertifikat	<p>faktor-faktor penyebab terjadinya kepemilikan tanah <i>Absente</i> adalah kurangnya kesadaran hukum masyarakat, faktor aparat penegak hukumnya, faktor sarana dan prasarana dan faktor ekonomi. Untuk melakukan tanggung jawabnya Kantor Pertanahan telah melakukan upaya untuk mengatasi terjadinya pemilikan tanah <i>Absente</i> di Kabupaten Boalemo yaitu dengan melakukan penertiban administrasi dan penyuluhan hukum. Selanjutnya untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah <i>Absente</i> perlu diadakan kordinasi antara Kantor Pertanahan dengan instansi yang terkait yaitu Kepala Desa dan PERATURAN PEMERINTAHAT/ PERATURAN PEMERINTAHAT Sementara (Camat) Selain itu ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah</p>	Rekonstruksi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo PERATURAN PEMERINTAH Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Tanah <i>Absente</i> Berazaskan Nilai Keadilan

			<p><i>Absente</i> yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini.</p>	
3	Evi Indriasari (2016)	Rekonstruksi Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Berbasis Nilai Keadilan Di Pulau Jawa	<p>Pasal 3d Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 menyatakan bahwa dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas Tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kabupaten dimana ia bertempat tinggal. Namun ketentuan ini justru menghambat terjadinya peralihan hak atas tanah pertanian saat ini. Hal ini dikarenakan salah satu pihak tidak memperoleh haknya yaitu tidak bisa mengikatkan jual beli tersebut dalam Akta Jual Beli dan secara otomatis Pendaftaran tanah untuk mendapatkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak</p>	Rekonstruksi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Tanah <i>Absente</i> Berazaskan Nilai Keadilan

			atas tanahnya tidak dapat dilaksanakan sehingga ketentuan Pasal 3d PERATURAN PEMERINTAH No. 41 Tahun 1964 harus segera direvisi.	
--	--	--	--	--

J. Sistematika Penulisan Disertasi

BAB I Pendahuluan, dalam bab ini di uraikan tentang tentang: Latar Belakang Masalah; Rumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Kegunaan Penelitian; Kerangka Konseptual; Kerangka Teori; Kerangka Pemikiran; Metode Penelitian; Originalitas Disertasi; serta Sistematika Penulisan.

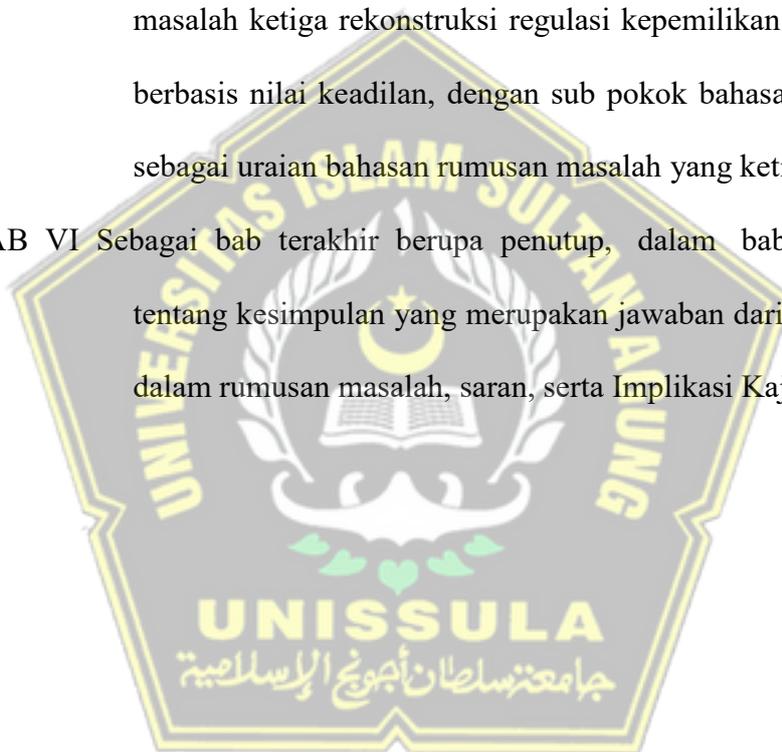
BAB II Tinjauan Pustaka, dalam bab ini menguraikan tentang teori-teori yang berhubungan dengan materi penelitian, dari teori tersebut dimaksudkan untuk memberi gambaran dan pandangan secara umum tentang materi penelitian akan digunakan sebagai landasan dasar analisis.

BAB III Bab ini merupakan analisis dan pembahasan dari rumusan masalah yang pertama terkait dengan regulasi kepemilikan tanah *absente* belum berbasis nilai keadilan, dengan sub pokok bahasan yang terkait sebagai uraian bahasan rumusan masalah yang pertama

BAB IV Bahasan pada bab ini menguraikan pokok bahasan dari rumusan masalah kedua yakni mengenai kelemahan-kelemahan regulasi kepemilikan tanah *absente* dalam sistem hukum Indonesia, dengan sub pokok bahasan yang terkait sebagai uraian bahasan rumusan masalah yang kedua.

BAB V Bahasan pada bab ini menguraikan pokok bahasan dari rumusan masalah ketiga rekonstruksi regulasi kepemilikan tanah *absente* berbasis nilai keadilan, dengan sub pokok bahasan yang terkait sebagai uraian bahasan rumusan masalah yang ketiga.

BAB VI Sebagai bab terakhir berupa penutup, dalam bab ini disusun tentang kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan dalam rumusan masalah, saran, serta Implikasi Kajian Disertasi.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Pertanahan Di Indonesia

1. Pengertian Tanah dan Hak Penguasaan Atas Tanah.

Tanah dalam pandangan masyarakat Indonesia mempunyai fungsi dan peran yang teramat penting dalam kehidupan, karena tanah adalah sebagai sumber penghidupan dan juga sebagai sarana tempat tinggal.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 dan tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, yang lazim disebut dengan UUPA, yang mulai berlaku pada tanggal 24 September 1960, tanah diartikan sebagai bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria bahwa dalam pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut dengan tanah), tubuh bumi dibawahnya serta yang berada di bawah air. Dengan demikian pengertian tanah secara yuridis adalah permukaan bumi sebagaimana dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yaitu “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan di punyai oleh orang-orang, baik sendirimaupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Dalam hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Pada dasarnya semua jenis penguasaan hak atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu atas tanah yang di haki. Maksudnya adalah bahwa sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat merupakan isi hak penguasaan yang bersangkutan, dan yang menjadi kriteria untuk membedakan sesuatu hak penguasaan atas tanah dengan hak penguasaan yang lain.⁸¹

Dalam hukum tanah Nasional ada macam hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan disusun dalam tata jenjang atau hirarki sebagai berikut:

a. Hak Bangsa Indonesia

Hak bangsa Indonesia sebagaimana yang disebut dalam Pasal 1 Undang-Undang Pokok Agraria adalah sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, mempunyai aspek perdata dan publik, yang meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Indonesia, dan merupakan tanah bersama yang bersifat abadi dan menjadi sumber bagi penguasaan hak-hak atas tanah yang lain. Pengaturan hak Bangsa Indonesia dimuat dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa:

- 1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia.

⁸¹ Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaan*, Jakarta, Djambatan, hlm.24.

2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan Nasional.

3) Hubungan Bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi

b. Hak Menguasai dari Negara

Pengelolaan tanah diseluruh wilayah Indonesia tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dilimpahkan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia (Pasal 2 ayat (1) UUPA). Oleh karena itu timbullah Hak menguasai dari Negara yang merupakan pelaksana tugas kewenangan Bangsa Indonesia yang mengandung unsur hukum publik.

Pelaksanaan hak menguasai dari Negara dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Negara tersebut dapat juga diberikan kepada Badan Otoritas,

Perusahaan Negara dan Perusahaan Daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL).⁸²

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak Ulayat Masyarakat Hukum adat diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria, yang mengandung pernyataan pengakuan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, maka hak ulayat itu dibiarkan tetap berlangsung dan diatur oleh masyarakat hukum adat masing-masing. Yang dimaksud hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.⁸³

d. Hak-Hak Perorangan Atas Tanah

Hak perorangan atas tanah adalah hak yang keseluruhannya mempunyai aspek perdata (hubungan kepunyaan) yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak nya untuk memakai atau menguasai, menggunakan, dan mengambil manfaat dari tanah yang di haki tersebut.

Hak-hak perorangan atas tanah terdiri dari:

a. Hak-hak atas tanah ada dua macam, yaitu:⁸⁴

1) Hak Atas Tanah Primer Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara dan bersumber

⁸² *Ibid*, hlm. 278

⁸³ *Ibid*, hlm. 283

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 235-236

lansung pada hak Bangsa Indonesia, jenis hak atas tanahnya antara lain yaitu : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

2) Hak Atas Tanah Sekunder Hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh pemilik tanah dan bersumber secara tidak lansung pada hak Bangsa Indonesia. Hak atas tanah yang sekunder disebut juga hak baru yang diberikan atas tanah hak milik dan selalu diperjanjikan antara pemilik tanah dan pemegang hak baru serta akan berlansung selama jangka waktu tertentu. Jenis hak atas tanah sekunder yaitu : Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Gadai Atas Tanah, dan Hak Menumpang.

b. Hak Atas Tanah Wakaf

Perwakafan tanah diatur dalam Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Khusus tentang wakaf telah diterbitkan peraturan tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dengan Peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

c. Hak Jaminan Atas Tanah

Hak jaminan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Nasional adalah Hak Tanggungan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

2. Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan adanya hak-hak atas tanah yaitu pada Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53.

Pasal 4 ayat (1) berbunyi “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Ayat (2) berbunyi “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.”

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1), meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak

Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yaitu Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak sewa tanah pertanian.

Hak atas tanah apapun, semuanya memberi kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada hakikatnya, pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk 2 (dua) tujuan, yaitu:

- a. Tanah untuk diusahakan. Misalnya tanah untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan (tambak), mungkin juga untuk peternakan
- b. Tanah dipakai sebagai tempat membangun sesuatu. Seperti untuk membangun bangunan gedung, bangunan air, bangunan jalan, lapangan olahraga, pelabuhan, pariwisata, dan lain-lainnya.

Semua hak atas tanah itu adalah hak untuk memakai tanah, maka semuanya memang dapat dicakup dalam pengertian dan sebutan Hak Pakai. Tetapi mengingat bahwa dalam masyarakat modern peruntukan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, maka Hak Pakai untuk keperluan yang bermacam-macam itu masing-masing diberi nama sebutan yang berbeda, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.⁸⁵

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 288

3. Macam-Macam Hak Atas Tanah

a. Hak Milik

Hak milik ini sebelum berlakunya Hukum Agraria Nasional berasal dari hak eigendom, milik, jasan, hak atas druwe desa, hak atas druwe, landerigenbezitrecht, dan lainnya. Setelah lahirnya Hukum Agraria Nasional, menurut Pasal 20 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria disebutkan : "Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6". Sedangkan Pasal 6 menyebutkan "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial".

Hak milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu. Hak milik merupakan salah satu bentuk hak pakai yang bersifat sangat khusus, serta memiliki hubungan antara pemegang hak dengan tanah yang dikuasainya, dan bukan hanya sekedar kewenangan untuk memakai tanah tersebut. Hak milik dapat beralih karena pewarisan maupun dipindahtangankan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Hak milik pada dasarnya hanya diperuntukkan bagi warga negara Indonesia yang berkewarganegaraan tunggal atau Badan Hukum Indonesia yang berkedudukan di Indonesia dan oleh hukum diperkenankan memiliki hak milik.

Hak milik adalah hak atas tanah yang “terkuat dan terpenuh”, pernyataan tersebut menunjukkan bahwa batas waktu penguasaan tanah atau masa berlakunya hak milik tidak terbatas serta lingkup penggunaannya tidak terbatas baik untuk tanah yang diusahakan maupun untuk membangun sesuatu di atasnya. Namun demikian bukan berarti hak tersebut bersifat mutlak. Menurut Hukum Agraria Nasional, hak milik bersifat sosial, dalam arti bahwa hak milik yang dimiliki oleh seseorang tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, tetapi juga untuk kepentingan masyarakat banyak. Hak milik harus mempunyai fungsi kemasyarakatan yang memberikan hak kepada pihak lain.

Dalam keadaan tertentu Hak Milik dapat dihapuskan, penghapusan ini menurut Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria dikarenakan:

- 1) Tanahnya jatuh pada Negara:
 - a) Karena kepentingan umum termasuk kepentingan Negara, Bangsa dan kepentingan bersama dari rakyat.
 - b) Karena penyerahan dan sukarela oleh pemiliknya.
 - c) Karena tanahnya diterlantarkan.
 - d) Karena orang yang kewarganegaraan Indonesiannya telah habis, atau
 - e) Karena diserahkan kepada badan hukum yang tidak termasuk pengecualian di dalam undang-undang.

f) Tanahnya Musnah Tanah dikatakan musnah apabila sama sekali tidak dapat dikuasai lagi secara fisik dan tidak pula dapat dipergunakan lagi, atau dikatakan hilang karena proses alamiah atau bencana alam, hingga karena secara fisik tidak dapat diketahui lagi wujudnya, oleh karena hal tersebut dengan sendirinya hak yang bersangkutan menjadi hapus.

Pemberian sifat terkuat dan terpenuh oleh Hukum Agraria Nasional terhadap Hak Milik atas tanah, dimaksudkan untuk membedakan dengan hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan kata lain, hak milik merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh diantara semua hak atas tanah yang diatur oleh Hukum Agraria Nasional, sehingga pemilik tanah mempunyai hak untuk mendapatkan kembali ditangan siapapun tanah itu berada

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha sebelum berlakunya Hukum Agraria Nasional bernama hak *Erpacht*, merupakan istilah dari hukum agraria barat yang diatur dalam Pasal 720 BW. Hak *Erpacht* adalah suatu hak kebendaan untuk mengenyam kenikmatan yang penuh atas benda yang tidak bergerak kepunyaan orang lain dengan kewajiban membayar *pacht* (*canon*) tiap tahunnya, sebagai pengakuan *eigendom* kepada empunya baik berupa uang maupun *in natura*.

Oleh Hukum Agraria Nasional, hak *Erpacht* atau Hak Guna Usaha dirumuskan pengertiannya sebagai suatu hak untuk menguasai

tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu 25 tahun atau 35 tahun untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama. Waktu itu dapat diperpanjang lagi untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

Hak semacam ini dipergunakan sebagai perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Dan apabila syarat tersebut tidak dipenuhi lagi walaupun tenggang waktunya belum habis, maka pemegang hak nya itu sendiri dalam waktu 1 tahun harus segera melepaskan dan mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila dalam waktu tersebut tidak dilepaskan dan tidak dialihkan hak nya oleh pemegang hak nya maka hak tersebut dengan sendirinya hapus demi hukum.⁸⁶

Dengan demikian, penggunaan tanah dengan status Hak Guna Usaha berbeda dengan penggunaan tanah dengan Hak Milik, dimana penggunaannya terbatas hanya untuk usaha pertanian, perkebunan, dan peternakan. Pemegang hak juga diperkenankan untuk mendirikan bangunan di atasnya yang berhubungan dengan usahanya tanpa memerlukan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai secara terpisah. Menurut Pasal 30 ayat (1) UUPA jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Hak Guna Usaha dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, Badan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan dapat hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya,

⁸⁶ R. Rustandi Ardiwilaga, 1962, *Hukum Agraria Indonesia*, Bandung, NU Masa Baru. hlm.48

dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan, dan tanahnya musnah.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dahulu sebelum diatur dalam Hukum Agraria Nasional disebut sebagai hak Opstal, yang dalam Hukum Agraria Barat dan pengaturannya diatur dalam Pasal 711 BW, berarti Hak Menumpang Karang, yaitu suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain. Setelah Hukum Agraria Nasional berlaku, hak menumpang karang dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan. Dalam pasal 35 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa:

- 1) Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun
- 2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunan jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun
- 3) Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain

Subjek pemegang Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 ayat (1), maka yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia

Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan Hak Guna Bangunan terjadi karena jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, Hibah, dan pewarisan.

Hapusnya Hak Guna Bangunan dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan karena :

- 1) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
- 2) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang Pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktu berakhir karena :
 - a) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban memegang hak, dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan mengenai kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan; atau
 - b) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan; atau
 - c) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap

- 3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- 4) Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
- 5) Diterlantarkan;
- 6) Tanahnya musnah;
- 7) Pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan, dan dalam 1 tahun tidak mengakhiri penguasaan Hak Guna Bangunan, maka dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa :

“apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus sebagaimana dimaksud Pasal 35, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian memberikan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik”.

Dalam penjelasan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 disebutkan bahwa penyelesaian penguasaan bekas Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dan atas tanah Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus dilaksanakan sesuai perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan antara pemegang Hak Pengelolaan dan pemegang Hak Guna Bangunan atau perjanjian

pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Milik dan pemegang Hak Guna Bangunan.

d. Hak Pakai

Hak Pakai adalah suatu hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan di dalam keputusan perjanjian dengan pemilik tanahnya. Hak ini berlaku di dalam jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 39, subjek Hak Pakai atau yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia;
 - 2) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
 - 3) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
 - 4) Badan-badan keagamaan dan sosial;
 - 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
 - 6) Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- dan
- 7) Perwakilan Negara Asing dan Perwakilan Badan Internasional.

B. Tinjauan Umum tentang *Landreform*

1. Pengertian Landreform

Landreform berasal dari bahasa Inggris yaitu “*land*” dan “*reform*”. *Land* artinya tanah, sedang “*reform*” artinya perombakan atau perubahan untuk membangun atau membentuk atau menata kembali struktur pertanian baru. Budi Harsono menyatakan bahwa *Landreform* meliputi perompakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Ini berarti bahwa nampaknya selama belum dilaksanakannya *Landreform* keadaan pemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia dipandang perlu dirubah strukturnya. Pada dasarnya *Landreform* memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Di Indonesia terdapat perbedaan antara agraria reform dan *Landreform*. Agraria reform diartikan sebagai *Landreform* dalam arti luas yang meliputi 5 program:

- a. Pembaharuan Hukum Agraria;
- b. Hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah;
- c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. Perombakan mengenal pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah;

- e. Perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi,air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan kemampuannya.⁸⁷

2. Tujuan *Landreform*

Di Indonesia pelaksanaan *Landreform* berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 yang terwujud di dalam satu rangkaian kegiatan bidang pertanahan. Kemudian dikatakan bahwa *Landreform* bertujuan untuk memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk seluruh rakyat Indonesia terutama kaum tani. Secara umum tujuan *Landreform* adalah untuk mewujudkan penguasaan dan pemilikan tanah secara adil dan merata guna meningkatkan kesejahteraan rakyat khususnya petani. Secara terperinci tujuan *Landreform* di Indonesia adalah :

- a. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan sosial.
- b. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan alat pemerasan.
- c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia yang berfungsi sosial.
- d. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas,

⁸⁷ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jakarta, Djambatan, hlm, 23

dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomis yang lemah.

- e. Untuk menaikkan produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya.⁸⁸

3. Pelaksanaan *Landreform*

Pada dasarnya *Landreform* memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Pelaksanaan program *Landreform* merupakan upaya yang dilakukan oleh setiap negara untuk melakukan perubahan dalam proses pemilikan dan peningkatan produktifitas atas tanah. Kebijakan *Landreform* adalah kebijakan yang harus dilakukan agar dilema pembangunan ekonomi disuatu negara agraris tidak terhambat. Di Indonesia program *Landreform* meliputi:

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b. Larangan pemilikan tanah secara *Absente* atau guntai;
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maximum, tanah-tanah yang terkena larangan *Absente*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah tanah negara;

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 5

- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah yang digadaikan;
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil bagi tanah pertanian;
- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan yang berakibat pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.⁸⁹

C. Tinjauan Umum tentang Tanah *Absente*

a. Sejarah Tanah *Absente*

Jika kita tinjau keadaan tanah pertanian dewasa ini masih banyak yang dikuasai secara *Absente*, ini dapat kita mengerti karena pada saat ini pemerintah sedang menggalakkan Agrobisnis yang diharapkan dapat menjadi komoditi ekspor non migas. Hal ini memberikan kesempatan bagi orang-orang yang ingin menumpuk kekayaannya. Tanah *Absente* ini dapat terjadi dikarenakan:

- a. Pertama, orang-orang kota berusaha untuk menanamkan modalnya dibidang pertanahan, menurut mereka bahwa dengan membeli tanah di desa meskipun tidak diolah maka harga tanah tadi akan naik dengan sendirinya, sehingga mereka akan mendapatkan keuntungan dari situ.
- b. Kedua, lemahnya aparat pengawas dalam mengambil tindakan, dikatakan demikian karena dalam setiap transaksi jual beli tanah yang dapat menimbulkan pemilikan tanah secara *Absente* oleh aparat pengawas (khususnya aparat desa) didiamkan saja atau bahkan aparat

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 5

pengawai di desa berani menjadi saksi transaksi jual-beli dihadapan notaris atau PPAT, dan lebih berani lagi mengakui bahwa pembeli tersebut adalah warga desa dimana tanah terletak dengan menunjukkan kartu tanda penduduk fiktif. Sebenarnya, tindakan aparat pengawas tersebut akan merugikan dirinya sendiri, karena tindakan mereka akan menurunkan wibawa mereka dimata masyarakat.

- c. Ketiga, keawaman hukum orang desa, mereka tidak tahu kalau perbuatan mereka menjual tanah kepada orang yang bertempat tinggal jauh diluar kecamatan tempat tinggal mereka adalah tidak diperbolehkan atau melanggar peraturan perundangan, karena pertimbangan mereka dalam menjual tanah tersebut bukan dari soal melanggar hukum atau tidak akan tetapi pertimbangan untung dan rugi.

Peristiwa lain yang dapat menimbulkan pemilikan tanah secara *Absente* adalah sebagai berikut:

- a. Pemilik tanah pertanian berpindah tempat kediaman atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan letak tanah. Ini membawa konsekuensi jika kepergiannya itu tidak lapor kepada pejabat setempat yang berwenang (kepala desa), maka dalam jangka waktu 2 tahun sejak ke pergiannya ia wajib memindah tangankan tanah tersebut kepada orang lain yang lebih berhak. Sedangkan bila ke pergiannya dilaporkan kepada pejabat yang berwenang maka tanah tersebut harus di pindah tangankan kepada

orang lain yang lebih berhak dengan jangka waktu 1 tahun terhitung sejak berakhirnya waktu 2 tahun ia meninggalkan tempat tinggalnya.

- b. Pemilikan tanah yang diperoleh dari warisan atau hibah. Disini tanah yang diperoleh dari warisan atau hibah terhitung sejak orang tuanya meninggal dunia maka tanah tersebut harus dipindah tangankan kepada orang lain yang lebih berhak, yaitu, orang yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah warisan atau hibah.
- c. Tanah yang diperoleh dari hak kuasa mutlak, surat kuasa ini mengandung unsur tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa. Sebagai contoh, A tinggal di kecamatan X membeli tambak milik B yang berada di kecamatan Y dan tanah tersebut belum bersertifikat, maka setelah jual-beli tersebut tetap menggunakan nama B dalam segala urusannya, meskipun hak atas tanah telah pindah ketangan A, oleh karena A telah diberi surat kuasa mutlak oleh B maka secara formal tanah tetap milik B namun secara material tanah milik A. Menurut peraturan Menteri Agraria nomor 11 tahun 1961 pemberian surat kuasa dari penjual kepada pembeli ini adalah dibenarkan atau diperbolehkan hal ini di maksudkan untuk melindungi pembeli dari ulah penjual yang hendak berlaku curang, dan surat kuasa ini akan dicabut apabila sertifikat tanah tersebut telah dikeluarkan oleh dinas Agraria.

Melihat terjadinya pemilikan tanah secara *Absente*, sebagaimana tersebut diatas, maka hal ini akan memberikan kesempatan yang luas bagi tuan-tuan tanah (*Absente landlord*) untuk menerobos peraturan perundangan yang berlaku dengan berbagai macam cara guna memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dari tanah pertanian tersebut.

Tanah *Absente* terjadi dengan selubung, maka dengan demikian dapatlah dikatakan secara umum bahwa faktor yang mendorong terjadinya tanah *Absente* adalah adanya kemungkinan untuk menerobos ketentuan dari peraturan perundangan. Ini dapat dimaklumi karena meskipun peraturan perundangan sudah mengatur, tetapi kekurangannya juga masih ada dan kekurangan inilah yang dimanfaatkan oleh mereka. Namun demikian jika dilihat dari pihak penjual atau pemilik asal, faktor yang mendorong mereka untuk mengalihkan hak atas tanahnya adalah untuk memperbaiki keadaan social ekonominya, maksudnya dengan menjual tanah pertaniannya mereka mengharapkan agar segala kebutuhan rumah tangganya dapat terpenuhi.

Adapun sebagai dasar alasan mereka adalah mereka hanya menjual sebagian tanahnya sehingga mereka beranggapan bahwa meskipun tanahnya telah dijual kepada orang lain tetapi mereka masih dapat mengerjakannya atau mengolahnya karena pemiliknya bertempat tinggal jauh dari kecamatan letak tanah sehingga tidak memungkinkan untuk mengolahnya sendiri, sedangkan sisa tanahnya juga masih dapat

diolahnya. Sedangkan bila ditinjau dari pihak pembeli faktor yang mendorong mereka untuk memiliki tanah secara *Absente* adalah :

- a. Pertama mereka dapat menumpuk harta kekayaannya dengan jalan menanamkan sahamnya di bidang tanah, baik itu bersifat spekulasi maupun manipulasi, tanpa mau memikirkan keadaan rakyat yang lemah.
 - b. Kedua, terbukanya kesempatan untuk memiliki kartu tanda penduduk secara fiktif, hal ini dikarenakan adanya anggapan yang keliru bahwa diartikan penduduk kecamatan tersebut, yaitu, jika dia telah mempunyai kartu penduduk di kecamatan tersebut. Inilah yang merupakan penyelundupan formal dari suatu peraturan perundangan⁹⁰.
- b. Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absente*

Salah satu program dari *Landreform* adalah larangan pemilikan tanah secara *Absente/guntai*. Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara *Absente/guntai* diatur 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. Adapun larangan pemilikan tanah secara *Absente* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa:

Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan

⁹⁰ A.P. Parlindungan, *op.clt.*, hlm.124

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Selanjutnya Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 menentukan bahwa

Dilarang untuk 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 ini mengatur tentang pemilikan tanah oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan. Pemilikan demikian menimbulkan penggarapan tanah tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya. Juga dapat menimbulkan sistem-sistem peningkatan, misalnya orang-orang yang tinggal di kota memiliki tanah-tanah di desa-desa yang digarapkan kepada para petani-petani yang ada di desa-desa itu dengan sistem sewa atau bagi hasil. Ini berarti bahwa para petani yang memeras keringat dan mengeluarkan tenaga hanya mendapat sebagian saja dari hasil tana yang dikerjakan, sedang pemilik tanah yang tinggal di kota-kota, yang kebanyakan juga sudah mempunyai mata pencaharian lain, dengan tidak perlu mengerjakan tanahnya mendapat bagian dari hasil tanahnya pula bahwa “tanah adalah untuk tani yang menggarapnya”. (Penjelasan dalam Pasal 3d Peraturan Pemerintah

Nomor 41 Tahun 1964). Peraturan tersebut menunjukkan bahwa pemilikan tanah secara *Absente*/guntai tidak diperbolehkan dan melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA. Larangan memiliki tanah secara *Absente*/guntai ini sebenarnya bertujuan agar tanah pertanian yang berada di kecamatan tersebut dikelola sendiri oleh petani yang berada di kecamatan letak tanah itu sehingga hasilnya pun maksimal.

Apabila seseorang atau badan hukum memiliki tanah secara *Absente* atau guntai dibiarkan akan menyebabkan ketidakadilan karena yang bekerja bukan pemilik tanah pertanian tersebut, sehingga tidak sesuai dengan tujuan *Landreform* yang diselenggarakan di Indonesia. Mengingat ketentuan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA diatur lebih lanjut dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 menentukan bahwa:

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

Mengingat ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang menentukan bahwa:

Pemilik tanah yang bertempat tinggal 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.

Ketentuan mengalihkan tanahnya kepada orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tanah terletak merupakan pengaturan tentang

pemilikan tanah secara *Absente*. Pemilikan tanah secara *Absente* pada dasarnya dilarang, karena tidak sesuai dengan asas mengerjakan sendiri tanah pertanian, tetapi larangan ini di kecualikan kepada pegawai negeri.

c. Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah *Absente*

Ketentuan Pasal 3 ayat (1), (2), (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa:

- (1) Pemilik tanah 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.
- (2) Kewajiban tersebut pada ayat 1 Pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II.
- (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 Pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.
- (4) Ketentuan dalam ayat (1) dan ayat (3) Pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau

dikecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 2 Pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang 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 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

Berdasarkan ketentuan tersebut batas daerah diambil kecamatan, oleh karena jarak dalam kecamatan masih memungkinkan pengusahaan tanahnya secara efektif. Juga pemilik tanah yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu. Tetapi hal itu tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara misalnya: pergi dinas ke luar negeri, menunaikan ibadah haji, dan lain sebagainya. Juga pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta mereka yang dipersamakan, yang sedang menjalankan tugas Negara boleh memiliki tanah di luar kecamatan, tetapi pemilikan itu terbatas pada $\frac{2}{5}$ luas maksimum yang ditentukan. Misalnya di daerah yang sangat padat, maka hanya diperbolehkan memiliki sawah $\frac{2}{5} \times 5 \text{ ha} = 2 \text{ ha}$. Di dalam perkecualian yang dimaksudkan dalam Pasal 3 dan 4 termasuk pula

pemilikan oleh isteri dan/atau anak yang masih menjadi tanggungannya.

Pengecualian larangan pemilikan Tanah *Absente*/Guntai yaitu⁹¹

- 1) Mereka yang menjalankan tugas Negara
- 2) Mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama
- 3) 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 *Absente* 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 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

⁹¹ Effendi Perangin, 1986, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta. hlm.133

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 (*Absente*) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Yang mengatur bahwa 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. Pengecualian Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absente* ditujukan bagi Pegawai Negeri Sipil.

D. Tinjauan Tanah *Absente* Menurut Islam

Menurut Al-qur'an, tanah, langit, bumi, dan segala isinya menjadi milik Allah SWT. Dengan kata lain tanah merupakan karunia Allah SWT yang tidak terikat dan bersifat universal, itu diperuntukkan untuk dimanfaatkan oleh umum serta berguna bagi seluruh umat.

Islam tidak menyetujui system tuan tanah (*fedoalisme*), karena hal tersebut bertentangan dengan prinsip distribusi kekayaan yang adil, yang mana system seperti itu menentang pemanfaatan tanah yang tepat, karena tanah yang tidak terpakai merupakan hal yang mubazir. Dalam Hukum Islam, kepemilikan tanah oleh seseorang dalam konteks individual dalam relasi sosial secara yuridis, diakui. Pemilik tanah mempunyai kewenangan

untuk menggunakan (*tasarruf*), sesuai dengan keinginannya. Kewenangan manusia atas kepemilikan harta (*haq al-milkiyyah*/property right), dalam kaidah hukum Islam, dilindungi dalam bingkai *hifzu al-mal* sebagai salah satu prinsip al-kulliyah al-khams⁹². Prinsip tersebut merupakan bentuk perwujudan dari masalah mursalah daruriaat, karena tanah merupakan kebutuhan hajat hidup orang banyak yang sangat primer.

Dalam pandangan Hukum Islam dijelaskan pula bahwa Islam tidak hanya mengakui pemilikan harta (tanah) secara perorangan, artinya hanya mementingkan kepentingan pribadi, tetapi juga mengakui pemilikan secara umum sehingga dapat dimanfaatkan oleh orang banyak. Kepemilikan seseorang atas tanah, sebagaimana kepemilikan atas harta benda yang lainnya, dalam penggunaannya, haruslah mempertimbangkan aspek-aspek yang bersifat sosial. Kebebasan seseorang atas hak miliknya dibatasi oleh hak-hak orang lain baik secara individual maupun kelompok. Dalam konteks ini, telah diatur dalam hadits Nabi tentang fungsi-fungsi social yang melekat pada hak milik atas tanah hubungannya dengan kepentingan-kepentingan orang lain dan *public sphere* (ruang publik)⁹³. Selain itu, agama Islam menjelaskan juga tentang keadilan dan ta'zir (sanksi) dalam pelanggaran yang terjadi, hukum Islam juga menjelaskan tentang adanya keseimbangan hukum antara suatu hal yang mempunyai pengaruh kuat di antara hukum Islam tersebut. Dengan menggunakan hukum Islam khusus seperti masalah

⁹² Ridwan, 2010, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam*, Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, hlm. 8-9.

⁹³ *Ibid* hlm 9

mursala maka akan memunculkan kemaslahatan umat yang dapat memelihara aspek kehidupan manusia. Seperti halnya dalam ayat al-Qur'an Surat al-Anbiyā ayat 107, sebagai berikut:

وما أرسلنا
إلا رحمةً
للْعالمين

Artinya; *Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam*⁹⁴

Dari penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa permasalahan yang menyangkut tentang kelangsungan hidup manusia (tanah) tersebut sangat sensitif karena setiap manusia pasti membutuhkan tanah untuk kebutuhan hidupnya.

Dalam kaitannya dengan kepemilikan tanah guntai seperti telah dijelaskan, Islam menetapkan beberapa prinsip, seperti yang tertulis dalam sumber-sumber hukum Islam. Adapun prinsip-prinsip dalam hukum Islam yang berkaitan dengan tanah guntai.

Dalam pembahasan mengenai tanah guntai, pembicaraannya tidak hanya berorientasi kepada masalah kepemilikannya saja, tetapi terdapat pula pembahasan mengenai bagaimana cara atau pelaksanaannya, yaitu yang berkaitan dengan penggarapan sawah, tanah dan kebun, karena hal tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Berikut ini adalah hal-hal yang berkaitan dengan penggarapan sawah, tanah dan kebun.

⁹⁴ Qs. al-Anbiya (21): 107



Pengertrian syara musaqah adalah penyerahan pohon kepada orang yang menyiraminya dan menjanjikannya, bila sampai buah masak dia maka diberi imbalan buah dalam jumlah tertentu. Hal itu merupakan persekutuan perkebunan untuk mengembangkan pohon, di mana pohon berada pada satu pihak dan penggarapan pohon pada pihak lain. Dengan perjanjian bahwa buah yang dihasilkan untuk kedua belah pihak, dengan bagian yang mereka sepakati. Misalnya: setengah, sepertiga dan sebagainya⁹⁵.

Nabi menganjurkan supaya sebagian menyayangi sebagian yang lain. Jadi pada dasarnya mukharabah itu dibolehkan apabila seseorang memberikan manfaat kepada saudaranya. Hal ini juga berkaitan dengan tanah guntai, karena dengan adanya jarak antara tanah dengan si pemilik, yang mana si pemilik tanah harus dapat secara efisien untuk menggarap tanah tersebut, hal itu sesuai dengan apa yang tercantum dalam Pasal 10 UUPA No. 5 tahun 1960 ayat 1, bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif mencegah cara-cara pemerasan.

Dalam penjelasannya dimaksud mengerjakan atau mengusahakan secara aktif berarti bahwa si pemilik harus secara langsung turut serta dalam proses produksi.

⁹⁵ Sayyid Sabiq, 1997, *Fiqh Sunnah 13*, Bandung: PT.Al-Ma'arif., hlm. 165.

BAB III

REGULASI KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTE* PERTANIAN BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Pengaturan Tanah *Absente*

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *Absente/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 *Absente/guntai* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan 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 pengusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.⁹⁶ Hal itu tidak sesuai dengan tujuan *Landreform* yang diselenggarakan di Indonesia, yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah dan sebagai persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁹⁷

⁹⁶ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal. 385.

⁹⁷ Effendi Perangin, *Loc. Cit.*

Adapun larangan pemilikan tanah secara *Absente* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu sebagai berikut :

“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”.

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan 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”.

Selanjutnya Pasal 3d PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan :

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

Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari *Absente*, antara lain :

1. Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif;
2. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanahnya;

3. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut;
4. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar kecamatan tempat letak tanahnya;
5. Larangan pemilikan tanah secara *Absente* hanya mengenai tanah pertanian.

Sehingga berdasarkan hal tersebut diketahui yang menjadi faktor penyebab terjadinya tanah pertanian *Absente/guntai* adalah :

1. Faktor masyarakat,

Yaitu kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat 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 *Absente/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 *Absente/guntai* tersebut, mereka sengaja melanggar peraturan tersebut demi keuntungan ekonomi diri sendiri.

Tanah pertanian *Absente/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 *Absente/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 *Absente/guntai*, apalagi jika ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *Absente/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.

Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindarkan diri dari ketentuan tanah *Absente/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 penopang 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 *Absente/guntai* karena pewarisan itu.

Kalaupun ada pewarisan, ahli waris yang berada dalam perantauan itu selalu dianggap penduduk desanya. Dengan demikian, tanah-tanah *Absente/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*.

3. Faktor Hukum

Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *Absente/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 *Absente/guntai* adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini. Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *Absente/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

4. Faktor Sarana dan Prasana

Selama ini Kantor Pertanahan tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *Absente/guntai* tersebut, yaitu tidak adanya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan atau penguasaan tanah *Absente/guntai* dari aparat di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan. Kurangnya koordinasi dan kerjasama ini justru menimbulkan bentuk

pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *Absente/guntai* tersebut.

5. Faktor Aparat atau Penegak Hukumnya

Mengenai persoalan dan permasalahan tanah *Absente/guntai*, sebenarnya keberadaan Camat/Kepala Desa sangat strategis dalam membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah *Absente/guntai* . 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 *Absente/guntai* yang terselubung.

6. Faktor Ekonomi

Sebagaimana diketahui bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena memiliki nilai ekonomis. 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 *Absente/guntai*. Selain itu, data menunjukkan bahwa yang memiliki tanah pertanian secara *Absente/guntai*, bukanlah para petani, tetapi 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.

Untuk mengatasi kepemilikan tanah secara *Absente/guntai* ini dapat dilakukan, sebagai berikut:

1. Melibatkan Peran Notaris/PPAT

Maka kepada PPAT perlu memperhatikan Pasal 39 ayat (1) huruf g PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan :

“PPAT menolak untuk membuat akta, jika tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”.

Sanksi bila PPAT mengabaikan ketentuan dimaksud terdapat dalam Pasal 62 PP Nomor 24 Tahun 1997 tersebut. Sementara di dalam UUJN tidak ditentukan secara eksplisit seperti pada PP Nomor 24 Tahun 1997.

Bahkan dalam Pasal 17 UUJN tentang larangan pun tidak ada ketentuan tersebut. Namun secara implisit ketentuan itu terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d, yaitu :

“Dalam menjalankan jabatannya, notaris berkewajiban memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya”.

Sementara di dalam penjelasannya dikatakan:

“Yang dimaksud dengan alasan untuk menolaknya adalah alasan yang mengakibatkan notaris tidak berpihak, seperti adanya hubungan darah atau semenda dengan notaris sendiri atau dengan suami/istrinya, salah satu pihak tidak mempunyai kemampuan bertindak untuk melakukan perbuatan, atau hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang”.

Yang dimaksud dengan hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang tentunya tidak terbatas pada UUJN, tetapi pengertiannya luas, termasuk larangan tentang kepemilikan tanah secara *Absente* sebagaimana diuraikan di atas. Kalau tidak, maka notaris yang bersangkutan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi, tidak dapat dibenarkan bila ada perjanjian ikatan jual beli yang objeknya adalah tanah pertanian (sawah) tetapi pembelinya berkedudukan *Absente*. Perjanjian ikatan jual beli sekalipun merupakan perjanjian permulaan, tetapi pada hakikatnya adalah jual-beli. Tidak ada satu Pasal pun dalam peraturan perundang-undangan yang mengecualikan diperbolehkan dibuat perjanjian ikatan jual beli terhadap kepemilikan tanah *Absente*. Dibuat perjanjian ikatan jual beli karena ada beberapa syarat yang belum bisa dipenuhi, tetapi bukan berarti belum dipenuhinya syarat itu (misalnya status objek masih berupa tanah sawah) maka dibuat perjanjian yang

isinya justru melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan (larangan pemilikan tanah *Absente*). Hal ini akan menjadi problem di kemudian hari apabila si pembeli hendak menindaklanjuti dengan pembuatan akta jual beli. Sesuai dengan amanat Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN, seharusnya notaris menjelaskan (memberikan penyuluhan hukum) kepada para pihak tentang larangan tersebut.

Ada dua cara untuk mengatasi masalah kepemilikan tanah secara *Absente* bagi calon pembeli, yaitu:

- a. Pemohon (calon penerima hak) bertempat tinggal secara nyata di kecamatan tempat letak obyek.
- b. Status tanah sawah (pertanian) tersebut diubah dahulu menjadi tanah pekarangan. Hal ini biasa dikenal dengan izin pengeringan. Apabila tanah sawah yang dimaksud sudah tidak produktif, maka tidak ada masalah jika diberikan izin pengeringan. Namun apabila ternyata tanah pertanian (tanah sawah) itu masih produktif tetapi dapat diberikan izin pengeringan, maka program *Landreform* untuk kesekian kalinya akan kandas di tengah jalan.

2. Melibatkan peran Kantor Pertanahan

Agar, pihak kantor pertanahan semaksimal mungkin melakukan tertib administrasi khususnya dalam hal pembuatan sertifikat tanah, yang sebelumnya akan dilihat terlebih dahulu mengenai domisili dari pemilik tanah tersebut apakah berada di satu kecamatan dengan tanah yang bersangkutan. 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. Di sini 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 harus 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 *Absente/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 Nomor 224 Tahun 1961 pada Pasal 19 mengenai sanksi pidana bagi pemilik tanah yang memperoleh atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya, yaitu :

- (1) Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- sedang tanahnya diambil oleh pemerintah tanpa pemberian ganti rugi;
- (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,-;
- (3) Tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat (1) dan (2) Pasal ini adalah pelanggaran.”

Maka berdasarkan hal tersebut, sebaiknya dilakukan danya penerapan sanksi pidana tersebut di atas. Agar penegakan hukum terhadap larangan tanah *Absente*/guntai tersebut 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.

B. Perlindungan Hukum Tanan *Absente* Yang Diperoleh Dari Pewarisan

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh negara di Indonesia termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 selanjutnya disingkat UUD 1945 yang berbunyi: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 33 ayat (3) tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 alinea 4 yang berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"⁹⁸.

Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan-perkataan "dikuasai" dalam Pasal ini berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;

⁹⁸ Bakri, 2007

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Istilah tentang tanah *Absente* tidak akan ditemukan dalam peraturan perundangan, namun dapat dipahami bahwa tanah *Absente* menurut Boedi Harsono adalah pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya. Aturan mengenai tanah *Absente* tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) UU NO. 5 Tahun 1960 disebutkan 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". Selanjutnya dalam PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan PP 224 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, khususnya Pasal 3 ayat (1) diatur bahwa pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut dan ia tidak melaporkan kepada pejabat yang berwenang, maka ia diwajibkan memindahkan hak miliknya itu kepada orang lain.

Larangan pemilikan tanah secara *Absente* "tidak berlaku bagi pemilik tanah yang tempat tinggalnya berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah pertaniannya, dengan syarat jarak tempat pemilik tanah pertanian itu masih memungkinkannya untuk dapat mengerjakan tanah pertaniannya dengan baik dan efisien." Ketentuan dalam Pasal 10 UUPA ini secara yuridis

merupakan “*Dwingend Recht*” atau sifatnya memaksa karena menyangkut kepentingan umum.⁹⁹ Pada intinya larangan pemilikan tanah ini berlaku jika objek tanahnya adalah tanah pertanian. Cukup sulit untuk mendapatkan istilah yang definitif menurut peraturan perundang-undangan tentang apa yang dimaksud dengan tanah pertanian. Dalam Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 disebutkan bahwa tanah pertanian adalah sebagai berikut:

“Tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian”.

Pelarangan pemilikan tanah *Absente* ini biasanya disebabkan tanah-tanah pertanian ini berada di desa-desa, sedangkan pemiliknya berada di luar desa. Dengan keadaan demikian maka sangat besar kemungkinan tanah tersebut tidak akan diusahakan atau dimanfaatkan untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan, sehingga akhirnya tujuan pembangunan masyarakat melalui reformasi di bidang pertanahan tidak tercapai.

Kepemilikan hak atas tanah *Absente* yang diperoleh dari peristiwa hukum salah satunya dapat saja terjadi melalui pewarisan, dimana ahli waris bertempat tinggal diluar letak wilayah kecamatan harta warisan yang berupa tanah pertanian berada. Sebagai contoh, seseorang yang bertempat tinggal di

⁹⁹ Astutiningsih & Anastasia, 2018

kota memperoleh warisan dari orang tuanya berupa tanah pertanian yang tertetak di desa, hal ini secara otomatis menjadikan ahli waris menjadi pemilik tanah *Absente*. Tanah pertanian yang diperoleh dari pewarisan merupakan hak milik bagi ahli warisnya, akan tetapi pemilik tanah pertanian ini tidak dapat menjadi pemilik tanah pertanian *Absente* apabila harta warisan yang berupa tanah pertanian ini berada di luar wilayah kecamatan tempat tinggalnya, kepemilikan yang demikian telah dilarang menurut undang-undang yang berlaku.

Pembahasan Pasal 10 UUPA dikemukakan, bahwa sebagai langkah pertama ke arah pelaksanaan azas, bahwa si empunya tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif, diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara *Absente* atau guntai, yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal empunya. Pada pokoknya dilarang kepemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnya menurut pertimbangan masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Tanah-tanah yang letaknya di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *Absente* umumnya bertempat tinggal di kota. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *Absente* adalah agar lebih bisa mengoptimalkan perusahaan, penggunaan dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia

yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja.

Pemilik tanah pertanian yang *Absente* dalam jangka waktu 6 bulan sejak tanggal 24 September 1961 wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan atau pindah ke kecamatan tersebut. Ternyata bahwa jangka waktu 6 bulan untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *Absente* itu tidak cukup. Maka oleh Menteri Agraria diambil kebijaksanaan memperpanjang hingga tanggal 31 Desember 1962 (Keputusan Menteri Agraria No. Sk. VI/6/Ka/1962).

Untuk mencegah usaha-usaha yang bertujuan menghindari diri dari ketentuan tersebut diatas, dalam Pedomannya No. III Tahun 1963 oleh Menteri Pertanian dan Agraria dijelaskan, bahwa "pindah ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan" haruslah diartikan, bahwa mereka benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru. Dengan demikian belumlah cukup jika seseorang telah mempunyai kartu tanda penduduk di tempat yang baru, padahal kenyataannya sehari-hari masih tetap berada di tempat tinggalnya yang lama.¹⁰⁰

Pemilik tanah pertanian yang meninggalkan kecamatan tempat letak tanahnya sehingga ia menjadi pemilik *Absente* maka wajib melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang (Kepala Desa). Dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya ia wajib memindahkan

¹⁰⁰ Harsono, 2008

hak atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan yang bersangkutan. Jika hal tersebut dilaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang kewajiban itu harus dilakukannya dalam waktu 1 tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 tahun ia meninggalkan tempat tinggalnya. Dikecualikan dari kewajiban tersebut pemilik yang berpindah ke kecamatan yang berbatasan dengan tempat tinggalnya semula dan pemilik yang menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama.

Penerima warisan tanah pertanian yang letaknya di kecamatan lain dalam hal ini tanah *Absente*, kecuali jika ia seorang pegawai negeri, dalam waktu 1 (satu) tahun sejak meninggalnya pewaris, tanah yang bersangkutan wajib dipindahkannya kepada orang yang bertempat tinggal di kecamatan tersebut atau ia sendiri pindah ke kecamatan itu. Sesuai dengan asas umum tersebut di atas, biarpun tidak ada penegasannya, kiranya juga jika penerima waris bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan, ia tidak terkena kewajiban itu. Jangka waktu 1 (satu) tahun tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri, jika misalnya pembagian warisannya belum selesai. Telah dikemukakan di atas, bahwa semua bentuk pemindahan hak milik atas tanah pertanian, yaitu jual-beli, hibah dan tukar-menukar yang mengakibatkan pemilikan baru secara *Absente* adalah dilarang. Terkait dengan pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri, apa yang diuraikan di atas adalah hukumnya sebelum diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah pertanian Secara Guntai (*Absente*) oleh Para Pensiunan Pegawai Negeri. Dalam penimbangan PP tersebut dinyatakan, bahwa para

pegawai negeri, menurut PP 24/1961 jo. PP 41/1964 di atas dikecualikan dari ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara *Absente*. Bahwa pengecualian tersebut tidak berlaku bagi para pensiunan pegawai negeri, karena para pegawai negeri yang sudah pensiun, dianggap akan dapat berpindah tempat tinggal di daerah kecamatan letak tanah yang dimilikinya.

Perlindungan hukum bagi ahli waris pemilik hak atas tanah *Absente* yang bertempat tinggal di luar daerah dalam hal ini perlindungan hukum diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada ahli waris, apabila pewarisan telah sesuai menurut peraturan perundang-undangan dalam arti ahli waris tersebut adalah benar-benar ahli waris dari pemilik tanah *Absente* serta ahli waris yang bertempat tinggal di luar daerah tersebut menggarap tanah pertaniannya, dengan demikian hukum memberikan perlindungan hukum bagi ahli waris tersebut hal ini sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 10 UUPA 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 adapun cara-cara pemerasan tersebut telah ditentukan dalam Pasal 53 UUPA yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian, dengan demikian apabila ahli waris dari pewaris yang memiliki tanah *Absente* bertindak melakukan cara-cara pemerasan yang demikian maka ahli waris tersebut tidak mendapat perlindungan hukum.

Peristiwa hukum pewarisan menyebabkan ahli waris memiliki harta waris yang berupa tanah pertanian secara *Absente*. Apabila ahli waris tidak

mengusahakan atau memanfaatkan tanah *Absente* sebagaimana mestinya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan maka tidak ada perlindungan hukum terhadap ahli waris tersebut. PP. No. 24 Tahun 1961 mewajibkan pemilik tanah pertanian secara *Absente* dalam waktu tertentu harus mengalihkan hak atas tanahnya, jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan akan diambil alih oleh pemerintah dan kepada bekas pemiliknya akan diberikan ganti kerugian.

C. Regulasi Kepemilikan Tanah *Absente* Belum Berbasis Nilai Keadilan

1. Pengaturan larangan tanah *Absente*

Pemilik lahan pertanian dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang tersebut mewajibkan pemilik lahan untuk mengolah atau mengerjakan lahan pertaniannya sendiri secara rutin. Ketentuan larangan tanah *Absente* dijelaskan dalam Pasal 10 UUPA bahwa pemilik tanah harus bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, dengan tujuan agar pemilik tanah pertanian dapat mengerjakan tanahnya.¹⁰¹ Pemilikan dan penguasaan tanah secara *Absente* dapat menciptakan hal-hal yang kurang baik. Tanah *Absente* adalah kepemilikan tanah yang tempatnya di luar wilayah tempat domisili pemilik lahan.¹⁰² Tanah *Absente* dapat dikatakan sebagai tanah yang tempatnya sedikit jauh dengan pemilik lahannya.

¹⁰¹ Herdiyanti, C. 2017, *Kepemilikan Tanah Absentee oleh Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977*. Jurnal Hukum Kenotariatan dan ke-PPAT-an, 1 (1), hlm. 103.

¹⁰² Harsono, B. 2008. *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm. 23

Pelarangan tanah *Absente* terhadap lahan pertanian juga diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menjelaskan bahwa pemilik lahan pertanian yang berdomisili diluar kecamatan letak tempat lahannya, dalam kurun waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya tersebut kepada pihak lain. Pengalihan tersebut bisa di kecamatan wilayah letak tanah atau dipindah ke kecamatan sesuai dengan posisi tanah. Kewajiban dalam ayat (1) tersebut dijelaskan kembali dalam ayat (2) bahwa kewajiban tidak berlaku lagi bagi pemilik lahan yang mempunyai tempat tinggal di kecamatan yang bersebelahan dengan kecamatan posisi tanah, jika jarak antara tempat tinggal serta lahannya dekat masih dimungkinkan dapat mengelola tanah tersebut secara maksimal.

Pasal 3 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menjelaskan bahwa tidak membatasi aturan pada ayat (2) jika pemilik lahan pindah tempat atau meninggalkan tempat domisilinya ke luar kecamatan tempat posisi lahan selama 2 tahun berturut-turut, wajib mengalihkan hak milik atas lahannya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tersebut. Ketentuan ayat (1) dan ayat (3) dijelaskan dalam ayat (4) yang menjelaskan bahwa sudah tidak diberlakukan bagi pihak-pihak yang menjalankan tugas negara, menjalankan kewajiban agama atau mempunyai alasan lain yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai negeri dan pejabat militer dalam melaksanakan tugas negara,

pengecualian tersebut hanya sebatas pada kepemilikan lahan pertanian sampai luas 2/5 dari luas maksimum yang diatur untuk wilayah yang terkait menurut Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960. Kewajiban pada ayat (1) dan ayat (3) jika tidak terpenuhi, maka lahan yang berkaitan diambil alih oleh pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 masih belum lengkap dan jelas. Penjelasan lebih lengkapnya diatur dalam Pasal 3A sampai dengan Pasal 3E Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964. Pasal 3A ayat (1) menjelaskan bahwa pemilik lahan pertanian yang berpindah wilayah atau meninggalkan wilayah domisilinya di luar kecamatan tempat posisi tanah tersebut selama 2 tahun berturut-turut dan ada pihak yang melapor kepada perangkat setempat yang berwenang, maka dalam jangka waktu setahun terhitung mulai habisnya jangka waktu dua tahun diharuskan untuk mengalihkan hak milik atas lahannya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan letak tanah tersebut. Pasal 3A ayat (2) menjelaskan bahwa jika pemilik lahan yang tercantum dalam ayat (1) berpindah tempat atau meninggalkan wilayah domisilinya keluar kecamatan wilayah letak lahan pertanian, sedangkan pemilik lahan tidak melapor kepada perangkat setempat yang mempunyai wewenang, maka dalam kurun waktu dua tahun diharuskan untuk mengalihkan hak milik atas lahannya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan letak lahan tersebut.

Hak atas lahan pertanian di luar tempat domisili dijelaskan dalam Pasal 3C ayat (1) bahwa jika seorang mempunyai hak atas lahan pertanian di luar kecamatan yang diperoleh dari waris, maka dalam kurun waktu setahun terhitung mulai pihak pewaris meninggal diharuskan untuk mengalihkan kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan posisi lahan pertanian. Pasal 3D menjelaskan larangan menggunakan semua bentuk pemindahan hak baru atas lahan pertanian yang mempunyai akibat pemilik lahan yang berkaitan yang memiliki sebidang tanah di luar kecamatan tempat domisili. Pasal 3E menjelaskan bahwa tidak terpenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal 3A sampai Pasal 3D baik tanah maupun pemilik tanah yang berkaitan dikenakan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 3 ayat (5) dan ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961.

Berhubungan dengan pelaksana larangan kepemilikan tanah secara *Absente/* Guntai, tidak selalu diadakan hubungan dengan redistribusi lahan pertanian yang dilaksanakan oleh negara. Penjelasan dalam pasal-pasal tersebut belum diatur secara tegas terkait persyaratan seseorang dapat memiliki lahan pertanian di kecamatan dalam tempat tinggal pemiliknya.¹⁰³ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tidak membuat persyaratan yang dibutuhkan untuk menetapkan kebenaran dari tempat seseorang. Hal tersebut memunculkan ruang untuk menyebabkan penyelewengan hukum agar seorang atau pihak dapat memiliki lahan

¹⁰³ Mukti, H. A. 2010. *Pembahasan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960*. Medan: USU Press. Hlm. 18

secara *Absente*. Peraturan tersebut sampai sekarang belum dilaksanakan perubahan. Penyelewengan yang muncul dalam melaksanakan aturan tentang larangan pemilikan tanah secara *Absente* mengakibatkan adanya kekosongan hukum.

2. Urgensi dan relevansi pengaturan keberadaan tanah *Absente* pada reforma agraria

Land reform kembali ikut dalam program utama pembaruan agraria. Pembaruan agraria tersebut dijelaskan dalam Pasal 5 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 bahwa salah satu arah kebijakan pembaruan agraria yaitu (a) melakukan penataan penguasaan, kepemilikan, penggunaan serta pemanfaatan tanah (*Land reform*) yang adil dengan melihat atas pemilikan tanah oleh masyarakat serta (b) mengadakan pencatatan pertanahan dengan menginventaris dan meregistrasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan serta memanfaatkan lahan secara menyeluruh dan sistematis dalam upaya pelaksanaan *Land reform*. Besarnya kerugian pemilik bekas lahan *Absente* ditentukan oleh panitia *Land reform* daerah tingkat II yang berkaitan atas hal penghitungan jumlah hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir yang ditentukan tiap hektar.

Perhitungan golongan kelas tanah memiliki ketentuan yang dijelaskan dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 bahwa jika harga tanah menurut penghitungan lebih tinggi dari harga biasa, maka harga tersebut digunakan untuk menentukan ganti rugi. Penggolongan kelas tanah menggunakan perhitungan yaitu (a) luas 5 Ha

yang pertama, tiap hektar 10 kali hasil bersih selama 1 tahun, (b) luas 5 Ha yang kedua, ketiga dan keempat tiap hektar 9 kali hasil bersih tiap tahun, dan (c) luas selebihnya tiap hektar 7 kali hasil bersih dalam 1 tahun. Ganti kerugian diberikan sebesar 10% dalam jumlah uang tabungan di Bank dan sisanya berupa Surat Hutang *Landreform* (SHL). SHL memiliki bunga 3% dalam satu tahun. Pasal 7 ayat (1) dan ayat (4) menjelaskan bahwa selama pemilik tanah belum juga mengambil uang di Bank mendapatkan bunga 3% satu tahun. Perubahan bunga dijelaskan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 bahwa yang semula bunga 3% menjadi 5% setahun.

Pemberlakuan jumlah ganti kerugian untuk objek-objek *Land reform* juga diatur dalam Peraturan Direktorat Jenderal Agraria Nomor 4 Tahun 1968 yang diberikan ganti rugi kepada bekas pemilik pada Tahun 1968 akan dibatasi sampai Rp 50.000,00. Ketentuan pemberlakuan pembayaran ganti kerugian berdasar tahap keutamaan meliputi (a) bekas pemilik yang tanah kelebihan kurang dari 2 Ha, (b) bekas pemilik yang tinggal di daerah yang mencakup tanah lebih kecil, (c) bekas pemilik yang lahannya pernah didistribusi, (d) bekas pemilik yang juga terkena larangan *Absente*.¹⁰⁴ Sejak UUPA 1960 dibentuk di Indonesia, terjadi kesalahpahaman panitia pelaksanaan terkait urgensi reforma agraria sebagai unsur perubahan sosial. Berlakunya UUPA menjadi salah satu kendala pelaksanaan reforma agraria Tahun 1961 sampai 1964. Kegagalan

¹⁰⁴ Mujtahidah, A. R. *Op., Cit*

reforma agraria disebabkan oleh panitia pelaksana sendiri dan kurangnya dukungan serta pengawasan dari perkumpulan petani karena masih mengacu kepada para pemilik lahan. Hal ini menunjukkan bahwa program reforma agraria bukan hanya membutuhkan Political Will dari badan-badan pemerintah, akan tetapi dibutuhkan unsur paksaan dari pemerintah (*Government Compulsion*).

Reforma agraria hingga sekarang tidak mungkin dilaksanakan, karena begitu berat masalah yang muncul dari akibat tanah. Penyebab terjadinya permasalahan terkait tanah adalah kemiskinan yang tidak segera diatasi dapat berdampak pada negara. Reforma agraria menjadi jalan yang ditempuh untuk mengakhiri kesewenangan wenangan serta membuat kesejahteraan ekonomi.¹⁰⁵ Pemberlakuan reforma agraria kemudian perlu untuk mencakup, setidaknya lima prasyarat, yakni:

- a. kemauan politik,
- b. data agraria yang lengkap,
- c. organisasi petani yang kuat,
- d. terpisahnya para politikus dan bisnis, dan
- e. dukungan dari militer.¹⁰⁶

Reforma agraria setelah berhasil dilakukan, perlu dilengkapi dengan program pendukung produksi hasil petani dan pengawasan untuk

¹⁰⁵ Fatimah. 2015. *Reforma Agraria dalam Konteks Peningkatan Akses Kaum Tani Miskin terhadap Penguasaan Tanah di Indonesia*. Jurnal Hukum Samudra Keadilan, hlm, 191

¹⁰⁶ Isnaeni, D. 2017. *Kebijakan Landreform sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria yang Berparadigma Pancasila*. Jurnal Ketahanan Pangan, hlm. 83

menguatkan unit hasil ekonomi. Reforma agraria pada masa Presiden Joko Widodo berupa redistribusi tanah atau aset kepada masyarakat dengan melepaskan wilayah hutan sebanyak 4,1 juta Ha serta tanah terlantar dan bekas Hak Guna Usaha (HGU) sebanyak 0,4 juta Ha. Legalisasi lahan berupa pengukuran sertifikat hak tanah di area transmigrasi sebanyak 0,6 juta Ha dan sertifikasi tanah masyarakat sebanyak 3,9 juta Ha. Tanah objek reforma agraria memiliki permasalahan, sehingga perlu ada solusi yang diatur didalam rancangan Peraturan Presiden (Perpres) reforma agraria yang bertujuan untuk menata kembali tujuan agraria di Indonesia. Penataan tersebut dimulai dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1954 tentang Pemakaian Tanah dan diikuti juga dengan dikeluarkan peraturan perundang-undangan tentang nasionalisasi perusahaan milik belanda. Peraturan tersebut menjelaskan bahwa petani dapat mengambil tanah bekas pabrik Belanda tempat para petani bekerja.

Rancangan undang-undang pertanahan akan dijadikan sebagai pengaturan hasil dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang lebih tepat sasaran. Rancangan undang-undang pertanahan tersebut mendapat banyak kritikan, karena dianggap tidak mempunyai power serta pikiran dasar yang sama dengan UUPA. Ada beberapa pasal yang menjadi ruang hilangnya kedaulatan negara tanah di Indonesia. Disahkannya rancangan undang-undang pertanahan tersebut, dapat menjadi dasar legalitas

penghapusan hak-hak masyarakat atas tanah.¹⁰⁷ Rancangan undang-undang pertanahan dapat memudahkan kepemilikan serta mengelola tanah oleh orang pribadi maupun subyek lainnya. Terlebih lagi salah satu isi pasal draf rancangan undang-undang tersebut mengancam masyarakat atau para petani yang sedang memperjuangkan tanahnya dengan ancaman pidana dan denda yang cukup banyak.

Gagasan rancangan undang-undang pertanahan bertolak belakang dengan UUPA dan dapat menghambat program reforma agraria. Gagasan tersebut tidak diinginkan para petani dan seluruh masyarakat Indonesia, karena sudah cukup lama masyarakat menjadi bawahan bagi kepentingan para pemilik modal dan tidak ada keadilan ekonomi dan sosial. Ancaman terjadinya perselisihan dan distrust masyarakat terhadap negara, menjadi perhatian krusial bagi pemerintah. Keadaan dan kebutuhan masyarakat menjadi keutamaan arah kebijaksanaan nasional. Pemerintah dalam membuat keputusan di bidang agraria khususnya memfasilitasi pemilikan tanah secara *Absente* harus mempertimbangkan secara substansi ataupun teknis untuk bisa memanfaatkan hasilnya. Masyarakat harus lebih bijak menyadari adanya kekosongan peraturan yang terjadi, sehingga dapat membawa kepastian hukum yang aman dalam memakai dan memanfaatkan pemilikan lahan secara *Absente*.

Pemerintah harus menetapkan peraturan terkait tanah *Absente* di masa yang akan mendatang. Peraturan terkait tanah *Absente* bertujuan

¹⁰⁷ Azzahrah, F. 2019. *Status Hak Atas Tanah Penduduk Desa dalam Kawasan Hutan Perum Perhutani*. Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, hlm. 48

untuk mencegah atau menghindari arus penyelewengan badan kepemilikan tanah secara *Absente/* Guntai. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menjelaskan bahwa penyelewengan tersebut dapat dihindari dengan cara yaitu

- a. memutuskan peraturan-peraturan yang diikuti ancaman hukuman pidana, sehingga dapat menakut-nakuti baik terhadap pemilik tanah atau pejabat yang berkaitan serta
- b. mengadakan penyuluhan tentang kepemilikan tanah yang baik dan sebagainya.

Pemerintah juga telah mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 1973 tentang Pengawasan Pemindahan Hak-Hak atas Tanah untuk mengantisipasi munculnya kepemilikan tanah pertanian secara *Absente*.

Departemen Dalam Negeri pada Tahun 1985 memberikan buku tuntunan bagi PPAT yang salah satu petunjuknya menyebutkan bahwa dengan adanya peraturan-peraturan *Land reform*, maka pembelian tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggal pembeli harus ditolak oleh para PPAT. Penolakan pembelian tersebut juga diwujudkan dengan adanya tindakan yang represif. Tindakan represif adalah tindakan pemerintah yang bertujuan menghapus penyelewengan dengan memberikan sanksi atau ancaman pidana melalui peradilan. Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menjelaskan bahwa pihak yang menghalang-halangi pemberlakuan peraturan tersebut diancam pidana kurungan dan

denda serta dalam ayat (2) menjelaskan bahwa pemberlakuan pemilik tanah diancam pidana kurungan dan denda serta tanahnya dicabut oleh pemerintah tanpa ganti kerugian.

3. Kepemilikan tanah *absente* belum berbasis nilai keadilan

Penelitian dilakukan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, Kabupaten Batang sebagai salah satu kabupaten di Jawa Tengah terletak antara 6° 51' 46" dan 7° 11' 47" Lintang Selatan dan antara 109° 40' 19" dan 110° 03' 06" Bujur Timur. Kabupaten Batang sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten dan Kota Pekalongan, sebelah selatan dengan Kab. Wonosobo dan Kab. Banjarnegara, sebelah timur dengan Kab. Kendal dan sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa. Kabupaten Batang terbagi menjadi 15 kecamatan yakni :

Tabel 3.1
Daftar Kecamatan

No	Kecamatan	Desa	Dukuh	RT	RW
1	Wonotunggal	15	71	197	61
2	Bandar	17	79	351	71
3	Blado	18	74	234	68
4	Reban	19	67	248	68
5	Bawang	20	88	354	104
6	Tersono	20	79	263	73
7	Gringsing	15	89	313	83
8	Limpung	17	80	233	70
9	Banyupuh	11	49	175	47
10	Subah	17	68	287	72
11	Pecalungan	10	56	182	54
12	Tulis	17	52	173	52
13	Kandeman	13	62	231	59
14	Batang	21	114	493	111
15	Warungasem	18	68	221	73

Luas wilayah Kabupaten Batang tercatat 78.864,16 Ha. Luas wilayah tersebut terdiri dari 22.373,68 Ha (28,37 %) lahan sawah dan 56.490,48 Ha (71,63%) lahan bukan lahan sawah.

Kegiatan Penelitian secara khusus berada di Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, Propinsi Jawa Tengah, yang memiliki luas wilayah 7.332,82 Ha. Secara geografi Kecamatan Bandar berbatasan sebelah Utara dengan Kecamatan Tulis, sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Petalungan, Selatan berbatasan Kecamatan Blado sedangkan Sebelah barat dengan Kecamatan Wonotunggal.

Berdasarkan data BPS tahun 2018, Kecamatan Bandar memiliki penduduk sejumlah 68.045 jiwa. Wilayah dengan penduduk terbanyak adalah Kluwih dengan total 8.734 jiwa. Urutan kedua adalah Tumbrep, sejumlah 5.950 jiwa. Sementara Batiombo menjadi desa dengan penduduk paling sedikit, yakni 2.102 jiwa.

Pengaturan mengenai tanah *absente* dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 belum mewujudkan berkeadilan adalah Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, 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 kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Namun secara praktek kepemilikan tanah *absente* masih dimiliki oleh warga diluar kecamatan keberadaan tanah tersebut.

Indonesia telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertanahan, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang biasa disebut UUPA, yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960.

Terdapat lima masalah di bidang pertanahan yang sering mencuat ke permukaan, yaitu fungsi sosial tanah (Pasal 6), batas maksimum pemilikan tanah (Pasal 7), pemilikan tanah *absente*/guntai (Pasal 10), monopoli pemilikan tanah (Pasal 13), dan penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum (Pasal 18). Kelima hal ini baik secara langsung maupun tidak memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan, yang tidak mudah diselesaikan. Masalah menjadi semakin rumit, karena gencarnya aktivitas pembangunan menyebabkan terlupakannya unsur keadilan di bidang pertanahan. Penerapan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, misalnya, masih sering bias dalam praktek di lapangan. Fungsi sosial tanah berarti hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan tanahnya itu akan dipergunakan (atau

tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu merugikan masyarakat.¹⁰⁸

Sementara itu, penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah, dalam kenyataannya juga sering dilanggar. Berbagai kekisruhan yang terjadi selama ini mengindikasikan terjadinya penumpukan pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan di pihak lain, banyak petani yang tidak mempunyai tanah dan menggarap tanah milik orang lain. Ketidakeimbangan dalam distribusi pemilikan tanah inilah baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian yang menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Pada akhirnya, petani lapisan bawah yang memikul beban terberat akibat ketidakeimbangan distribusi ini.

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program *Landreform* di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.¹⁰⁹

Pengaruh “*Landreform*” dan pertanian secara timbal balik, adalah jelas, karena tujuan *Landreform* adalah peningkatan produktivitas. Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas menjadi rendah. Lebih-lebih

¹⁰⁸ Boedi Harsono, *Op., Cit.*, hlm. 296.

¹⁰⁹ Effendi Perangin, *Op., Cit.*, hlm. 122.

apabila pemiliknya adalah “*absente landlords*” (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanahnya, tetapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu. Pengolahan tanah tersebut tidak dilakukan secara intensif, cukup sekedar saja karena biasanya pemilik tersebut mempunyai pekerjaan lain di kota tempat ia bertempat tinggal.

Pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah masih juga belum seperti yang diharapkan. Ini tampak dari kepemilikan tanah secara *absente/guntai*, yang seringkali merupakan hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena adanya berbagai alasan. Sedangkan pemilikan tanah pertanian secara *absente/guntai*, secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan

ketentuan-ketentuan pokok *Landreform* yang diatur dalam Pasal 7,10 dan 17 UUPA. Maksud dari pelarangan pemilikan tanah secara *absente/guntai* ini agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah di tangan segelintir tuan-tuan tanah.

Sebagai pelaksana Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 ayat (3) UUPA jo. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tersebut, telah ditetapkan PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini

kemudian telah diubah dan ditambah dengan PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Dalam rangka untuk kepastian hukum di bidang pertanahan oleh pemerintah, maka tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga penguasaan dan pemilikan tanah yang melebihi batas serta tanah *absente*/guntai tidak diperbolehkan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, 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 kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Apabila kewajiban ini tidak dilaksanakan, maka tanah pertanian itu akan diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah pertanian. Sehubungan dengan itu, maka perlu bagi para pemilik tanah pertanian bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, agar dapat mengerjakan sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 UUPA yang menetapkan bahwa :

- (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 peraturan perundangan;
- (3) Pengecualian dari pada asas tersebut pada ayat (1) ini diatur dalam peraturan perundangan.

Dalam kenyataannya, sekalipun larangan ini masih berlaku, pemilikan dan/atau penguasaan tanah pertanian secara *absente/guntai* juga banyak dijumpai. Pemilik tanah pertanian secara *absente/guntai* bukanlah para petani tetapi orang-orang kota yang bukan merupakan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual beli, pewarisan atau cara-cara lainnya, dan penggunaan tanah itu bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya, tetapi hanya sebagai sarana investasi dan nantinya dijual kembali setelah harganya tinggi. Tanah pertanian masih tetap dijadikan obyek spekulasi yang mengakibatkan luas tanah pertanian semakin berkurang karena dialihfungsikan. Sehingga secara yuridis, permasalahan ini terletak pada efektivitas peraturan perundang-undangan yang mengatur program *Landreform* itu sendiri, yang salah satu dasarnya adalah larangan pemilikan tanah secara *absente/guntai*. Sehingga dapat dikatakan bahwa gagalnya *Landreform* karena larangan pemilikan tanah secara *absente/guntai* yang didasarkan pada batas maksimum tanah pertanian tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Penerapan UUPA dan peraturan pelaksana terhadap kepemilikan tanah atau secara *Absente* memang belum maksimal dan mencerminkan nilai keadilan, artinya belum terakomodir dengan baik oleh pemerintah baik pusat hingga ke daerah. Hal ini disebabkan adanya kekosongan norma dalam Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: menyatakan bahwa:

- (1) Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- (2) Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II.
- (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.

- (4) Ketentuan dalam ayat (1) dan (3) pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah dikecamatan tempat tinggalnya atau di kecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat (2) pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang 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 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.
- (5) Jika kewajiban tersebut pada ayat (1) dan (3) pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.
- (6) Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.

Dalam pasal tersebut tidak diatur tegas mengenai persyaratan seseorang dapat memiliki tanah pertanian di kecamatan wilayah tempat tinggalnya. Selain itu, pada Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 ini tidak mengatur persyaratan apa yang diperlukan untuk menentukan kebenaran dari domisili seseorang.

Pasal 3a ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964
Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224
Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti
Kerugian yang menerangkan

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

Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *Absente*. Ketentuan tersebut sampai saat ini belum dilakukan perubahan. Banyak kecurangan yang timbul dalam pelaksanaan ketentuan mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian secara *Absente* ini akibat dari adanya kekosongan norma pada pasal tersebut.

Pancasila mempunyai karakter atau sifat yang fleksibel dan mampu memberikan tuntutan jaman dalam mengikuti globalisasi perubahan jaman. Di dalam pembahasan persoalan keadilan yang muncul di dalam masyarakat, Pancasila mampu memberikan jawaban untuk permasalahan itu. Pancasila mampu memberikan nilai keadilan sebagai pembaharuan hukum di Indonesia. Pembaharuan hukum di Indonesia sangat diperlukan karena masih banyaknya persoalan-persoalan baru yang belum dapat dijangkau oleh hukum. Persoalan tersebut seyogyakan diselesaikan dengan satu visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila dalam melakukan

pembaharuan hukum di Indonesia. Selain persoalan-persoalan baru yang belum terselesaikan, persoalan lama juga menjadi permasalahan yang juga dianggap urgent untuk segera diselesaikan, mengingat hukum selalu hadir dalam kehidupan masyarakat untuk memberikan kepastian, keadilan dan manfaat.



BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTE* PERTANIAN DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

A. Sistem Hukum Nasional

Sistem hukum nasional berasal dari dua buah kata yaitu Sistem dan Hukum. Sistem mempunyai arti hubungan atau ketertarikan antara berbagai komponen-komponen guna mencapai suatu maksud atau tujuan. Hukum artinya suatu peraturan yang di buat oleh lembaga yang berwenang serta mengikat setiap warga Negara dan mempunyai sanksi yang tegas bagi para pelanggarnya.

Tujuannya adalah untuk menciptakan keamanan, ketertiban dan juga keadilan dalam masyarakat. Sistem hukum nasional merupakan keseluruhan dari unsur-unsur hukum nasional yang saling terkait untuk mencapai tatanan sosial yang berkeadilan.

Sistem hukum nasional adalah suatu keseluruhan dari unsur-unsur hukum nasional yang saling terkait dalam rangka untuk mencapai suatu masyarakat yang berkeadilan. Sistem hukum nasional terdiri atas tiga bagian, yaitu struktur hukum, substansi hukum, serta budaya hukum. Berikut ini adalah penjelasan lebih lanjut mengenai ketiga bagian dari sistem hukum nasional tersebut.

1. Struktur Hukum

Struktur hukum adalah sistem beserta mekanisme kelembagaan yang menopang pembentukan serta penyelenggaraan hukum yang ada di

Indonesia. Pada umumnya suatu struktur kelembagaan hukum mempunyai korelasi dengan perkembangan politik pada suatu bangsa. Berikut ini adalah struktur kelembagaan hukum :

- a. Lembaga-lembaga Peradilan.
- b. Aparatur Penyelenggara Hukum.
- c. Mekanisme Penyelenggaraan Hukum.
- d. Pengawasan Pelaksanaan Hukum.

2. Subtansi Hukum

Subtansi hukum merupakan suatu kaidah-kaidah yang di tuangkan serta di bakukan dalam peraturan hukum, baik yang secara tertulis maupun secara tidak tertulis. Materi hukum ada tumbuhan dan berkembang dalam kehidupan setiap masyarakat yang berbangsa dan bernegara dan bersifat mengikat seluruh anggota masyarakat di suatu negara. Materi hukum yang memadai sangat di perlukan untuk mengembangkan sistem hukum yang adil dan sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat Indonesia.

3. Budaya Hukum

Pembahasan mengenai budaya hukum menitik beratkan kepada pembahasan mengenai kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran ini tidak hanya mengenai apa yang dipikirkan oleh masyarakat mengenai hukum, melainkan juga apa yang di lakukan oleh masyarakat dalam kaitannya dengan keberadaan hukum.

Inti dari budaya hukum adalah kesadaran akan hukum masyarakat. Beberapa tahun terakhir, terjadi peningkatan kesadaran masyarakat untuk

terlibat secara optimal dalam hal pembentukan, pelaksanaan, pengawasan, serta sampai dengan evaluasi pelaksanaan hukum. Peningkatan atas kesadaran hukum masyarakat tersebut, meskipun dalam bidang tertentu masih lemah, namun merupakan awal baik untuk menuju perkembangan budaya hukum yang lebih memadai.

B. Kelemahan-Kelemahan Regulasi Kepemilikan Tanah *Absente* Dalam Sistem Hukum Indonesia

Tanah secara *Absente* mengakibatkan kesejahteraan sosial semakin rendah, pemilik tanah terus bertambah kaya dan para petani ataupun masyarakat miskin akan terus menderita. Hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan *Land reform* yang diadakan di Indonesia. Tujuan *Land reform* yaitu untuk meningkatkan pendapatan dan taraf hidup para petani pengolah lahan dan sebagai dasar mengadakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasar Pancasila.¹¹⁰

Lawrence M. Friedman menjelaskan tentang suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organism kompleks di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut.¹¹¹ Pemikiran membuat aturan saja tanpa ada pemikiran tentang bagaimana seharusnya struktur dan budaya hukum itu ada secara ideal tidak akan mampu untuk menegakkan sebuah aturan sehingga tujuan dari buatnya hukum tersebut menjadi tidak dapat tercapai.

¹¹⁰ Efendi Perangin. *Op., Cit.*

¹¹¹ Lawrence M Friedman, 2013, *The Legal System A Social Science Perspective* (terj. M.Khozim), Bandung, Nusa Pedia, hlm.17

Berdasarkan teori sistem hukum Lawrence M Friedmen, dapat kita cermati dalam pelaksanaan regulasi hukum kepemilikan tanah *Absente*, di antaranya :

1. Dari faktor struktur hukum

Badan Pertanahan Nasional (Disingkat BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan BPN dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria, berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan tugasnya, salah satu kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah untuk mengawasi atas pelaksanaan tugas dilingkungan Badan Pertanahan Nasional yang tertuang dalam Peraturan Presiden Pasal 3 (h) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 18 Th 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Pelaksanaan tugas dilingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN) antara lain ialah yang berhubungan dengan ketentuan dalam reformasi pertanahan, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubunganyang bersangkutan dengan pengusahaan tanah. Adapun salah satu program *Landreform* adalah larangan pemilikan tanah secara

absente atau guntai, yaitu pemilikan tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal pemiliknya.

Setelah melakukan penelitian di Badan Pertanahan Nasional (BPN), untuk mengetahui tanah *absente*. Saat wawancara dengan Bapak Ery Suryo Saputro, S.Si, selaku Kasubsi *Landreform* dan Konsolidasi Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Batang beliau menjelaskan:

“Kepemilikan tanah diluar kepemilikan sang pemiliknya bahasa istilahnya yaitu Guntai atau Latifunda. Dan pemilik harus berjarak 15 Kilometer dari jarak tanahnya, tujuannya agar mengerjakan sendiri tanah secara aktif, tidak menelantarkan tanahnya, untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan.”¹¹²

Masalah pemilikan tanah pertanian dalam hubungannya antara tuan tanah dan para petani penggarapnya merupakan masalah yang paling aktual dalam bidang pertanian terutama di Negara berkembang termasuk bangsa Indonesia.

Perbuatan tersebut tidaklah menjadi persoalan bilamana tidak dilakukan secara berlebihan dengan mengorbankan rakyat kecil yang dapat menimbulkan jurang pemisah yang cukup dalam antara pemilik uang yang berkeinginan untuk memiliki tanah sebanyak-banyaknya dengan golongan rakyat atau petani kecil yang pada umumnya tidak mampu sehingga terpaksa menyerahkan sebagian atau seluruh tanahnya pada pemilik uang tersebut. Petani pemilik tanah kadang-kadang dalam keadaan mendesak memerlukan uang yang diharapkan dari hasil penjualan tanahnya. Pemilik

¹¹² Wawancara dengan Bapak Ery Suryo Saputro, S.Si, selaku Kasubsi *Landreform* dan Konsolidasi Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Batang

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 menetap di kota. Hal ini merupakan salah satu sebab timbulnya pemilikan tanah pertanian secara *absente* atau guntai.

Pemilikan tanah pertanian secara *absente* atau guntai secara tegas dilarang oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok dalam *Landreform* yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 UUPA.

Pasal 7 berbunyi :

“Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampui batas tidak diperkenankan.”

Pasal 10 berbunyi :

“Tiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan ataumengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara cara pemerasan.”

Pasal 17 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.

Setelah melakukan penelitian di Badan Pertanahan Nasional (BPN), untuk mengetahui bagaimana pengawasan mengenai tanah *absente* perlulah dilakukan pendaftaran tanah guna dilakukannya pengawasan sehingga dapat diketahui bahwa tanah tersebut adalah tanah *absente*. Saat wawancara dengan Bapak Ery Suryo Saputro, S.Si, selaku Kasubsi *Landreform* dan Konsolidasi Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Batang menjelaskan:

“Penanganan kasus mengenai tanah absente atau guntai, Pendaftaran tanah menjadi sistem yang perlu digunakan untuk memantau tanah yang ada. Khususnya untuk mengetahui adanya kepemilikan tanah absente yang harus diketahui bahwa tanah absente tidak diperbolehkan kecuali yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik tanah, PNS (Pegawai Negeri Sipil), Tentara Nasional Indonesia, yang dipersamakan dengan itu, yaitu pensiunan janda pegawai sipil, janda pensiunan mereka ini tidak kawin lagi dengan bukan pegawai sipil atau pensiunan, istri dan anak-anak Pegawai Negeri Sipil dan Tentara Nasional Indonesia yang masih menjadi tanggungan, mereka yang sedang menjalankan tugas Negara atau menunaikan kewajiban agama, mereka yang memiliki alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Sehingga, dapat dilakukan pengawasan kepada tanah absente apabila tanah tersebut telah terdaftar dalam kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN).”

Setelah melakukan penelitian di Badan Pertanahan Nasional (BPN), untuk mengetahui adanya kepemilikan tanah *absente* perlulah dilakukan pengawasan dan bekerjasama dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Camat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Notaris dari pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Saat wawancara dengan Bapak Ery Suryo Saputro, S.Si, selaku Kasubsi *Landreform* dan

Konsolidasi Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Batang beliau menjelaskan

“Peranan PPAT sangatlah penting dalam pemberian informasi kepada masyarakat mengenai tanah absente dan memahami kepada masyarakat arti pentingnya mendaftarkan tanah dan menyampaikan sosialisasi yang disampaikan pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dilakukan triwulan sekali dengan tempat yang telah ditentukan, karena PPAT merupakan Pejabat umum yang ditunjuk oleh menteri Agraria dan diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan Hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Akta tanah yang dibuat oleh PPAT adalah bersifat autentik, oleh sebab itu PPAT harus memiliki pengetahuan khusus tentang tanah absente dan dapat mempermudah pekerjaan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam mengawasi pengawasannya serta dapat membantu BPN untuk mempermudah kinerja Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kemudian ketika PPAT mengeluarkan akta sudah mengetahui bahwa tanah tersebut berstatus tanah absente atau tidak.

Pendaftaran tanah merupakan langkah awal dalam pengawasan tanah *absente*, untuk itu perlulah dilakukan pengawasan lebih dalam dari pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Saat wawancara dengan Bapak Ery Suryo Saputro menjelaskan:

“Batasan pengawasan Badan Pertanahan Nasional bekerja sama Pejabat Pembuat Akta Tanah Camat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah atau Notaris yang telah melakukan perjanjian kerjasama dengan kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melakukan pengawasan tertib administrasi khususnya dalam pembuatan sertifikat tanah yang sebelumnya akan dilihat domisili pemilik letak tanah tersebut. Apabila pihak pendaftar tanah absente yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 dan tidak termasuk dalam kriteria pengecualian maka tidak boleh dibuatkan akta dan pendaftarannya pun ditolak. Pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang sudah semaksimal mungkin melakukan tertib administrasi khususnya dalam hal pembuatan sertifikat 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 15 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 Badan Pertanahan Nasional tidak berani menolak untuk memproses berkas-berkas tersebut, karena secara formal semua syarat sudah terpenuhi”

Pengawasan yang dilakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Batang. Berdasarkan wawancara dengan Bapak Ery Suryo Saputro menuturkan

“Pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional sudah semaksimal mungkin melakukan tertib administrasi khususnya dalam hal pembuatan sertifikat tanah, yang sebelumnya akan dilihat terlebih dahulu mengenai domisili dari pemilik tanah tersebut apakah berada di satu kecamatan dengan tanah yang bersangkutan. hal ini untuk mengawasi adanya kepemilikan tanah absente di Kabupaten Malang. Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah melakukan hal ini sejak awal mula dicanangkannya peraturan bahwa yang berhak mengawasi tanah pertanian adalah Badan Pertanian Nasional (BPN). Dan sanksi diberikan hanyalah menolak berkas pendaftaran tanah terhadap pendaftaran tanah absente. Dan sebelumnya belum ada sanksi administrasi yang diberikan kepada pihak yang melanggar kewenangan yang diberikan kepada Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Berdasarkan uraian diatas dapat dipaparkan bahwa pengawasan dengan pengawasan Intern, yang dilakukan oleh atasan dari petugas bersangkutan yaitu pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Oleh karena itu, pengawasan semacam ini disebut juga pengawasan vertikal atau formal. Disebutkan ia sebagai pengawasan formal karena yang melakukan pengawasan itu adalah orang- orang berwenang yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan cara pihak pemilik tanah *absente* mendaftarkan tanahnya untuk dilakukannya pengawasan oleh pejabat yang

berwenang yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan menggunakan Asas Tindakan, bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk mengoreksi penyimpangan rencana, organisasi dan pelaksanaan. Sedangkan Pengawasan Ekstern, Suatu pengawasan disebut pengawasan Ekstern, bilamana orang-orang yang melakukan pengawasan itu adalah orang-orang di luar organisasi bersangkutan. Pengawasan ini lazim pula disebut pengawasan sosial (*social control*) atau pengawasan informal. Dalam hal ini pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional melakukan Perjanjian Kerjasama dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah Camat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Notaris untuk melakukan pengawasan diluar organisasi pemerintahan yakni penerbitan sertifikat menggunakan Asas Individual, bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditujukan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana.

Batasan pengawasan tanah *absente* oleh Badan Pertanahan Nasional diberikan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang telah melakukan perjanjian kerja dengan kantor BPN, apabila pihak pendaftar tidak sesuai dengan kriteria tertentu maka pendaftaran tersebut ditolak.

Penelitian ini menunjukkan bahwa pengawasan kepemilikan tanah *absente* di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak efektif atau tidak maksimal, hal ini ditunjukkan pada pasal 12 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional (BPN) bahwa setiap 6 bulan sekali laporan hasil pengawasan ditujukan kepada menteri

agraria sedangkan menurut narasumber batasan pengawasan hanya diberikan kepada PPAT Camat dan PPAT Notaris dan menurut salah satu narasumber karena Badan Pertanahan Nasional tidak terjun langsung dalam mengawasi kepemilikan tanah *absente*, kurangnya sosialisasi atau sarana dan prasarana, kurangnya data yang dimiliki Kantor BPN, teknis pengawasan yang digunakan adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Camat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Notaris.

Walaupun larangan pemilikan tanah pertanian secara *absente* atau guntai yang diatur dalam PP No 224 Tahun 1961 jo PP No 41 Tahun 1964 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Dasar Agraria yang masih berlaku hingga saat ini, ternyata di Kabupaten Batang khususnya di Kecamatan Bandar masih banyak dijumpai tanah-tanah *absente* atau guntai, dan sejauh ini Kantor Badan Pertanahan Nasional memang belum melakukan hal yang konkrit untuk menunjang terlaksananya efektivitas larangan pemilikan tanah *absente* atau guntai tersebut. Hal itu terbukti dari adanya tanah-tanah *absente* atau guntai yang lolos dari Kantor Badan Pertanahan Nasional. Menurut narasumber Kantor Badan Pertanahan Nasional tidak berani menolak memproses berkas-berkas tersebut, karena secara formal semua syarat.

2. Dari faktor substansi hukum

Penerapan UUPA dan peraturan pelaksana terhadap kepemilikan tanah atau secara *Absente* memang belum maksimal, artinya belum terakomodir dengan baik oleh pemerintah baik pusat hingga ke daerah. Hal

ini disebabkan karena adanya kekosongan norma dalam Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: menyatakan bahwa:

- (1) Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- (2) Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II.
- (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.
- (4) Ketentuan dalam ayat (1) dan (3) pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah dikecamatan tempat tinggalnya atau di kecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat (2) pasal ini, yang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban

agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang 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 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

(5) Jika kewajiban tersebut pada ayat (1) dan (3) pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.

(6) Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.

Dalam pasal tersebut tidak diatur secara tegas mengenai persyaratan seseorang dapat memiliki tanah pertanian di kecamatan wilayah tempat tinggalnya. Selain itu.

Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *Absente*/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 tanah pertanian secara *Absente* atau guntai adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga, adanya pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini.

Batas wilayah menentukan keberadaan dari tanah *Absente/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 *Absente/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 ini tidak mengatur persyaratan apa yang diperlukan untuk menentukan kebenaran dari domisili seseorang.

Pasal 3a ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian yang menerangkan

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

Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *Absente*. Ketentuan tersebut sampai saat ini belum dilakukan perubahan. Banyak kecurangan yang timbul dalam pelaksanaan ketentuan mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian secara *Absente* ini akibat dari adanya kekosongan norma pada pasal tersebut.

Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *Absente*/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 *Absente*/guntai adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga menurut pendapat penulis, adanya pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini, khususnya yang terjadi di berbagai Kabupaten atau kota. Dilihat batas wilayah untuk menentukan keberadaan dari tanah *Absente*/guntai adalah wilayah kecamatan, 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 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 Provinsi. Hal itu tentu saja menimbulkan kesulitan bagi sebagian pihak. Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *Absente* atau guntai yang ada pada saat ini masih perlu

ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

3. Dari faktor budaya hukum

Dalam kaitannya faktor penyebab terjadinya tanah *Absente/guntai* dari aspek kebudayaan yaitu karena adanya pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan 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 *Absente/guntai*, apalagi jika ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *Absente/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. Hal itu disebabkan karena adat kebiasaan di masyarakat, dan adanya perasaan tidak etis bila ada kehendak untuk segera membagi-bagikan harta warisan sebelum selamatan 1000 hari kematian pewaris.

Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindarkan diri dari ketentuan tanah *Absente/guntai* sulit untuk dapat dipenuhi. Namun, walaupun terjadi demikian, para kepala desa atau

aparatus 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 *Absente/guntai* karena pewarisan itu. Kalaupun ada pewarisan, ahli waris yang berada dalam perantauan itu selalu dianggap penduduk desanya. Dengan demikian, tanah-tanah *Absente/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 *Absente/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.

BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTE* PERTANIAN BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Pengaturan Mengenai Tanah *Absente* di Beberapa Negara

Hak-hak perorangan atas tanah (yang meliputi hak-hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah) tersebut di atas, baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Karena semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik yang berupa tanah hak (tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak atas tanah) maupun tanah negara (tanah yang langsung dikuasai negara) keseluruhannya diliputi oleh Hak Bangsa Indonesia maupun Hak Menguasai Negara tanpa kecuali. Boedi Harsono berpendapat bahwa hak menguasai sebagai Hak Bangsa Indonesia, tanah adalah kepunyaan bersama rakyat Indonesia.

Berdasarkan hierarki tersebut di atas dapat diketahui bahwa hak menguasai negara itu merupakan perwujudan dari hak bangsa yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur penggunaan, penggunaan, dan peruntukan tanah, yang implementasinya dapat diberikan kepada perorangan atau individu atau badan hukum berupa hak-hak atas tanah. Negara mempunyai kewenangan yang penuh atas tanah negara dalam arti dapat mengatur peruntukan dan penggunaan tanah negara yang bersangkutan dan oleh karenanya negara dapat pula memberikan tanah-tanah tersebut kepada pihak lain dengan sesuatu hak atas tanah.

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 *Absente/guntai*. Selain itu data menunjukkan bahwa yang memiliki tanah pertanian secara *Absente/guntai*, bukanlah para petani, tetapi 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.

Jepang sangat jelas dalam pengaturan tanah dalam Basic Land Act, bahwa prioritas seharusnya diberikan terhadap kesejahteraan public, penggunaan harus terencana, termasuk harus dibatasi, dan adanya pengenaan pajak yang sepadan dengan keuntungan.

Belanda mengizinkan warganya untuk memiliki hak atas tanah termasuk mengalihkan tanah tersebut kepada orang lain. Lain halnya dengan Australia yang justru mengizinkan pihak luar untuk memiliki tanah pertanian kepada warga asing, namun lebih memprioritaskan penduduk lokal terlebih dahulu.

Berdasarkan hal tersebut diatas disajikan table seperti dibawah ini :

Tabel 5.1.
Pengaturan Tanah *Absente* di Negara Asing

No	Negara	Pengaturan Tanah <i>Absente</i>
1	Jepang	<i>Basic Land Act</i> yang berisi empat prinsip: (1) bahwa prioritas seharusnya diberikan terhadap

		<p>kesejahteraan publik, (2) bahwa penggunaan yang tepat dan terencana seharusnya dipromosikan, (3) bahwa transaksi yang bersifat spekulatif harus dibatasi, dan (4) bahwa kewajiban pajak seharusnya sepadan dengan keuntungan.</p>
2	Belanda	<p>Setiap bagian kecil tanah di Belanda memiliki pemilik yang sah secara hukum. Dia diperbolehkan untuk menggunakan sendiri tanah tersebut, tapi dia juga diperbolehkan untuk memberikan hak atas tanah tersebut kepada orang lain. Dia dapat mengalihkan kepemilikannya tetapi juga dimungkinkan bahwa ia menawarkan hanya sebagian dari kekuasaannya kepada orang lain.</p>
3	Australia	<p>Berbeda dengan Australia, negara ini memperbolehkan kepemilikan tanah lokal kepada orang di wilayah tanah tersebut kepada orang lain diluar kawasan tersebut. Bahkan Australia memperbolehkan kepemilikan oleh pihak negara asing untuk memiliki tanah pertanian, namun terlebih dahulu dibuka kesempatan untuk ditawarkan kepada penduduk lokal.</p>

B. Pandangan Hukum Islam Terhadap Kepemilikan Tanah *Absente*.

Fungsi dan tugas terpenting negara yang baik adalah mengajak kepada kebajikan, melakukan usaha-usaha aktif dan positif untuk mewujudkan hal yang menjadi tuntutan kebaikan masyarakat, serta mewujudkan kebahagiaan masyarakat dalam semua cakrawala kehidupan. Ini adalah yang berusaha dicapai oleh pemahaman politik barat dengan apa yang dikenal dengan sebutan “*Welfare State*”. Allah SWT berfirman QS. Ali 'Imran Ayat 104:

وَأَنَّكَ تَنْهَىٰ عَنِ الْعَمَلِ الْفَاسِقِ الَّذِي كَفَرَ وَمَنْ كَفَرَ فَإِنَّ أَوَّلَ آيَاتِهِ الْبُخْلُ وَالنُّفُورُ وَأَنَّكَ تَنْهَىٰ عَنِ الْعَمَلِ الْفَاسِقِ الَّذِي كَفَرَ وَمَنْ كَفَرَ فَإِنَّ أَوَّلَ آيَاتِهِ الْبُخْلُ وَالنُّفُورُ

Artinya: *Dan hendaklah di antara kamu ada segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh (berbuat) yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar. Dan mereka itulah orang-orang yang beruntung.*

Menurut konsep Negara Kesejahteraan, tujuan negara adalah untuk kesejahteraan umum. Negara merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara tersebut.

Tanah sebagai satu unsur yang sangat penting dari pada kemakmuran rakyat harus dapat memberikan kebahagiaan dan kesejahteraan lahir batin bagi seluruh rakyat Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah disebutkan mengenai pertanahan yaitu “Untuk Kesejahteraan Umum” dalam Pasal 33 ayat (3) menggariskan kebijakan dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada dengan kata-kata :

“Bumi, dan Air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat.”



ل ندى

الذ
م
ن
س



¹¹³ Abi Abdillah Muhammad bin Ismail Al-Bukhari, Sahihul Bukhari, hlm. 141



tersebut. Barangsiapa orang yang membuka lahan atau tanah baru, maka tanah itu menjadi miliknya dan tidak memiliki hak lagi apabila selama 3 tahun diabaikannya.” (H.R. Abu Ubaid).¹¹⁴

Jabir bin Abdullah r.a. berkata : Dahulu ada beberapa orang memiliki beberapa tanah lebih, lalu mereka berkata: Lebih baik kami sewakan dengan hasilnya sepertiga, seperempat atau separuh. Tiba-tiba Nabi saw. bersabda: Siapa yang memiliki tanah maka hendaknya ditanami atau diberikan kepada kawannya, jika tidakdiberikan maka ditahan saja. (Bukhari. Muslim).¹¹⁵

Berdasarkan uraian diatas dapat dipaparkan bahwa pengawasan yang berkaitan dengan tanah *absente*, Islam sangat menghargai tanah yang merupakan karunia Allah SWT. Jika orang yang memiliki tanah luas, namun tidak sanggup mengurus atau memanfaatkan tanahnya dengan tanaman yang bermanfaat, ia harus menyerahkan tanah, baik dengan cara menghibahkannya kepada orang lain yang memiliki waktu luang untuk menggarap tanah dan lebih mampu untuk mengelolah tanah secara aktif. Seseorang yang diberi karunia oleh Allah SWT. berupa tanah misalnya, harus berusaha untuk memanfaatkannya, agar dapat menghasilkan untuk bekal ibadah kepada-Nya. Jika tidak, ia dapat dikategorikan sebagai orang yang kufur nikmat, dan diancam oleh Allah SWT. dengan siksaan yang berat. Sebagaimana firman-Nya dalam surat Ibrahim ayat 7:

وَإِذْ أَنْذَرْنَا لَكُمْ آلَاءَنَا لَنْ نُرِيَنَّكُمْ لَ شَيْءًا إِذْ تَعْلَمُونَ أَنَّهُ يُرَىٰ وَإِن لَّا تُؤْمِنُوا بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ
 وَإِذْ نَسُوا اللَّهَ فَنَسُوا حَظًّا فَمَا لِلْكُفْرِ أَجْرٌ وَلَا لِلشُّكْرِ فَتًى
 وَإِذْ أَخَذْنَا مِنَ النَّبِيِّينَ مِيثَاقَهُمْ لَعَنَّاهُمْ أَن يَقُولُوا إِذْ سَأَلُنَا
 عَنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ وَجَعَلْنَا لِمُوسَىٰ آيَاتٍ مُّبِينَاتٍ
 وَإِذْ أَخَذْنَا مِنَ النَّبِيِّينَ مِيثَاقَهُمْ لَعَنَّاهُمْ أَن يَقُولُوا إِذْ سَأَلُنَا
 عَنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ وَجَعَلْنَا لِمُوسَىٰ آيَاتٍ مُّبِينَاتٍ
 وَإِذْ أَخَذْنَا مِنَ النَّبِيِّينَ مِيثَاقَهُمْ لَعَنَّاهُمْ أَن يَقُولُوا إِذْ سَأَلُنَا
 عَنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ وَجَعَلْنَا لِمُوسَىٰ آيَاتٍ مُّبِينَاتٍ

Artinya: Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu memaklumkan, “Sesungguhnya jika kamu bersyukur, niscaya Aku akan menambah (nikmat) kepadamu, tetapi jika kamu mengingkari (nikmat-Ku), maka pasti azab-Ku sangat berat.”

¹¹⁴ Al-Qasim, Abu Ubaid, 1988. *Kitab Al Amwal.*, Jakarta : Gema Insani. hlm. 296

¹¹⁵ Muhammad Fuad, Abdul Baqi, Al-Lu'lu wal Marjan fi Ma Ittafaqa 'alaihi Syaikhah.,
(Kairo : Darul Hadist) Hadis no.993.



Salah satu cara agar tanah tersebut tetap bermanfaat adalah dengan mengibahkan kepada orang lain yang sesuai dengan konsep *Welfare State* yaitu untuk kesejahteraan umum. Dengan demikian, di samping tidak menelantarkan tanah, pemiliknya juga telah menolong orang lain dengan memberinya pekerjaan. Mereka yang tidak mau memberikan tanahnya kepada orang lain, diperintahkan oleh Rasulullah SAW. untuk menahan tanah tersebut. Hal itu menunjukkan bahwa Islam sangat memperhatikan lingkungan dan kemaslahatan bagi umatnya. Tetapi jika orang tersebut tidak merelakan lahannya untuk dikerjakan oleh saudaranya atau pun orang lain dan bersikeras untuk tetap menerlantarkannya maka diperintahkan oleh Rasulullah SAW. untuk menahan tanah tersebut, atau dengan kata lain pihaklain atau pemerintah dapat mengambilnya untuk kemudian dimanfaatkan.

Pembahasan mengenai tanah *absente*, pembicaraannya tidak hanya berorientasi kepada masalah pengawasan kepemilikannya saja, tetapi terdapat pula pembahasan mengenai bagaimana cara atau pelaksanaannya, yaitu yang berkaitan dengan penggarapan sawah, tanah dan kebun, karena hal tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya.

Konsep pengawasan mengenai tanah *absente* penulis menggunakan *Hifdhu Al-mal* artinya melindungi dan menjaga harta kekayaan dari ulah jahil pihak lain. Begitu pedulinya Islam terhadap keutuhan umat, Islam memberikan hak pada masing-masing untuk mempertahankan segala apa yang ada dalam genggamannya sehingga diharapkan akan terwujud situasi yang kondusif aman terkandali karena masing-masing merasa punya hak dan

kewajiban, untuk mewujudkan itu diberlakukan hukum sanksi bagi yang melanggar diantaranya :

- a. *Had sariqoh* (sanksi bagi pencuri) dengan cara potong tangan.
- b. *Had ikhtilas* (sanksi bagi pencopet).
- c. *Had gothi'utthoriq* (sanksi bagi penodong).
- d. *Ta'zir* bagi pelaku ghosob, dan lain-lain.

Berikut ini adalah hal-hal yang berkaitan dengan penggarapan sawah, tanah dan kebun. Pengertian syara' musaqah adalah penyerahan pohon kepada orang yang menyiramnya dan menjanjikannya, bila sampai buah masak dia maka diberi imbalan buah dalam jumlah tertentu. Hal itu merupakan persekutuan perkebunan untuk mengembangkan pohon, di mana pohon berada pada satu pihak dan penggarapan pohon pada pihak lain. Dengan perjanjian bahwa buah yang dihasilkan untuk kedua belah pihak, dengan bagian yang mereka sepakati. Misalnya: setengah, sepertiga dan sebagainya. Tanah pertanian yang terkena larangan pemilikan tanah pertanian secara *absente* atau guntai akan dikuasai pemerintah, untuk selanjutnya dijadikan objek *landreform* (diretribusikan) kepada petani yang memerlukan tanah serta sanggup untuk mengusahakan sendiri tanah pertaniannya dan kepada bekas pemilik tanah pertanian secara *absente* atau guntai diberikan ganti kerugian.

Menurut Syafi'iyah usaqah berarti memberikan pekerjaan orang yang memiliki pohon tamar, dan anggur kepada orang lain untuk kesenangan keduanya dengan menyiram, memelihara, dan menjaganya dan pekerja memperoleh bagian tertentu dari buah yang dihasilkan pohon-pohon tersebut.

Dalam hadits di atas dikatakan bahwa Nabi tidak mengharamkan *bermuzara'ah*. Beliau bahkan menganjurkan supaya sebagian menyayangi sebagian yang lain. Jadi pada dasarnya *mukharabah* itu dibolehkan apabila seseorang memberikan manfaat kepada saudaranya.

Adanya jarak antara tanah dengan si pemilik, yang mana si pemilik tanah harus dapat secara efisien untuk menggarap tanah tersebut, hal itu sesuai dengan apa yang tercantum dalam pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 ayat 1, bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Dengan tujuan untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemerataan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan. Hal ini sesuai dengan hadits Imam Bukhari yang menjelaskan bahwa:

Jabir bin Abdullah r.a. berkata: Dahulu ada beberapa orang memiliki beberapa tanah lebih, lalu mereka berkata: Lebih baik kami sewakan dengan hasilnya sepertiga, seperempat atau separuh. Tiba-tiba Nabi SAW. bersabda: Siapa yang memiliki tanah maka hendaknya ditanami atau diberikan kepada kawannya, jika tidak diberikan maka ditahan saja.

Hadist tersebut menerangkan bahwa apabila orang yang mempunyai tanah dan tidak dapat mengerjakan sendiri hendaklah diberikan kepada saudaranya yang berdomisili tidak jauh dari 15 Km dari letak tanah. Dalam penjelasannya yang dimaksud mengerjakan atau mengusahakan secara aktif berarti bahwa si pemilik harus secara langsung turut serta dalam proses produksi untuk meningkatkan ketahanan pangan masyarakat petani. Hal itu menunjukkan Islam sangat memperhatikan lingkungan dan kemaslahatan bagi

umatnya. Tetapi jika orang tersebut tidak merelakan untuk dikerjakan oleh saudaranya atau pun orang lain dan bersikeras untuk tetap menerlantarkannya maka diperintahkan oleh Rasulullah SAW. Untuk menahan tanah tersebut, atau dengan kata lain pihak lain atau pemerintah dapat mengambilnya untuk kemudian dimanfaatkan.

Mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif berarti bahwa yang mempunyai hak (pemilik) secara langsung turut serta dalam proses produksi. Ini tidak berarti bahwa segala pekerjaan harus dilakukan sendiri. Mempekerjakan (mempergunakan) tenaga buruh masih di perbolehkan, tetapi jika demikian harus dicegah dipraktikannya cara-cara pemerasan. Pemberian upah yang terlampau rendah kepada buruh tani yang membantu mengerjakan dan mengusahakan tanah. Dilihat dalam hal ini tidak berarti bahwa segala pekerjaan harus dilakukannya sendiri, mempergunakan tenaga buruh dalam hal ini diperbolehkan.

C. Rekonstruksi Regulasi Kepemilikan Tanah *Absente* Pertanian Berbasis Nilai Keadilan

1. Reforma Agraria Berparadigma Pancasila Dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional

Tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia. Fungsinya yang begitu vital dalam menunjang kehidupan manusia telah membuat tanah begitu sering diperebutkan. Bahkan, hubungan manusia dengan tanah yang kosmis-magis-religius telah menyebabkan tanah tidak bisa

dinilai hanya dari segi ekonomis saja, tetapi lebih daripada itu.¹¹⁶ Oleh karena itu, urgensi pengaturan tentang penguasaan pemilikan tanah telah disadari sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia.

Dari kajian historis gagasan penataan dan pembagian wilayah atas tanah, diperkirakan sudah terjadi sejak ribuan tahun sebelum Masehi. Istilah 'landreform' itu pertama kali digunakan di Yunani Kuno, sewaktu pemerintahan Solon, 594 tahun sebelum Masehi. Sedangkan dibentuknya undang-undang reforma agraria yang pertama kali dimulai pada 486 tahun sebelum Masehi. Undang-undang tersebut menetapkan bahwa setiap warga negara Romawi berhak memanfaatkan sebagian wilayah negara (*burger gerechtigd zou zijn gebruik te maken van een deel van de nog niet toegewezen staatsdomeinen*). Undang-undang tersebut memberikan batas maksimal tanah sebanyak-banyaknya "500 iugera" dan pemanfaatan tanah melebihi maksimum, diberikan kepada rakyat miskin.¹¹⁷

Perombakan dan pembaharuan struktur keagrarian terutama tanah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama rakyat tani yang semula tidak memiliki lahan olahan/garapan untuk memiliki tanah. Hal ini tak lepas dari kenyataan bahwa berdasarkan sejarah negara-negara di dunia, ternyata ketidakseimbangan pemilikan tanah merupakan hal yang paling banyak menimbulkan masalah dan menyengsarakan rakyat. Sebaliknya indikasi sejahtera tidaknya rakyat di suatu negara ditentukan

¹¹⁶ Bambang Sadono, "Reformasi (Setengah Hati) Agraria", Media Indonesia, 17 Januari 2012

¹¹⁷ Tri Chandra Aprianto, "Reforma Agraria (Potret Pasang Surut Sejarah Kebangsaan Indonesia)", Jurnal Ombudsman Daerah, Edisi V, Tahun III, Januari-Juni 200

oleh adanya pemerataan pemilikan dan penguasaan agraria negara tersebut.

Seperti diamanatkan konstitusi, idealnya setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasarkan pada Pancasila dengan memuat konsistensi substansi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hirarkinya. Stufenbau Theorie mengajarkan bahwa sistem hukum tertata secara hirarkis di mana suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan hukum lainnya yang lebih tinggi. Ketentuan yang lebih rendah adalah ketentuan hukum yang lebih konkrit daripada yang lebih tinggi. Hans Kelsen mengatakan, kaidah tertinggi itu adalah *grundnorm* yang *vorausgesetzt* (diandaikan). *Grundnorm* sebagai kaidah tertinggi berada di luar dan melandasi sistem hukum positif, isinya: “*Man soll sich so verhalten, wie die Verfassung vorschreibt*” (orang seyogyanya berperilaku sebagaimana ditetapkan dalam konstitusi).¹¹⁸

Jadi hukum di Indonesia juga harus ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 yakni untuk membangun segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Ketentuan konstitusi tersebut haruslah dijadikan sebagai instrumen politik pembangunan dan politik hukum penataan kembali politik agraria nasional dalam kerangka reforma agraria dengan menjadikan Pancasila sebagai paradigma politik hukum, sehingga

¹¹⁸ B. Arif Sidharta, *Stufenbau Theorie dari Hans Kelsen*, Makalah lepas, tanpa tahun.

Pancasila dapat berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* dalam konteks kehidupan bernegara.¹¹⁹

Politik hukum merupakan kebijakan dasar dalam menentukan produk hukum yang akan lahir. Pengertian ini dijelaskan oleh Padmo Wahjono bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Dengan demikian politik hukum nasional tentunya harus dapat mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem kerja sesuai dengan cita-cita hukum nasional agar bekerja sesuai dengan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum, dan kaidah penuntun hukum negara Indonesia yang terkandung dalam pembukaan UUD NRI 1945.¹²⁰

Politik hukum agraria di Indonesia haruslah berpegangan pada paradigma Pancasila sebagai sumber hukum dasar nasional. Artinya, Pancasila merupakan sumber dari segala hukum negara.¹²¹ Seperti ditegaskan oleh A. Hamid Attamimi, Pancasila adalah norma fundamental Negara Republik Indonesia. Argumentasinya adalah karena Pancasila merupakan cita hukum rakyat Indonesia, atau dengan kata lain norma fundamental negara, Pancasila itu menjadi dasar dan sumber bagi semua norma bawahannya.¹²² Pembaharuan hukum yang berparadigma Pancasila

¹¹⁹ Jimly Asshiddiqie, “Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusi Indonesia”, *Makalah, Sarasehan Nasional Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan Universitas Gajah Mada*, 2-3 Mei 2011, Yogyakarta, hlm. 56

¹²⁰ Mahfud, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan ke-2, Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 23.

¹²¹ Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press dan Citra Media, Yogyakarta, hlm.77.

¹²² *Ibid.*, hlm. 177

berarti perubahan atas hukum-hukum yang ada atau pembuatan hukum-hukum baru yang memuat dan memancarkan nilai-nilai Pancasila.¹²³

Dalam hal ini, reformasi agraria meliputi suatu restrukturisasi kepemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria, terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil pada umumnya yang intinya adalah redistribusi tanah sekaligus menjadi landasan menuju kesejahteraan.¹²⁴ Menurut Dianto Bachriadi, inti dari reforma agraria adalah landreform dalam pengertian redistribusi kepemilikan dan penguasaan tanah.¹²⁵ Maria S.W menjelaskan bahwa pembaruan agraria adalah untuk mengatasi ketimpangan struktur kepemilikan atau penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber-sumber agraria) termasuk diantaranya tanah.¹²⁶

Jadi substansi atau karakter reforma agraria berdasarkan orientasi politik untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa berparadigma Pancasila haruslah:

- a. Pertama, politik hukum agraria nasional secara konsisten melindungi kepentingan rakyatnya mendapatkan hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin secara berkeadilan, berhak mempunyai hak-milik dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih sewenang-wenang oleh

¹²³ Maria S.W. Sumardjono, 2007, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. 55

¹²⁴ Nur Adhim, "Reformasi Agraria Prasyarat Ketahanan Pangan", Makalah, Konferensi Internasional tentang *Regulatory Reform on Indonesia Land Laws for People's Welfare*, FH UI-BPN RI, Jakarta, 11 Desember 2012

¹²⁵ Dianto Bachriadi, "Reforma Agraria untuk Indonesia Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY", Makalah, Diskusi di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2 Juni 2007

¹²⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Op., Cit*

siapapun.

- b. Kedua, politik hukum agraria nasional harus dipandu oleh nilai-nilai moral agama dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi. Dari dua hal tersebut dapat dilihat bahwa terdapat dua nilai sosial yang dipadukan menjadi satu dalam konsep politik hukum agrarian berparadigma pancasila. Nilai sosial paguyuban dengan titik tekannya pada nilai kebersamaan haruslah dipadukan secara sinergis dengan nilai-nilai sosial *patembayan* dengan titik tekannya pada kepentingan dan kebebasan individu.

Nilai-nilai khas inilah yang membedakan sistem hukum Indonesia dari sistem hukum lain sehingga muncul istilah negara Hukum Pancasila yang, jika dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan prismatic yang karenanya dalam konteks hukum dapat disebut sebagai hukum prismatic.¹²⁷ Oleh karena itu jika paradigma Pancasila dijabarkan dalam reforma agraria sebagai paradigma pembangunan hukum, terutama untuk menjamin hukum itu dipatuhi atau hukum itu menjadi tegak memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun:

Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada hukum-hukum yang menanam benih disintegrasi. Kedua, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah

¹²⁷ Mahfud MD, *Op.cit.*, hlm. 23

agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat. Ketiga, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). Keempat, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaban.¹²⁸

Diundangkannya UUPA merupakan tonggak penting dalam hukum nasional Indonesia, pada saat itu Presiden Soekarno dan anggota DPR sesungguhnya dengan sangat brilian dan visioner melihat persoalan bangsa ini dari sisi pembangunan pembaharuan keagrariaan yang mendesak harus dilaksanakan. Dalam penjelasan umum, UUPA menilai pengabaian hak rakyat dan konflik agraria terjadi karena struktur agraria warisan kolonial memberlakukan hukum agraria Belanda *Agrarische Wet* 1870 hingga sistem tanam paksa di masa kolonial.¹²⁹

Kebijakan agraria yang mengabaikan hak rakyat dan terjadinya berbagai konflik itu, karena konsep-konsep yang melatarbelakangi struktur penguasaan tanah pada masa kolonial tidak mengakar pada prinsip dan nilai dasar kepribadian Indonesia. Oleh karenanya sejak diadakan pembaharuan agraria terbangunlah paradigma nilai-nilai kerakyatan yang mengakar pada Pancasila. Dari sudut pandang hukum, Pancasila dijadikan kaidah penuntun hukum, menjadi cita hukum (*rechtside*) atau cita negara (*staatside*) bangsa yang disebut filsafat

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 55.

¹²⁹ Khaerudin, "Waspada! Upaya Liberalisasi Agraria", *Kompas*, 14 Januari 2012

kenegaraan, yang artinya Pancasila menjadi dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia.

Ke depan diharapkan reforma agraria tidak lagi menghidupkan kembali asas *domein verklaring* (wilayah yang tidak dapat dibuktikan pemilikan secara formal dianggap dipunyai oleh negara), maka negara harus meletakkan dasar-dasar politik hukum agraria yang mengedepankan kandungan nilai-nilai *populistic* (nilai kerakyatan). Pencerminan prinsip kerakyatan terlihat pada konsideran berpendapat UUPA yang dalam implementasinya harus mewujudkan penjelmaan kelima butir-butir Pancasila. Hal ini dimaksudkan agar politik hukum agraria nasional mengakar pada cita-cita dan tujuan bersama dalam suatu landasan filosofi, *the general goal of society or general acceptance of the same philosophy of government.*¹³⁰

Melihat pada uraian kajian teoritis tersebut diatas, maka dengan diundangkannya UUPA menjadi tonggak penting dalam rangka program reforma agraria sekarang dan mendatang. Alasannya karena dalam UUPA telah diatur ketentuan-ketentuan pokok dalam *landreform* seperti ketentuan-ketentuan mengenai luas maksimum-minimum hak milik atas tanah (Pasal 7 dan Pasal 17 ayat (1) UUPA), pembagian tanah kepada petani tak bertanah (Pasal 17 ayat (3) UUPA) dan bidang-bidang yang lain. Selanjutnya, pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (lebih dikenal dengan

¹³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 59

Undang-Undang *Landreform*) dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Tidaklah berlebihan pernyataan A.P. Parlindungan, bahwa UUPA sesungguhnya dapat dikatakan sebagai induk dari reforma agraria di Indonesia.²³ Pada intinya, reforma agraria merupakan upaya perubahan struktural yang mendasarkan diri pada hubungan-hubungan intra dan antar subjek-subjek agraria dalam kaitan akses (penguasaan dan pemanfaatan) terhadap objek-objek agraria. Konkritnya, pembaruan agraria dilakukan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan tanah dan perubahan jaminan kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya.¹³¹

Jadi lahirnya UUPA 1960 merupakan manifestasi dari Pancasila dan UUD 1945 khusus ke- tentuan Pasal 33, selebihnya merupakan cerminan dari adanya upaya pendiri negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia saat itu untuk menata kembali ketimpangan struktur agraria yang ada sebagai akibat dari corak sistem kolonialisme dan feodalisme menjadi struktur yang lebih adil. Gambaran ketidakadilan agraria menurut sosiolog Iman B. Prasojo, letaknya masih saja pada persoalan struktural, mendesak pemerintah berkonsentrasi merampungkan masalah struktural di masyarakat itu terutama di bidang pertanahan, pengelolaan tanah kita lemah mulai dari batas-batas tanah hingga ijin yang

¹³¹ AP. Parlindungan, 1989, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform Bagian I*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 9.

berlapis lapis dan lain lainnya.¹³²

Nampaknya pelaksanaan berbagai agenda perombakan struktur agraria yang diatur dalam UUPA pada saat itu tidak dilaksanakan secara sungguh-sungguh, hanya lebih kurang 5 (tahun) lamanya berlaku efektif. Setelah itu UUPA lebih banyak menjadi selokan.¹³³

Kepemimpinan Orde Baru telah merubah orientasi politik hukum agraria dari sifatnya yang populis menjadi kapitalis tanpa merubah substansi UUPA 1960. Langkah tersebut bertentangan dengan landasan ideologi Pancasila yang dijadikan cita hukum dengan fungsinya sebagai fungsi konstitutif maupun fungsi regulasi.

Mahfud MD, Pancasila dengan fungsi konstitutifnya menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri sehingga tanpa dasar yang diberikan oleh Pancasila itu hukum akan kehilangan arti dan makna sebagai hukum. Sedangkan, dengan fungsi regulatifnya, Pancasila menentukan apakah hukum positif sebagai produk itu adil ataukah tidak adil.¹³⁴ Di masa pemerintahan Orde Baru yang selalu mengaku melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, pelaksanaan reforma agraria pun dijadikan sebagai pondasi pembangunan nasional. Sayangnya, beberapa pihak sering berpandangan bahwa pelaksanaan reforma agraria dan program-program pendistribusian tanah justru dituduh sebagai program yang diilhami

¹³² Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 77.

¹³³ Ahmad Sodiki, dan Yanis Maladi, 2009, *Politik Hukum Agraria*, Penerbit Mahkota Kata, Yogyakarta, hlm. 133.

¹³⁴ Mahfud, *Op.cit.*, hlm. 54

ideologi sosial komunis.

Pandangan yang menganggap *landreform* bersumber dari ideologi komunis tidak benar adanya, karena UUPA merupakan produk hukum berdasarkan Pancasila yang tidak menganut sistem kolektif semata seperti sosialis komunis. Dalam tulisan Usep Setiawan, mengomentari bahwa relevansi TAP MPR No. IX/MPR/2001, UUPA 1960 dan Keppres No. 34 bagi Pelaksanaan Pembaharuan Agraria Indonesia mengatakan, kalau dulu orang yang menganjurkan Pembaharuan Agraria dapat mudah dituduh “komunis” dan “anti Pemerintahan”, maka sekarang para penyokong pelaksana pembaharuan agraria dapat dikatakan sebagai warga negara yang “baik” karena konsisten menjalankan salah satu kebijakan penting yang sudah diambil negara.¹³⁵

Di berbagai negara di dunia juga melaksanakan *landreform* atau reforma agraria. Bila mengutip pada peristiwa-peristiwa sejarah yang dapat direkam dalam ensiklopedi maupun literatur lain, negara-negara di dunia lebih banyak menjalankan *land reform* yang mengutamakan redistribusi tanah. Seperti buku *Leviticus* dalam Perjanjian lama menggambarkan adanya redistribusi penguasaan tanah setiap 50 (lima puluh tahun) sekali, pada masa pemerintahan Solon di masa Yunani Kuno. Peristiwa ini kemudian diterima dan disepakati sebagai fakta sejarah oleh para sejarawan adalah apa yang sekarang kita sebut dengan istilah *land*

¹³⁵ Usep Setiawan, “Menemukan Pintu Masuk Untuk Keluar (Relevansi TaP MPR No. IX/MPR/2001, UUPA 1960 dan Keppres No. 34 Bagi Pelaksanaan Pembaharuan Agraria Indonesia)”, *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9, No. 1, April 2004, hlm. 66

reform.¹³⁶ Pada awal abad 20 (dua puluh) negara- negara di dunia banyak yang melakukan program pendistribusian tanah, seperti Rusia pada tahun 1906 sebelum revolusi, di bawah Stolypin, disusul reforma agraria Soviet tahun 1917, reforma agraria Mexico, reforma agraria di Jepang di bawah Jendral Mac Arthur tahun 1945, reforma agraria di Mesir tahun 1952.¹³⁷

UUPA sebagai induk dari reforma agraria berparadigma Pancasila, kendati banyak dipuji sebagai suatu reformasi produk perundang-undangan yang bersifat nasionalistis seperti disebutkan sebelumnya, namun harus diakui juga kalau UUPA belum mampu menjawab secara keseluruhan permasalahan agraria yang ada. UUPA dianggap belum mampu secara tuntas menyelesaikan dualisme hukum peninggalan penjajah maupun hukum adat yang bersendikan eksploitasi maupun feodalisme. Selain itu, perencanaan penggunaan tanah belum maksimal sehingga dalam praktiknya pihak asing bisa menguasai dan memiliki tanah.¹³⁸

Ketidakmampuan UUPA menyelesaikan berbagai permasalahan agraria di Indonesia semakin diperparah oleh;

- a. Pertama, penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh pihak berwenang dalam membuat peraturan perundang- undangan yang menjadi peraturan pelaksana UUPA.
- b. Kedua, banyak pengaturan yang sudah diamanatkan UUPA ternyata belum juga terwujud sampai saat ini.

¹³⁶ King Russel, *Op.cit.*, hlm. 28.

¹³⁷ *Ibid*

¹³⁸ Bambang Sadono, *Loc.cit*

Pancasila sebagai kaidah fundamental negara juga mempunyai kekuatan sebagai *grundnorm*. Pancasila seharusnya dijadikan sebagai cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi pemandu seluruh produk hukum di suatu negara. Apapun bentuk hukum positif harus ditujukan untuk mencapai ide-ide yang dikandung Pancasila. Dengan kata lain, penyusunan, penerapan, dan pelaksanaan hukum positif tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila karena sudah ditetapkan sebagai *staatsfundamental norm*.¹³⁹

2. Rekonstruksi Nilai Kepemilikan Tanah *Absente* Pertanian Berbasis Nilai Keadilan

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *Absente/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 *Absente/guntai* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusaha 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 pengusaha tanah itu sebagian besar dapat

¹³⁹ As'ad Said Ali, 2009, *Negara Pancasila Jalan Kemaslahatan Berbangsa*, LP3ES, Jakarta, hlm. 62.

dinikmati masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.¹⁴⁰ 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.¹⁴¹

Adapun larangan pemilikan tanah secara *Absente* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu sebagai berikut :

“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”.

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan 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”.

Selanjutnya Pasal 3d PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan :

“Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang

¹⁴⁰ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal. 385.

¹⁴¹ Effendi Perangin, *Loc. Cit.*

bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.

Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari *Absente*, antara lain :

- a. Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif;
- b. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanahnya;
- c. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut;
- d. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar kecamatan tempat letak tanahnya;
- e. Larangan pemilikan tanah secara *Absente* hanya mengenai tanah pertanian.

Sebagai sumber hukum, dimana perundang-undangan mempunyai kelebihan dari norma-norma sosial yang lain, karena ia dikaitkan pada kekuasaan yang tertinggi pada suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan memaksa yang besar sekali. Dengan demikian, adalah mudah bagi perundang-undangan untuk menentukan ukuran-ukurannya sendiri tanpa perlu menghiraukan tuntutan-tuntutan dari bawah.¹⁴²

Peristilahan perundang-undangan sebagaimana dikutip Yuliandri

¹⁴² Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni. hlm. 115.

dari A. Hamid S. Attamimi, undang-undang merupakan terjemahan dari wettelijke regeling. Kata *wettelijke* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan.¹⁴³

Peter Noll sebagaimana dikutip oleh Hamid S. Attamimi, mengenai masalah pokok yang diteliti ialah bagaimana hukum yang melalui perundang-undangan dapat dibentuk secara optimal, sedangkan titik tolaknya ialah bagaimana memperoleh jawaban agar keadilan sosial dapat dipengaruhi melalui norma perundang-undangan sesuai dengan arah yang dihapkan. Meski tidak secara tegas *gesetzgebungstheorie* menjadi bagian yang tidak terlepas dari *regelungstheorie* yang umum dan yuridis oleh karena itu undang-undang formal (*formelle gesetz*) hanyalah sebagai salah satu bentuk pengaturan yuridis, sedang yang apa kita kenal dengan teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*) tidak terlepas dari *gesetz* saja, namun mengandung dua segi, yaitu statis dan dinamik. Pertama, menyangkut perumusan isi peraturan; dan kedua, menyangkut proses pemilihan dan alternatif-alternatif yang tersedia.¹⁴⁴

Sementara menurut Burkhardt Krems, sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indarti Soeprapto,¹⁴⁵ “Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi 2

¹⁴³Yuliandri. *Op., Cit*, hlm. 25.

¹⁴⁴ Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 25 April 1992.

¹⁴⁵Maria Farida Indarti S. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius. hlm 2-3.

(dua) bagian besar, yaitu :

- a. Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif.
- b. Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehrie*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan hak pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif.”

Selanjutnya Burkhardt Krems,¹⁴⁶ substansi ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bagian, yaitu :

- a. Proses perundang-undangan (*Gesetzgebung-verharen*);
- b. Metode Perundang-Undangan (*Gesetzgebungs-methode*); dan
- c. Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungs-technik*).

Selanjutnya istilah perundang-undangan menurut S.J Fockema Andreae yang dikutip oleh Maria Farida Indarti, mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat, maupun ditingkat daerah;

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm.3.

- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.¹⁴⁷

Dalam ilmu hukum (*rechtswetenschap*) dibedakan antara undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*),¹⁴⁸ dan undang-undang dalam arti formil (*wet in formalizen*).¹⁴⁹ Undang-undang dalam arti material adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat umum. Inilah yang dimaksud peraturan perundang-undangan. Sedangkan undang-undang dalam arti formil adalah keputusan tertulis hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku dan mengikat umum. Inilah disebut undang-undang.¹⁵⁰

Bahwa untuk membedakan Undang-Undang dalam arti materiil dan Undang-Undang dalam arti formil tidak lain adalah menyangkut organ dan pembentuk isinya. Jika organ yang membentuk itu adalah pejabat yang berwenang dan isinya berlaku dan mengikat umum, maka

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm.3.

¹⁴⁸ Maria Farida Indarti S, mengungkapkan : di Belanda apa yang disebut *wet in formale zin* adalah setiap keputusan *Regering* dan *Staten General*, terlepas apa isinya suatu “penetapan” (*beschikking*) atau “peraturan” (*regeling*) jadi dalam hal ini dilihat pembentukannya, atau siapa yang membentuk Maria Farida Indarti S, *op. cit*, hlm. 33.

¹⁴⁹ Maria Farida Indarti S, mengungkapkan : sedangkan yang disebut *wet in materiele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk baik oleh *Regering* dan *Staten General* maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga lainnya selain oleh *Regering* dan *Staten General* asalkan isinya adalah peraturan yang mengikat umum (*algemene verbindende voorschriften*) sehingga dengan kata lain suatu keputusan yang dilihat dari isinya tanpa melihat siapa pembentuknya. *Ibid*.

¹⁵⁰ Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*. Jakarta: Ind-Hil, Co. hlm.1.

disebut sebagai Undang-Undang dalam arti materiil. Hal ini berarti jika ada ketentuan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang namun isinya tidak bersifat dan tidak mengikat umum, maka ketentuan tersebut tidak dapat disebut sebagai undang-undang dalam arti materiil atau perundang-undangan.¹⁵¹ Undang-undang formal yang material adalah undang-undang yang dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan disahkan oleh Presiden yang isinya mengikat rakyat. Adapun undang-undang yang tidak formal dan tidak material ialah yang isinya sama sekali tidak langsung mengikat kehidupan rakyat.¹⁵²

Hal ihwal perundang-undangan menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekamto,¹⁵³ segala sesuatu yang berkaitan dengan undang-undang, merupakan ruang lingkup sebagai berikut :

- a. Siapa pembentuk dari pada undang-undang.
- b. Untuk siapa dan dimana berlakunya undang-undang itu.
- c. Dimana diumumkan undang-undang itu.

Sehubungan dengan pengertian undang-undang tersebut, perlu diingatkan akan adanya dua arti undang-undang, yakni :

- a. Undang-undang dalam arti formil, yaitu keputusan (beslissing) tertulis yang diadakan oleh Badan-badan negara. Pada dewasa ini badan-badan tersebut di Indonesia, adalah Presiden bersama DPR.

¹⁵¹Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya. hlm. 3-4.

¹⁵²Baqir Manan, *Dasar-dasar....., op.cit*, hlm. 3.

¹⁵³Purnadi Purbocaroko dan Soerjono Soekamto. 1979. *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Alumni. hlm.11-12.

- b. Undang-undang dalam arti materiel, yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa (pusat maupun daerah).

Sebagai landasan umum peristilahan, baik naskah peraturan perundang-undangan maupun dalam berbagai literatur yang berkaitan dengan hukum agraria di Indonesia dikenal dengan berbagai istilah yaitu perundangan, perundang-undangan, peraturan perundangan,¹⁵⁴

Asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu asas-asas yang mengandung nilai-nilai hukum. Sebagaimana Lon L. Fuller, memandang dari sudut pembentukan peraturan perundang-undangan, melihat hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat. Tujuan pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil apabila ia sampai pada tingkat tertentu memperhatikan asas-asas yang diambilnya *principles of legality*, yaitu :

- a. Tidak boleh mengandung keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc;
- b. Peraturan yang dibuat harus diumumkan;
- c. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai menjadi pedoman tingkah laku;
- d. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
- e. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
- f. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi dengan apa yang dapat dilakukan;
- g. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi;
- h. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Kedelapan asas tersebut lebih dari sekedar persyaratan adanya

¹⁵⁴Soehino. 1981. *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan*. Yogyakarta: : Liberty. hlm. 1

suatu sistem hukum melainkan memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum yang mengandung moralitas tertentu, karena menurut Satjipto Rahardjo,¹⁵⁵ suatu perundang-undangan menghasilkan suatu peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Bersifat umum dan komperhensif, yang dengan demikian merupakan kebaikan dan sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasiperistiwa-peristiwa tertentu saja;
- c. Ia memiliki kekuatan mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang membuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Berdasarkan teori-teori yang telah dikemukakan diatas, dapat diketahui bahwa landasan perundang-undangan berupa pertama, landasan filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar atau cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dalam suatu rancangan/draft peraturan perundang-undangan. Bagi bangsa Indonesia filosofi dasar negara adalah Pancasila yang pada prinsipnya tidak dibuat dan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat jika bertentangan dengan Pancasila sebagai dasar negara. Kedua, landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan; dan Ketiga, landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya, pembuatan peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa ada

¹⁵⁵Satjipto Rahardjo, *Ilmuop.cit*, hlm. 113.

sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan masyarakat sehingga perlu pengaturan.¹⁵⁶ yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.”¹⁵⁷

Rekonstruksi nilai yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah abwa yang dulunya belum berkeadilan kini berkeadilan, karena kepemilikan tanah *Absente* harus jelas dan tegas, hal ini dilakukan untuk terciptanya keadilan dan kesejahteraan bagi bagi masyarakat.

3. Rekonstruksi Regulasi Kepemilikan Tanah *Absente* Pertanian Berbasis Nilai Keadilan

Rekonstruksi norma yang ingin dicapai pada Pasal 3 Ayat 1 adalah bahwa 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, jika selebihnya tenggang waktu 6 bulan maka tanah tersebut akan dialihkan menjadi aset desa di kecamatan tersebut. Alasannya adalah bahwa sebenarnya penyalahgunaan kepemilikan tanah *Absente* yang dimiliki oleh warga di luar kecamatan harus ditertibkan, dan pemerintah harus kembali memperhatikan kesejahteraan masyarakat setempat dalam hal ini desa setempat tempat keberadaan tanah *Absente* tersebut.

Demikian pula pada Pasal 3d Tanah di kecamatan tempat tanah tersebut berada tidak boleh dimiliki oleh seseorang diluar kecamatan

¹⁵⁶Hamzah Halim dan Kemal Redendo Syahrul Putra. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*. Jakarta: Kencana Prenanda Media Group. hlm. 24-25.

¹⁵⁷Lihat, ketentuan Pasal 96 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

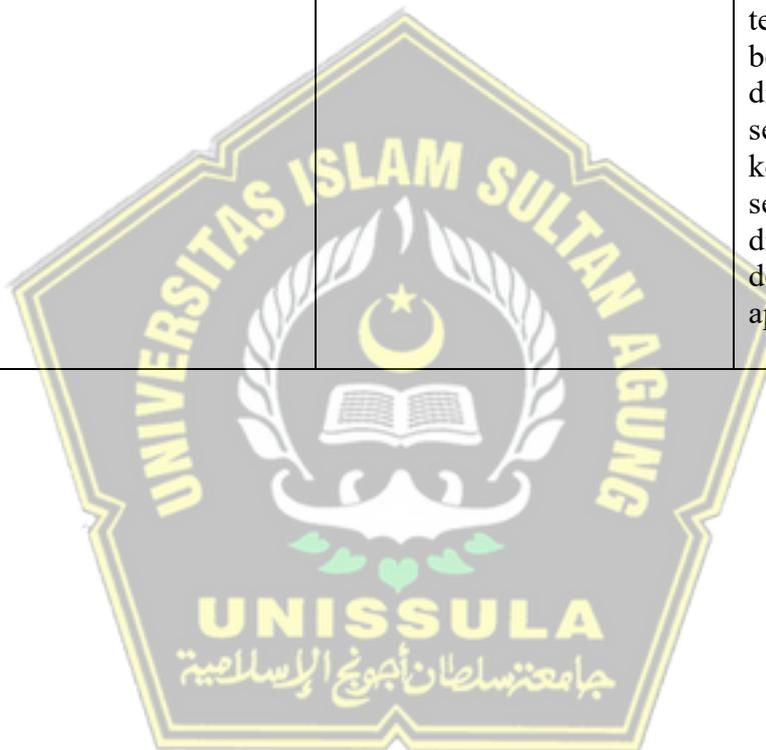
tersebut, sehingga dilarang dipindahtangankan dengan alasan apapun. Hal ini perlu dilakukan untuk pencegahan bahwa jangan sampai peristiwa tersebut tidak berujungpangkal, dan memberikan peluang spekulasi tanah untuk secara bebas memiliki tanah *Absente* meskipun domisilinya diluar kecamatan.

Tabel 5.2

Rangkuman Rekonstruksi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Mengenai Tanah *Absente* Berazaskan Nilai Keadilan

No.	Kontruksi	Kelemahan	Rekonstruksi
1.	<p>Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: Pasal 3 Ayat 1 : 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.</p> <p>Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Kerugian Pasal 3d : Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian</p>	<p>Dalam pelaksanaannya berlandaskan hukum tidak tertulis yang bersifat konstitusional.</p>	<p>Rekonstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: Pasal 3 Ayat 1 : 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, jika selebihnya tenggang waktu 6 bulan maka tanah tersebut akan dialihkan menjadi aset desa di kecamatan tersebut.</p> <p>Rekonstruksi Peraturan Pemerintah</p>

	<p>yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal.</p>	<p>Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Kerugian Pasal 3d : Tanah di kecamatan tempat tanah tersebut berada tidak boleh dimiliki oleh seseorang diluar kecamatan tersebut, sehingga dilarang dipindahtangankan dengan alasan apapun.</p>
--	--	--



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian belum berbasis nilai keadilan dimana Pasal 3a ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian menerangkan pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar Kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut di atas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah itu. Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *Absente*. Ketentuan tersebut sampai saat ini belum dilakukan perubahan. Banyak kecurangan yang timbul dalam pelaksanaan ketentuan mengenai larangan kepemilikan

tanah pertanian secara *Absente* ini akibat dari adanya kekosongan norma pada pasal tersebut.

2. Kelemahan-kelemahan regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian dalam sistem hukum Indonesia terdiri dari tiga faktor yaitu:

a. Dari faktor struktur hukum. Selama ini Kantor Pertanahan diberbagai Kabupaten/kota tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *Absente*/guntai tersebut, yaitu tidak adanya laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan atau penguasaan tanah *Absente*/guntai dari aparat di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan.

b. Dari faktor substansi hukum. Pasal 3a ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *Absente*. Ketentuan tersebut sampai saat ini belum dilakukan perubahan. Banyak kecurangan yang timbul dalam pelaksanaan ketentuan mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian secara *Absente* ini akibat dari adanya kekosongan norma pada pasal tersebut

c. Dari faktor budaya hukum. kaitannya faktor penyebab terjadinya tanah *Absente*/guntai dari aspek kebudayaan yaitu karena adanya pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan 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 *Absente*/guntai, apalagi jika ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada.

3. Rekonstruksi regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian berbasis nilai keadilan. Adapun rekonstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: Pasal 3 Ayat (1) : 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, jika selebihnya tenggang waktu 6 bulan maka tanah tersebut akan dialihkan menjadi aset desa di kecamatan tersebut. Sedangkan rekonstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Kerugian Pasal 3d : Tanah di kecamatan tempat tanah tersebut berada tidak boleh dimiliki oleh seseorang diluar kecamatan tersebut, sehingga dilarang dipindahtangankan dengan alasan apapun.

B. Saran

1. Pemerintah sudah lama memiliki peraturan mengenai pemilikan tanah secara *absente* atau guntai. Akan tetapi, masih tetap banyak terjadi

pelanggaran terhadap aturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, diperlukan kerjasama dari semua pihak baik masyarakat yang sebenarnya mengetahui mengenai pemilikan tanah secara *absente/guntai* dan lembaga yang berwenang dalam masalah pertanahan sehingga dapat tercapainya kesejahteraan sesuai dengan Pancasila.

2. Ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah *absente/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. Hendaknya ketentuan sanksi terhadap pelanggaran larangan pemilikan tanah *absente/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 *absente/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 saat ini.
3. Hendaknya ketentuan sanksi terhadap pelanggaran larangan pemilikan tanah *absente/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 *absente*/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 saat ini

C. Implikasi Penelitian

1. Implikasi Teoritis

Implikasi secara teoritis yaitu perlu adanya pembahasan lebih dalam kembali terkait ketidakadilan dari regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian berbasis nilai keadilan. Adapun pembahasan tersebut perlu dikaji dengan pendekatan dan kajian baru yang dapat penulis katakan sebagai kajian studi regulasi kepemilikan tanah *absente* secara yuridis sosiofilosofis. Maksudnya ialah pembahsan terkait pelaksanaan pelaksanaan regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian yang ada agar dapat terlaksana secara holistik untuk kemudian ditemukan solusinya secara *ius cnsstitutum*.

2. Implikasi Praktis

Implikasi praktis dari penelitian ini ialah menciptakan rekonstruksi hukum regulasi kepemilikan tanah *absente* pertanian berbasis nilai keadilan. Mengenai Pemilikan atau penguasaan tanah secara *absente* tegas dilarang oleh UUPA No. 5 Tahun 1960 yang kemudian dijabarkan lebih lanjut ke dalam beberapa Peraturan Pemerintah. Namun dalam tataran implementasinya ketentuan ini tidak jarang dilanggar oleh anggota

masyarakat. Dapat dipahami bahwa kepemilikan tanah pertanian oleh tuan tanah yang tinggal di kota, mengakibatkan terjadinya kesenjangan social di masyarakat. Hal ini menjadikan khususnya para petani yang tinggal di pedesaan hidup mereka jauh dari kata layak. Oleh karena itu pemilikan atau penguasaan tanah secara *absente* dilarang. Salah satu dasar penting yang diletakkan dalam pasal 6 UUPA No. 5 Tahun 1960 adalah bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Persoalannya masa kini fungsi sosial hak atas tanah semakin tenggelam dilanda oleh semakin meningkatnya nilai tanah seiring semakin meningkatnya keperluan pengadaan tanah untuk mendukung proyek-proyek pembangunan. Bahkan tanah dijadikan objek spekulasi yang cukup menguntungkan. Tanah-tanah petani diborong oleh petani-petani berdasi yang tinggal di kota. Ketentuan *absente* seolah-olah tidak berlaku lagi. Lebih lanjut, pemegang hak atas tanah sering kali membiarkan tanahnya tidak dikelola, mereka ini menunggu meningkatnya nilai tanah untuk meraup keuntungan. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip yang dianut oleh UUPA No. 5 Tahun 1960. Apakah yang menjadi tujuan pelarangan pemilikan tanah secara *absente*?. Dari penjelasan pasal demi pasal PP No. 224 Tahun 1961, disebutkan tujuan dari larangan *absente* adalah tanah garapan menjadi tidak efisien. Keadaan ini dapat menimbulkan penghisapan orang-orang kota terhadap orang desa, baik dengan sistem sewa atau bagi hasil. Dengan demikian keringat dan tenaga para petani juga dimiliki oleh pemiliknya yang tidak berdomisili di daerah tersebut. Sesungguhnya bahwa *absente* merupakan

salah satu objek landreform Indonesia, oleh karena itu seluruh ketentuan landreform berlaku juga terhadap tanah-tanah *absente*. Adapun tujuan landreform Indonesia yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap, sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Tujuan adanya larangan *absente* yaitu agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil. Sesungguhnya tanah *absente* di Indonesia ditujukan untuk mengamankan tanah-tanah pertanian dari serbuan orang-orang berduit yang tinggal di kota-kota untuk membeli tanah pertanian di desa-desa.

Berbicara tentang larangan pemilikan tanah secara *absente* suatu hal yang sulit terbantahkan bahwa pada kenyataannya pemilikan dan penguasaan tanah pertanian *absente* masih banyak dijumpai. Pemilik tanah pertanian secara *absente* bukanlah petani-petani akan tetapi mereka adalah orang kota, bukan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah itu lewat jual beli, maupun cara lainnya, serta penggunaan tanah dimaksud bukan untuk diolah tetapi hanya sebagai sarana investasi yang kemudian dijual kembali ketika harga tanah sudah tinggi. Pelarangan pemilikan tanah pertanian secara *absente* sebagaimana diatur di dalam PP No. 224 Tahun 1961 dan PP No. 41 Tahun 1964 jika dikaitkan dengan demikian pesatnya

kemajuan transformasi dan komunikasi, larangan dimaksud sudah tidak relevan lagi masa kini. Batas-batas wilayah disebabkan kemajuan transformasi maupun komunikasi tidak lagi menjadi penghalang bagi anggota masyarakat untuk bergerak dengan leluasa dari pulau ke pulau lain bahkan dari suatu negara ke negara lainnya. Suatu tempat yang awalnya harus ditempuh selama 8 jam misalnya, karena maju sarana transportasi, prasarana jalan yang sudah demikian baik maka tempat dimaksud dapat dicapai dengan waktu yang lebih singkat.

Oleh karena itu alasan jarak lokasi tempat tinggal dengan posisi tanah yang dijadikan alasan pelarangan pemilikan atau penguasaan tanah secara *absente* sudah tidak relevan lagi, namun patut didukung bahwa orang-orang kota jangan menjadi spekulasi-spekulasi tanah berinvestasi lahan di desa yang mengakibatkan masyarakat desa tidak punya tanah pertanian untuk digarap, hanya menjadi petani-petani penyewa atau petani bagi hasil atas lahan milik orang lain di desanya sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

A. Al Qur'an

QS. Al-Anbiyā

QS. Ali 'Imran

QS. Luqman

QS. Al-Hadid

QS. Ibrahim

B. Buku

Ade Saptomo. 2009. *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum Empiris Murni Sebuah Alternatif*. Jakarta: Universitas Trisakti

Ahmad Ali dan Wiwik Heryani. 2012. *Menjelajahi Kajian Hukum Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: Kencana Prenanda

Ahmad Sodiki, dan Yanis Maladi, 2009, *Politik Hukum Agraria*, Yogyakarta, Penerbit Mahkota Kata

Ali Mudhofir, 1996, *Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi*, Yogyakarta, Gajahmada University Press,

Al-Qasim, Abu Ubaid, 1988. *Kitab Al Amwal.*, Jakarta : Gema Insani

Amirudin dan Zainal Asikin, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada,

AP. Parlindungan, 1989, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform Bagian I*, Bandung, Mandar Maju

Artijo Alkostar. 2018. *Metode Penelitian Hukum Profetik*. Yogyakarta: FH UII Press

As'ad Said Ali, 2009, *Negara Pancasila Jalan Kemaslahatan Berbangsa*, Jakarta, LP3ES

Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hil, Co.

Bambang Sunggono, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

- B. Arief Sidharta. 2010. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung: Unika Parahyangan
- B.N. Marbun. 1996. *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturanperaturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan
- _____, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaan*, Jakarta, Djambatan
- Burhan Ashofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Effendi Perangin, 1986, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta, CV. Rajawali,
- Hamzah Halim dan Kemal Redendo Syahrul Putra. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Menuial Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris)*. Jakarta: Kencana Prenanda Media Group
- Harsono, B. 2008. *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan
- Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya
- Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers,
- James P. Chaplin. 1997. *Kamus Lengkap Psikologi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Yogyakarta, Konstitusi Press dan Citra Media
- Lawrence M Friedman, 2013, *The Legal System A Social Science Perspective (terj. M.Khozim)*, Bandung, Nusa Pedia
- Lexy J. Meleong, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitas*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Majjid Khadduri. 1984. *The Islamic Conception of Justice*. Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press
- Maria Farida Indarti S. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius

- Maria S.W. Sumardjono, 2007, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta, Penerbit Kompas
- Mardalis. 1995. *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Maria Farida Indarti S. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius
- Mahmutarom. 2009. *Rekonstruksi Konsep Keadilan*. Undip Semarang
- Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan ke-2, Jakarta, Grafindo Persada
- Muhammad Ilham Arisaputra. 2015 *Reforma Agraria Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Mukmin Zakie, 2013, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah (Bagi Kepentingan Umum Di Indonesia Dan Malaysia)*, Zakie, Buku Litera
- Mukti, H. A. 2010. *Pembahasan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960*. Medan: USU Press
- Nurcholis Madjid. 1992. *Islam Kemanusiaan dan Kemoderenan, Doktrin dan Peradaban, Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan*. Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina
- Nurus Zaman. 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah. Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*. Bandung, Refika Aditama
- Purnadi Purbocaroko dan Soerjono Soekamto. 1979. *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Alumni
- Rahmat Ramadhani. 2018, *Hukum Agraria Suatu Pengantar*. Medan, Umsu Press
- Ridwan, 2010, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam*, Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI
- Rosady Ruslan. 2008. *Public Relations dan komunikasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- R. Rustandi Ardiwilaga, 1962, *Hukum Agraria Indonesia*, Bandung, NU Masa Baru.
- Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni

Soehino. 1981. *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan*. Yogyakarta: : Liberty

Soerjono Soekanto. 1981. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia.

Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

_____, 2003, *Peneiltian Hukum Normatif, Suatu Pengantar Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta,

Solly Lubis. 1995. *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Bandung: Mandar Maju.

The Liang Gie. 1979. *Teori-Teori Keadilan*. Yogyakarta: Penerbit Super

Theo Huijbers. 1995. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius

Urip Santoso, 2005, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, Prenada Media Group

Usep Setiawan, “Menemukan Pintu Masuk Untuk Keluar (Relevansi TaP MPR No. IX/MPR/2001, UUPA 1960 dan Keppres No. 34 Bagi Pelaksanaan Pembaharuan Agraria Indonesia)”, *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9, No. 1, April 2004

Yuliandri. 2009. *Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: Rajagrafindo Persada

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

Peraturan Pemerintah Nomor: 41 Tahun 1964 Tanggal: 23 Nopember 1964 Tentang: Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

D. Karya Ilmiah

- Agus Sunoto dan Wahyu Widodo, *Nilai-Nilai Hak Asasi Manusia dan Keadilan di Dalam Hukum*, Jurnal FPIPS IKIP PGRI Semarang
- Azzahrah, F. 2019. *Status Hak Atas Tanah Penduduk Desa dalam Kawasan Hutan Perum Perhutani*. Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan
- B. Arif Sidharta, *Stufenbau Theorie dari Hans Kelsen*, Makalah lepas
- Dianto Bachriadi, “*Reforma Agraria untuk Indonesia Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*”, Makalah, Diskusi di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2 Juni 2007
- Erllyn Indarti, 2010, *Diskresi dan Paradigma Suatu Telaah Filsafat Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang
- Fatimah. 2015. *Reforma Agraria dalam Konteks Peningkatan Akses Kaum Tani Miskin terhadap Penguasaan Tanah di Indonesia*. Jurnal Hukum Samudra Keadilan
- Glenn R. Negley. 1970. *Justice*”, dalam Louis Shores, ed., Collier’s Encyclopedia, Volume 13,
- Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 25 April 1992
- Herdiyanti, C. 2017, *Kepemilikan Tanah Absente oleh Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977*. Jurnal Hukum Kenotariatan dan ke-PPAT-an,
- Isnaeni, D. 2017. *Kebijakan Landreform sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria yang Berparadigma Pancasila*. Jurnal Ketahanan Pangan
- Jimly Asshiddiqie, “*Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusi Indonesia*”, Makalah, Sarasehan Nasional Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan Universitas Gajah Mada, 2-3 Mei 2011, Yogyakarta
- Kedeputian Politik, *Hukum, Pertahanan dan Keamanan*, Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi
- Nur Adhim, “*Reformasi Agraria Prasyarat Ketahanan Pangan*”, Makalah, Konferensi Internasional tentang *Regulatory Reform on Indonesia*

Land Laws for People's Welfare, FH UI- BPN RI, Jakarta, 11
Desember 2012

Tri Chandra Aprianto, “*Reforma Agraria (Potret Pasang Surut Sejarah
Kebangsaan Indonesia)*”, Jurnal Ombudsman Daerah, Edisi V, Tahun
III, Januari-Juni 200

Veive Large Hamenda, *Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Penerapan
Hukuman Mati Di Indonesia*, Jurnal Vol.II/No.1/Jan-Mrt/2013



