

**IMPLEMENTASI CATUR TERTIB PERTANAHAN DI BIDANG  
PEMILIKAN HAK ATAS TANAH SECARA *ABSENTEE*  
DI KABUPATEN KUDUS**

**TESIS**



Oleh:

**YUDA SONY ADHI PRADANA**

NIM : 21302100156

Program Studi : Magister Kenotariatan

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2023**

**IMPLEMENTASI CATUR TERTIB PERTANAHAN DI BIDANG  
PEMILIKAN HAK ATAS TANAH SECARA *ABSENTEE*  
DI KABUPATEN KUDUS**

**TESIS**

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian  
guna memperoleh gelar Magister Kenotariatan (M.Kn)**



**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2023**

**IMPLEMENTASI CATUR TERTIB PERTANAHAN DI BIDANG  
PEMILIKAN HAK ATAS TANAH SECARA *ABSENTEE*  
DI KABUPATEN KUDUS**

**TESIS**

Oleh:

**YUDA SONY ADHI PRADANA**

NIM : 21302100156

Program Studi : Magister Kenotariatan

Disetujui oleh  
Pembimbing 1  
Tanggal,

**Dr. Taufan Fajar Riyanto, S.H., M.Kn**

NIDK. 8905100020

Mengetahui,

Ketua Program Magister(S2 kenotariatan(M.Kn)



**Dr. Sawade Hafidz, SH., MH**

NIDN. 0620046701

**IMPLEMENTASI CATUR TERTIB PERTANAHAN DI BIDANG  
PEMILIKAN HAK ATAS TANAH SECARA *ABSENTEE*  
DI KABUPATEN KUDUS**

**TESIS**

Oleh:

**YUDA SONY ADHI PRADANA**

NIM : 21302100156

Program Studi : Magister Kenotariatan

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji

Pada Tanggal 31 Agustus 2023

Dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua,

Prof.Dr.H.Gunarto,S.H.,S.E.,Akt.,M.Hum

NIDN0605036205

Anggota

Dr.Nanang Sri Darmadai,SH.,M.H

NIDN0615087903

Anggota

Dr.Bambang Tri Bawono,SH.,M.H

NIDN0607077601

Mengetahui,  
Ketua Program Magister (S2) Magister Kenotariatan



Denofaridun Hafidz, S.H., M.H

NIDN 0620046701

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Yuda Sony Adhi Pradana

NIM : 21302100156

Program Studi : Magister Kenotariatan

Fakultas/Program : Hukum/ Program Magister

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis saya dengan judul "IMPLEMENTASI CATUR TERTIB PERTANAHAN DI BIDANG PEMILIKAN HAKATAS TANAH SECARA *ABSENTEE* DI KABUPATEN KUDUS" benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

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

Semarang, 01 Agustus 2023  
Yang Menyatakan



Yuda Sony Adhi Pradana  
21302100156



## PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Yuda Sony Adhi Pradana

NIM : 21302100156

Program Studi : Magister Kenotariatan

Fakultas/Program : Hukum/ Program Magister

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

“IMPLEMENTASI CATUR TERTIB PERTANAHAN DI BIDANG PEMILIKAN HAKATAS TANAH SECARA *ABSENTEE* DI KABUPATEN KUDUS”

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

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

Semarang, 01 Agustus 2023  
Yang Menyatakan

UNISSULA  
جامعة سلطان أبجوح الإسلامية



A handwritten signature in black ink.

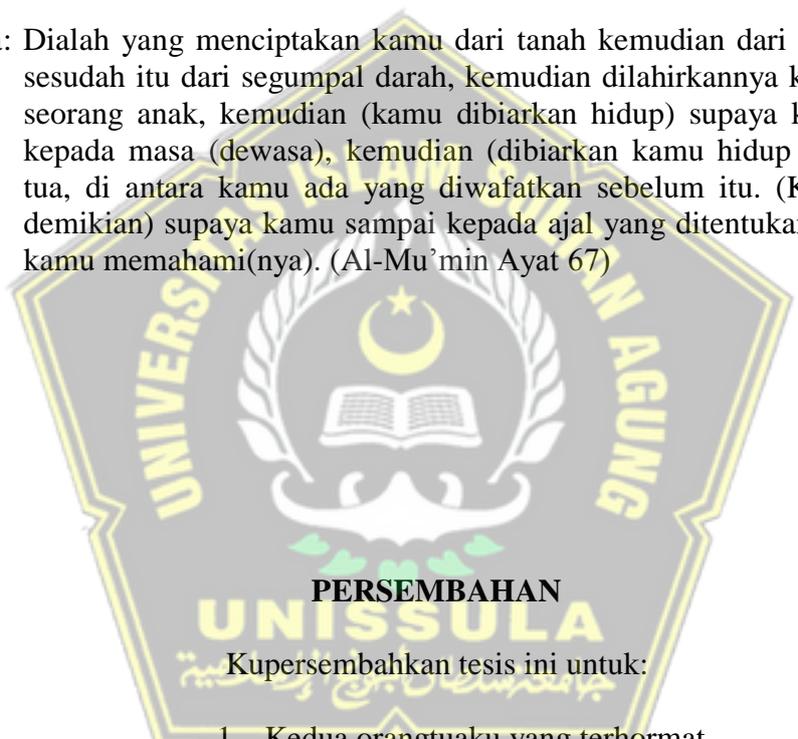
Yuda Sony Adhi Pradana  
21302100156

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

هُوَ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ تَرَابٍ ثُمَّ مِنْ نُطْفَةٍ ثُمَّ مِنْ عَلَقَةٍ ثُمَّ يُخْرِجُكُمْ طِفْلًا ثُمَّ لِيَبْلُغُوا أَشُدَّكُمْ ثُمَّ لِيَتَّكِنُوا شِيُوخًا وَمِنْكُمْ مَنْ يُتَوَفَّى مِنْ قَبْلٍ وَلِيَبْلُغُوا أَجَلًا مُّسَمًّى وَلِعَلَّكُمْ تَعْقِلُونَ

*Huwallazī khalaqakum min turābin summa min nutfatin summa min 'alaqatin summa yukhrijukum ṭiflan summa litablugū asyuddakum summa litakunū syuyukhā, wa mingkum may yutawaffā ming qablu wa litablugū ajalam musammaw wa la'allakum ta'qilun.*

Artinya: Dialah yang menciptakan kamu dari tanah kemudian dari setetes mani, sesudah itu dari segumpal darah, kemudian dilahirkannya kamu sebagai seorang anak, kemudian (kamu dibiarkan hidup) supaya kamu sampai kepada masa (dewasa), kemudian (dibiarkan kamu hidup lagi) sampai tua, di antara kamu ada yang diwafatkan sebelum itu. (Kami perbuat demikian) supaya kamu sampai kepada ajal yang ditentukan dan supaya kamu memahami(nya). (Al-Mu'min Ayat 67)



### PERSEMBAHAN

Kupersembahkan tesis ini untuk:

1. Kedua orangtuaku yang terhormat
2. Adik-Adikku yang selalu mensupport.
3. Istri dan kedua anakku yang selalu memberikan semangat,motivasi
4. Almamater saya dan Teman-teman seperjuangan sewaktu kuliah Universitas

Islam Sultan Agung Semarang

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur peneliti panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberi petunjuk sehingga penyusunan Tesis yang berjudul **IMPLEMENTASI CATUR TERTIB PERTANAHAN DI BIDANG PEMILIKAN HAK ATAS TANAH SECARA *ABSENTEE* DI KABUPATEN KUDUS** ini dapat terselesaikan dengan lancar.

Penyusunan tesis ini dimaksudkan untuk memperoleh gelar magister pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung. Peneliti menyadari bahwa penyusunan tesis ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak oleh sebab itu, melalui kesempatan ini peneliti menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H, S.E.Akt., M.Hum, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
2. Bapak Dr. Bambang Tri Bawono, S.H.,M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Bapak Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H, Kepala Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universtas Islam Sultan Agung Semaran.
4. Bapak Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H.,M.H selaku Dosen Pembimbing penyusunan tesis, terima kasih banyak atas ilmu dan bimbingannya yang telah diberikan selama penulis menyusun tesis, hingga penulis mampu menyelesaikannya dengan lancar.

5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada peneliti selama masa studi.
6. Terimakasih kepada kedua orang tua saya, Ayah Susilo Dwi Prasetyo, S.H dan Ibu Sri Puji Lestari yang selalu memanjatkan doa, memberikan yang terbaik untuk saya, mendukung segala hal, dan banyak kata yang tak dapat diungkapkan untuk kedua orang tua saya cinta dan sayangi.
7. Tak luput juga kepada istri dan anak saya yang telah mendukung saya untuk dapat menyelesaikan tesis saya ini.
8. Saya mengucapkan terimakasih kepada adik-adik saya yang telah banyak membantu dan mendukung.
9. Untuk teman-teman seperjuangan satu almamater yang turut membantu, bertukar pendapat dan pikiran, serta kekompakan yang sangat erat
10. Semua pihak yang telah membantu dan tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Akhirnya peneliti menyadari, bahwa penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan, sehingga peneliti mengharapkan saran dan kritik yang membangun demi perubahan karya ini. Semoga hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi peneliti sendiri, pembaca dan bidang pendidikan pada umumnya

Semarang, 21 Agustus 2023

Penulis

**YUDA SONY ADHI PRADANA**  
NIM: 21302100156

## ABSTRAK

Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*, secara tegas dilarang oleh UUPA. Dalam kenyataannya, sekalipun larangan kepemilikan hak atas tanah secara *absentee* masih berlaku, namun kepemilikan tanah secara *absentee* masih banyak dijumpai. Kondisi tersebut di atas tentunya menghambat pelaksanaan *Landreform* dan sekaligus juga menghambat implementasi Catur Tertib Pertanahan. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus serta kendala-kendala yang muncul dalam pengimplementasiannya.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis sosiologis dengan yuridis empiris. Jenis data yang digunakan berupa data primer dari Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus dan data sekunder yang bersumber dari bahan hukum primer dan sekunder. Metode pengumpulan data menggunakan studi lapangan dan studi kepustakaan. Metode analisis data menggunakan analisis interaktif.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa implementasi Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus masih kurang optimal, utamanya dari segi pendataan dan banyaknya jual beli tanah secara di bawah tangan yang termasuk dalam lingkup Tertib Administrasi Pertanahan. Hal ini pada akhirnya menjadikan tujuan *landreform* di Kabupaten Kudus belum bisa memenuhi harapan yang hendak dicapai, yaitu meningkatkan kesejahteraan para petani pada khususnya, dan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila pada umumnya. Kendala-kendala yang muncul pada implementasi Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu kendala internal dan kendala eksternal. 1) Kendala internal yang muncul pada pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus adalah adanya keterbatasan personil, keterbatasan dukungan sarana dan prasarana, serta adanya keterbatasan SDM, 2) kendala eksternal yang muncul pada pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus adalah masih banyaknya bidang tanah pertanian yang terdaftar dan masih rendahnya pemahaman masyarakat terhadap arti penting pendaftaran tanah.

**Kata kunci:** pemilikan tanah, absentee, catur tertib pertanahan.

## **ABSTRACT**

*Absentee ownership of agricultural land is expressly prohibited by the Basic Agrarian Law. In reality, even though the prohibition on absentee land ownership is still valid, absentee land ownership is still common. The conditions mentioned above certainly hamper the implementation of land reform and at the same time also hinder the implementation of the Orderly Land Arrangement. Thus, this study aims to determine the implementation of Land Order Chess in the field of absentee land ownership in Kudus Regency and the obstacles that arise in its implementation.*

*The research method used is sociological juridical with empirical juridical. The type of data used is primary data from the Land Office of Kudus Regency and secondary data that comes from primary and secondary legal materials. Methods of data collection using field studies and literature studies. Methods of data analysis using interactive analysis.*

*The results of the study concluded that the implementation of the Land Arrangement Chess in absentee land ownership in Kudus Regency was still not optimal, especially in terms of data collection and the large number of private land sales and purchases which were included in the scope of Orderly Land Administration. This ultimately made the goal of land reform in Kudus Regency unable to fulfill the expectations to be achieved, namely increasing the welfare of farmers in particular, and realizing a just and prosperous society based on Pancasila in general. Obstacles that arise in the implementation of Orderly Land Management in absentee land ownership in Kudus Regency can be grouped into 2 (two) groups, namely internal constraints and external constraints. a) Internal obstacles that arise in the implementation of the Land Orderly Chess in the field of land ownership absentee in Kudus Regency are the limited personnel, limited facilities and infrastructure support, and the limited human resources, b) external constraints that arise in the implementation of the Land Orderly Chess in the field of land ownership absentee land in Kudus Regency is that there are still many agricultural land parcels that are registered and the public's understanding of the importance of land registration is still low.*

**Keywords:** *land ownership, absentee, land order chess*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	i
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iv
<b>PERNYATAAN KEASLIAN TESIS</b> .....	v
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN</b> .....	vii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	viii
<b>ABSTRAK</b> .....	x
<b>ABSTRACT</b> .....	xi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Manfaat Penelitian .....	7
E. Kerangka Konseptual .....	7
F. Kerangka Teori .....	12
1. Teori Kepastian.....	12
2. Teori Keadilan.....	14
G. Metode Penelitian.....	15
1. Jenis Penelitian.....	15
2. Metode Pendekatan .....	16
3. Jenis dan Sumber Data .....	17
4. Metode Pengumpulan Data .....	19
5. Metode Analisis Data.....	21
<b>BAB II LANDASAN TEORI</b> .....	25
A. Implementasi Hukum .....	25
1. Definisi Implementasi .....	25
2. Hukum .....	27
B. Catur Tertib.....	28
1. Dasar Catur Tertib Pertanahan .....	28

2. Tujuan Catur Tertib Pertanahan .....	31
3. Upaya-Upaya Mewujudkan Catur Tertib Pertanahan .....	34
C. Kepemilikan Hak Atas Tanah .....	38
1. Pengertian Hak Milik Atas Tanah .....	38
2. Subjek Hak Milik Atas Tanah .....	44
3. Sifat dan Ciri Hak Milik .....	46
D. <i>Absentee</i> .....	47
1. Tinjauan Kepemilikan Tanah .....	47
2. Pengertian Tanah <i>Absentee</i> .....	50
3. Dasar Hukum Tanah <i>Absentee</i> .....	54
4. Larangan Pemilikan Tanah Secara <i>Absentee</i> .....	55
5. Tujuan Larangan Pemilikan Tanah Secara <i>Absentee</i> .....	58
6. Pengecualian Kepemilikan Tanah <i>Absentee</i> .....	59
7. Ganti Rugi Bekas Pemilik Tanah <i>Absentee</i> .....	63
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	67
A. Efektivitas Implementasi Catur Tertib Pertanahan di Bidang Pemilikan Tanah Secara <i>Absentee</i> di Kabupaten Kudus .....	67
B. Kendala-kendala yang Muncul pada Implementasi Catur Tertib Pertanahan di Bidang Pemilikan Tanah Secara <i>Absentee</i> di Kabupaten Kudus .....	82
<b>BABIV PENUTUP</b> .....	91
A. Kesimpulan .....	91
B. Saran .....	92
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	93

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menempatkan tanah pada kedudukan yang penting.<sup>1</sup> Perjalanan sejarah bangsa Indonesia yang dijajah selama 350 tahun oleh kolonial Belanda, menunjukkan indikasi bahwa tanah sebagai milik bangsa Indonesia telah diatur oleh bangsa lain dengan sikap dan niat yang asing bagi kita. Tanah sebagai berkah illahi telah menjadi sumber keresahan dan penindasan. Rakyat ditindas melalui politik dan hukum pertanahan yang tidak berkeadilan, demi kemakmuran bangsa lain. Oleh karena itu, setelah kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, maka bangsa Indonesia mengatur sendiri tanah yang telah kita kuasai dan miliki. Akan tetapi mengatur tanah yang telah dikuasai dan dimilikinya sendiri itu tidaklah mudah, walaupun telah tegas dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) yang merupakan landasan ideal hukum agraria Nasional yang menetapkan bahwa: “Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Atas landasan ideal tersebut di atas, dan sesuai dengan falsafah Pancasila, bangsa Indonesia memandang tanah sebagai karunia Tuhan yang

---

<sup>1</sup>Arvita Hastarini and Gusti Fadhil Fithrian Luthfan, ‘Kedudukan Hukum Masyarakat Adat Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Di Indonesia’, *Jurnal Hukum Sasana*, 8.2 (2022), 243–64 <<https://doi.org/10.31599/sasana.v8i2.1326>>.

mempunyai sifat magis-religius harus dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran yang berkeadilan dan tidak dibenarkan untuk dipergunakan sebagai alat spekulasi orang atau masyarakat, karena kemerdekaan Indonesia bukanlah hasil perjuangan perorangan atau golongan melainkan perjuangan seluruh rakyat dan bangsa Indonesia.

Tanah mempunyai makna yang sangat strategis karena di dalamnya terkandung tidak saja aspek fisik akan tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, bahkan politik serta pertahanan-keamanan dan aspek hukum. Konsep kepemilikan tanah dalam hukum positif di Indonesia adalah (1) pemerintah dalam berbagai kebijakan berupaya untuk mengatur pemanfaatan, peruntukan dan penggunaan tanah demi kemaslahatan umat manusia di Indonesia, dan (2) dikenal konsepsi kepemilikan terdapat unsur komunalistik religious. Konsep kepemilikan tanah dalam hukum adat adalah: (1) dikenal adanya hak Ulayat, (2) subjeknya masyarakat hukum adat, dan (3) obyeknya adalah meliputi semua tanah masyarakat hukum adat. Ketiga, bahwa konsep kepemilikan tanah dalam hukum Islam adalah: (1) segala sesuatu milik Allah SWT. yang dikuasakan kepada manusia, sehingga harus menggunakan hukum Allah, (2) menerapkan hak milik individu dan umum secara seimbang, (3) tidak dikenal sistem tuan tanah.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Eka Rustiana, Heri Junaidi, and Antoni Antoni, 'Tanah Absentee Dari Warisan Keluarga Di Desa Daya Murni Jalur 16 Muara Sugihan Banyuasin Dalam Perspektif Hukum Keluarga Islam', *Usroh: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 5.1 (2021), 55–74 (p. 58) <<https://doi.org/https://doi.org/10.19109/ujhki.v5i1.9140>>.

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.<sup>3</sup>

Pengaruh *Landreform* dan pertanian secara timbal balik, adalah karena salah satu tujuan *Landreform* adalah peningkatan produktivitas. Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah “*absentee landlords*” (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanahnya, tetapi pengelolanya 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 hingga saat ini, yakni 50 tahun lebih usia UUPA, masih juga belum mampu terlaksana dengan baik. Hal ini tampak dari masih banyaknya kepemilikan tanah secara *absentee*, yang seringkali merupakan hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena adanya berbagai alasan. Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*, secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok *Landreform* yang diatur dalam Pasal 7, 10 dan Pasal 17 UUPA. Maksud dari pelarangan pemilikan secara *absentee* ini agar petani bisa aktif

---

<sup>3</sup>Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum* (Jakarta: CV Rajawali, 2019), p. 122.

dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah di tangan segelintir tuan-tuan tanah.

Dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Rugi disebutkan 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 tersebut.

Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 ini telah dirubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian. Disebutkan di dalam Pasal 3a ayat (1) dan (2) bahwa tanah *absentee* yaitu tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal si pemilik. Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama dua tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu satu tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu dua tahun tersebut di atas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah tersebut. Hal ini disebabkan adanya ketentuan yang tercantum dalam Pasal 10 UUPA yaitu tentang prinsip bahwa pada dasarnya tanah untuk pertanian wajib diusahakan dan aktif dikerjakan pemiliknya sendiri. Prinsip ini dikenal dengan tanah untuk petani.

Oleh karena itu diadakan ketentuan-ketentuan untuk menghapus kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*.

Berangkat dari kedua peraturan pemerintah di atas dapat diperoleh pengertian bahwa yang dimaksud dengan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah kepemilikan tanah yang kepemilikan dan tanahnya berada pada kecamatan yang berbeda.

Selain dilarang untuk memiliki tanah secara *absentee*, masyarakat juga dilarang untuk melakukan semua bentuk kegiatan untuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal atau kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Pembelian dan perbuatan-perbuatan hukum lainnya yang mengakibatkan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* tetap dilarang termasuk bagi pemilik baru yang Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal ini karena persyaratan kepemilikan tanah secara *absentee* bagi PNS adalah berdomisili di daerah tersebut selama 2 tahun berturut-turut.

Dalam kenyataannya, sekalipun larangan kepemilikan hak atas tanah secara *absentee* masih berlaku, namun kepemilikan tanah secara *absentee* masih banyak dijumpai. Bahkan pada kenyataannya pada saat sekarang ini semakin banyak masyarakat perkotaan yang berupaya melakukan investasi dengan cara membeli lahan-lahan pertanian yang ada di pedesaan. Dengan demikian dapat dipastikan semakin banyak lahan pertanian yang dimiliki secara *absentee*. Demikian pula yang terjadi di Kabupaten Kudus.

Kondisi tersebut di atas tentunya menghambat pelaksanaan *Landreform* dan sekaligus juga menghambat implementasi Catur Tertib Pertanahan, yakni tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah, maka sangat diperlukan upaya pengawasan dan penegakan hukum terhadap kepemilikan tanah secara *absentee* melalui bentuk penulisan skripsi yang berjudul **“IMPLEMENTASI CATUR TERTIB PERTANAHAN DI BIDANG PEMILIKAN HAK ATAS TANAH SECARA ABSENTEE DI KABUPATEN KUDUS”**.

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini permasalahan yang akan dibahas adalah meliputi sebagai berikut:

1. Bagaimanakah efektivitas implementasi Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus?
2. Apakah kendala pada implementasi Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus dan bagaimana solusianya?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan atas dilakukannya penelitian adalah untuk menentukan pemecahan atas permasalahan yang diuraikan diatas yaitu:

1. Mengetahui dan menjelaskan implementasi Catur Tertib Pertanahan di

bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus.

2. Menemukan kendala-kendala yang muncul pada implementasi Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dalam setiap penelitian yang dilakukan pastilah mempunyai manfaat, begitu juga dengan penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis. Manfaat yang ingin didapat dari penelitian hukum ini adalah:

1. Manfaat Teoritis:
  - a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan untuk mengembangkan Ilmu Hukum khususnya Hukum Agraria.
  - b. Dapat dijadikan sebagai pedoman dalam penelitian lain yang sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti.
2. Manfaat Praktis
  - a. Diharapkan dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dan informasi bagi para masyarakat atau praktisi hukum tentang Catur Tertib Pertahanan di bidang pemilikan tanah secara *absentee*.
  - b. Dapat memberikan sumbangan pemikiran agar tindak kejahatan di bidang pertanahan dapat diminimalkan.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual adalah struktur konseptual yang digunakan untuk

mengorganisasikan gagasan, konsep, dan informasi yang terkait dalam suatu konteks tertentu. Kerangka konseptual membantu untuk memahami hubungan antara berbagai elemen yang terlibat dalam suatu topik atau masalah. Ini juga membantu dalam merumuskan dan mengembangkan pemahaman yang lebih dalam tentang suatu subjek. Konsep implementasi catur tertib pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee*, sebagai berikut:

1. Ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Hak-hak atas tanah yang dimaksud ditentukan dalam pasal 16 jo pasal 53 UUPA, hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah antara lain :
  - a. Hak Milik;
  - b. Hak Guna-Usaha;
  - c. Hak Guna-Bangunan;
  - d. Hak Pakai;
  - e. Hak Sewa;
  - f. Hak Membuka Tanah;
  - g. Hak Memungut-hasil Hutan;

Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Hak-hak tersebut diberi sifat sementara karena pada suatu saat nanti sifatnya tersebut akan dihapuskan, karena dianggap tidak sesuai dengan

asas-asas Hukum Tanah Nasional Pasal 11 ayat (1). Hak atas tanah menjadi pemicu dan penyebab, pembentuk dan pengendali perubahan ditengah-tengah masyarakat nasional Internasional. Menurut Syahyuti, tanah merupakan sumber agraria yang mengandung 2 (dua) aspek utama yaitu: aspek kepemilikan dan penguasaan, dan aspek penggunaan dan pemanfaatan.<sup>4</sup>

Hak Milik menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 20 ayat (1) adalah : Hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengikat ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu mengenaifungsi sosial hak atas tanah. Tanah dapat bermakna sacral karena berurusan dengan warisan dan masalah-masalah transedental Secara hakiki, makna dan posisi strategis tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak saja mengandung aspek fisik, tetapi juga aspek social, ekonomi, budaya, politik, pertahanan-keamanan dan aspek hukum. Menyadari pentingnya manfaat tanah bagi manusia, sekaligus merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, maka pemerintah dalam berbagai kebijakan berupaya untuk mengatur pemanfaatan, peruntukan dan penggunaan tanah demi kemaslahatan umat manusia di Indonesia. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat, akan tetapi harus diingat bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA. Bahwa menurut ketentuan Pasal

---

<sup>4</sup>Syahyuti, 'Nilai-Nilai Kearifan Pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat Di Indonesia', *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 24.1 (2006), 14–27 (p. 14) <<https://doi.org/10.21082/fae.v24n1.2006.14-27>>.

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

2. Absentee berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*” yang artinya adalah tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echols dan Hasan Sadily, Absentee adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau landlord yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.<sup>5</sup>

Dalam pasal 10 UUPA telah dijelaskan bahwa yang mempunyai tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, sehingga dibentuklah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian yang disebut dengan tanah absentee. Secara yuridis, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee/guntai telah dituangkan dalam Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961 dan PP No 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e). Kedua Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal 10 UUPA, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan terhadap golongan ekonomi kebawah atau lemah. Mengingat bahwa tujuan ketentuan Pasal 10 UUPA ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka secara yuridis ketentuan dalam pasal ini termasuk ketentuan-ketentuan hukum yang memaksa atau

---

<sup>5</sup>John M. Echols and Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019), p. 3.

“Dwingend Recht”.<sup>6</sup>

Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang langsung berada dibawah naungan dan memiliki tanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas dari Badan Pertanahan Nasional yaitu melaksanakan tugas dibidang Pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. Fungsi dari Badan Pertanahan Nasional telah diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 pasal 3 tentang Badan Pertanahan Nasional yaitu : a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan; b. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum; c. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah khusus; d. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah. Sasaran Pembangunan dibidang pertanahan adalah terwujudnya Catur Tertib Pertanahan yang meliputi : a. Tertib Hukum Pertanahan; b. Tertib Administrasi Pertanahan ; c. Tertib Penggunaan Tanah; d. Tertib Pemeliharaan Tanah Di lingkungan Hidup.<sup>7</sup>

Badan Pertanahan Nasional (BPN) kini menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia adalah kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan dibidang agraria/pertanahan dan tata ruang dalam pemerintahan

---

<sup>6</sup>Natashia Natashia, ‘Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Pertanian Yang Berdomisili Di Luar Kecamatan Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 1964 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Rugi’, *Jurnal Gagasan Hukum*, 2.02 (2020), 222–55 (p. 250) <<https://doi.org/10.31849/jgh.v2i02.8560>>.

<sup>7</sup>Dewi Yustiana, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dan Perencanaan Pembangunan Menurut Undang-Undang Pokok Agraria* (Surabaya: Mitra Sumber Rejeki, 2019), p. 14.

untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Perubahan itu tidak lantas disebut sebagai kementerian baru, tapi lebih padapeningkatan status lembaga negara. Peningkatan status tersebut ditandai dengan bertambahnya dimensi tata ruang dalam kementerian sehingga kewenangan Badan Pertanahan Nasional semakin meningkat dan strategis.<sup>8</sup> Permasalahan pertanahan nasional dalam adanya kepemilikan tanah secara absentee telah menunjukkan bahwa belum baiknya administrasi pertanahan di Indonesia dan belum kuatnya kepastian hukum mengenai hak atas tanah.

## F. Kerangka Teori

### 1. Teori Kepastian

Hukum Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti akan pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>9</sup> Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan

---

<sup>8</sup>Sinto Adi Prasetyorini, 'Konsekuensi Penggabungan ATR/BPN Dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia', *Jurnal JURISTIC*, 1.03 (2021), 140 (p. 142) <<https://doi.org/10.35973/jrs.v2i02.2406>>.

<sup>9</sup>Idik Saeful Bahri, *Konsep Dasar Ilmu Hukum Dan Ketatanegaraan Indonesia* (Kuningan: Bundaran Hukum, 2021), p. 48.

(multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu: pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-pasal dalam Undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam Putusan Hakim antara Putusan Hakim yang satu dengan Putusan Hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.<sup>10</sup>

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

---

<sup>10</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2021), p. 137.

yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati.

Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.<sup>11</sup> Seiring dengan munculnya permasalahan dalam upaya pencapaian tujuan kepastian hukum dari dilakukannya pelaksanaan larangan kepemilikan tanah pertanian absentee/guntai, karena sekalipun ada larangan kepemilikan tanah tersebut masih saja ditemukan pihak-pihak yang secara material masih bisa menguasai tanah pertanian tersebut. Hal ini terjadi karena melanggar asas yang terdapat pada Pasal 10 UUPA tentang larangan kepemilikan tanah pertanian secara absentee. Timbulnya larangan kepemilikan tanah secara absentee secara filosofis merupakan suatu perlindungan hukum terhadap kepentingan para petani yang relatif lemah jika berhadapan dengan para pemilik modal yang melihat tanah sebagai faktor produksi semata.

## 2. Teori Keadilan

Keadilan menurut hukum atau yang sering dimaksud dalam keadilan hukum (*legal justice*) adalah keadilan menurut undang - undang dan berkenaan dengan pemberian sanksi atas hasil penerapan undang-

---

<sup>11</sup>Maria Fransiska Christiani Nawang and others, *Tanah, Rakyat Dan Penanaman Modal Pasca Undang-Undang Cipta Kerja (2)* (Bandung: Media Sains Indonesia, 2022), p. 165.

undang yang dilanggar.<sup>12</sup> Hal ini menunjukkan bahwa jika seseorang telah melanggar keadilan tersebut, maka akan dikenakan hukuman lewat proses hukum. Masyarakat mengharapkan ada kepastian hukum, karena dengan ada kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban hukum. Hans Kelsen mengemukakan pendapatnya tentang keadilan dalam bukunya *General Theory Of Law and State*. Hans Kelsen berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.<sup>13</sup> Pandangan Hans Kelsen ini menyatakan bahwa nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis. Adapun pendekatan yuridis sosiologis dilakukan dengan penelitian lapangan yang ditujukan pada penerapan hukum. Pendekatan yuridis sosiologis adalah pendekatan yang dilakukan dengan melihat kenyataan yang ada dalam praktek di

---

<sup>12</sup>Mohammad Yasir Fauzi, *Wasiat Wajibah Bagi Non Muslim Sebagai Kontribusi Hukum Keluarga Di Indonesia* (Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup, 2023), p. 90.

<sup>13</sup>Endri Susanto and others, 'Politik Hukum Pidana Dalam Penegakkan Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik (ITE)', *Jurnal Kompilasi Hukum*, 6.2 (2021), 104–22 (p. 115) <<https://doi.org/https://doi.org/10.29303/jkh.v6i2.76>>.

lapangan<sup>14</sup>. Penelitian ini bersifat yuridis karena penelitian ini menggunakan data lapangan tentang penerapan hukum terkait Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus. Selain itu, bersifat sosiologis karena memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia atau kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku. Dengan demikian alur peristiwa secara kronologis, menilai sebab-akibat dalam lingkup pikiran orang-orang setempat dan memperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat.<sup>15</sup>

Penelitian yuridis sosiologis yang dengan dimaksudkan kata lain yang merupakan jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebutkan dengan penelitian secara lapangan, yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta yang telah terjadi didalam kehidupan masyarakat. Hal tersebut dimaksudkan suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang telah terjadi di masyarakat dengan maksud dengan mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan<sup>16</sup>.

## 2. Metode Pendekatan

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris.

---

<sup>14</sup>Agung Nugroho and Sukarmi Sukarmi, 'Notary Authority in Installing Mortgage as Effort to Settle Bad Credit (Second Way Out)', *Sultan Agung Notary Law Review*, 2.2 (2020), 91 <<https://doi.org/10.30659/sanlar.2.2.91-96>>.

<sup>15</sup>Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2019), p. 20.

<sup>16</sup>Bambang Waluyo, 'Penelitian Hukum Dalam Praktek', *Penerbit Sinar Grafika*, 2002.

Pendekatan yuridis empiris digunakan untuk memberikan gambaran secara kualitatif tentang pelaksanaan pendaftaran tanah.

Pendekatan yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kondifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Implementasi secara *in action* tersebut merupakan fakta empiris dan berguna untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh Negara atau oleh pihak-pihak dalam kontrak. Implementasi secara *in action* diharapkan akan berlangsung secara sempurna apabila rumusan ketentuan hukum normatifnya jelas dan tegas serta lengkap.<sup>17</sup>

Pendekatan yuridis digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan, sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.

### 3. Jenis dan Sumber Data

#### a. Jenis Data

Dalam suatu penelitian dapat dibedakan antara data yang dipilih langsung dari masyarakat dan pustaka. Menurut Soerjono Soekanto jenis data dapat dibedakan menjadi dua yaitu yang pertama

---

<sup>17</sup>Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004).

disebut data primer atau data dasar (*primary data* atau *basic data*) kemudian yang kedua dinamakan data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.<sup>18</sup> Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

#### 1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan, berupa sejumlah informasi, keterangan serta hal yang berhubungan dengan obyek penelitian. Adapun data tentang penelitian diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus.

#### 2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber bahan kepustakaan, dan dibedakan ke dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Yang meliputi, himpunan-himpunan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dokumen-dokumen, artikel-artikel di media cetak serta literatur-literatur.

#### b. Sumber Data

Sumber Data pada penelitian ini terdiri dari sumber data primer dan sumber data sekunder yang dapat dijelaskan di bawah ini.

#### 1) Sumber Data Primer

---

<sup>18</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2008), p. 10.

Data Primer yaitu sejumlah data yang berupa keterangan atau fakta yang diperoleh secara langsung oleh penulis dari sumber data di lapangan yang berwujud tindakan-tindakan sosial dan keterangan dari pihak-pihak yang terlibat dengan obyek yang diteliti. Data-data ini akan diperoleh melalui informan dan situasi sosial tertentu yang dipilih secara *purposive* (sesuai dengan maksud penelitian). Sumber data primer diperoleh dari hasil wawancara peneliti dengan informan penelitian, yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, Camat di Kabupaten Kudus, dan seorang Kepala Desa di setiap kecamatan di Kabupaten Kudus.

#### 2) Sumber Data Sekunder

Sumber data yang tidak secara langsung memberikan keterangan yang bersifat mendukung sumber data primer dan berfungsi untuk melengkapi data-data yang ada dengan mengumpulkan data-data dengan membaca, mempelajari dan mencatat buku-buku literatur atau bahan pustaka, dan tulisan-tulisan lain yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.<sup>19</sup>

### 4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan penelitian. Pengumpulan data dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu studi lapangan dan studi pustaka, dengan rincian sebagai berikut:

---

<sup>19</sup>Soekanto, *Op.Cit.*, hal. 52.

a. Studi Lapangan

Studi lapangan dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui teknik wawancara dan observasi.

1) Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, antara Pewawancara (*interviewer*) dengan terwawancara (*interviewee*).<sup>20</sup>

Pada penulisan hukum ini digunakan wawancara terbuka yang para subyek hukumnya tahu bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui pula apa maksud dan tujuan dari wawancara ini.<sup>21</sup>

Wawancara bebas terpimpin dilakukan terhadap responden sampel Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, Camat di Kabupaten Kudus, dan masyarakat Kabupaten Kudus yang memiliki tanah secara *absentee*.

2) Observasi

Teknik observasi dilakukan melalui pengamatan langsung di lokasi mengenai keadaan lokasi dan kegiatan pelaksanaan yang berhubungan pengurusan pengelolaan pertanahan di daerah Kabupaten Kudus.

b. Studi Pustaka

Pengumpulan data dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (*literature research*), yaitu dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen maupun buku-buku yang

---

<sup>20</sup>Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2016), p. 186.

<sup>21</sup>*Ibid.*, hal. 189.

ada kaitannya dengan masalah yang diteliti dan doktrin atau pendapat para sarjana.<sup>22</sup>

Dalam hal ini data yang dikumpulkan berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1) Bahan hukum primer

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar pokok-pokok Agraria
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Rugi jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.
- c) Tap MPR No. IV/MPR/1978 ditentukan agar pembangunan di bidang pertanahan diarahkan untuk menata kembali penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah.
- d) Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 tentang Catur Tertib Bidang Pertanahan.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3) Bahan hukum tertier, berupa kamus bahasa.

## 5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif yakni analisis yang dilakukan dengan memahami

---

<sup>22</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Cet.5 (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), p. 52.

dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.<sup>23</sup>

Mengingat data yang ada dalam penelitian ini bersifat kualitatif maka akan dianalisis dengan teknik interaktif. Analisis interaktif (*interaktif model of analisis*) yaitu data yang dikumpulkan akan dianalisis melalui tiga tahap, yaitu mereduksi data, menyajikan data dan menarik kesimpulan.<sup>24</sup> Selain ini dilakukan suatu proses siklus antara tahap-tahap tersebut sehingga data yang terkumpul dan berhubungan satu dengan yang lain secara sistematis.<sup>25</sup> Tiga tahap tersebut adalah:

#### 1) Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemulihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Kegiatan reduksi data berupa menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data sehingga kesimpulan penelitian dapat dilakukan.

#### 2) Penyajian Data

Penyajian Data merupakan suatu rakitan organisasi informasi, deskripsi dalam bentuk narasi yang memungkinkan kesimpulan penelitian yang dapat dilakukan. Sajian data harus mengacu pada rumusan masalah sehingga dapat menjawab permasalahan-

---

<sup>23</sup>Soekanto, *Op.Cit.*, hal. 50.

<sup>24</sup>Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, and Johnny Saldana, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, 4th edn (United States of America: Sage Publications, Inc, 2020).

<sup>25</sup>H.B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Surakarta: UNS Press, 2002), p. 230.

permasalahan yang diteliti. Selain berbentuk narasi, sajian data juga bisa meliputi berbagai jenis matrik, gambar/skema, jaringan kerja kegiatan dan juga tabel sebagai pendukung narasinya.

### 3) Penarikan Kesimpulan/Verifikasi

Kesimpulan akhir tidak akan terjadi sampai pada waktu proses pengumpulan data berakhir. Kesimpulan perlu diverifikasi agar cukup mantap dan benar-benar bisa dipertanggung jawabkan.<sup>26</sup>

## H. Sistematika Penulisan

Untuk lebih dapat memahami isi dari skripsi ini, maka penulis menyusun dalam bab-bab yang secara berurutan adalah sebagai berikut:

### BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, metode penelitian, sistematika penulisan, dan jadwal penelitian.

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tinjauan umum hak milik atas tanah, tinjauan umum tentang kepemilikan tanah secara *absentee*, dan tinjauan umum catur tertib pertanahan yang meliputi tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah.

---

<sup>26</sup>*Ibid.*, hal. 114-16.

### BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan data hasil penelitian dan pembahasan tentang pelaksanaan catur tertib Pertanahan, dan kendala yang muncul pada pelaksanaan tata tertib pertanahan di bidang kepemilikan tanah secara *absentee*.

### BAB V PENUTUP

Bab IV ini berisi kesimpulan dari hasil analisis data dan saran yang dipandang perlu oleh penulis berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan.



## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Implementasi Hukum

##### 1. Definisi Implementasi

Pengertian implementasi seperti yang dikemukakan oleh para ahli di atas menunjukkan bahwa implementasi ialah aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme<sup>27</sup>. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

“Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan”<sup>28</sup>

“Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif”<sup>29</sup>

Tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu<sup>30</sup>:

- a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan;
- b. Target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan ditetapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau

---

<sup>27</sup>Ridwan, ‘Pembelajaran Seni Musik Tematik Sebagai Implementasi Kurikulum 2013’, *Ritme*, 2017.

<sup>28</sup>Poppy Lukitawati, ‘Implementasi Pengelolaan Sarana Prasarana Pendidikan Di Smpn 37 Jakarta’, *Implementasi Pengelolaan Sarana Prasarana Pendidikan Di Smpn 37 Jakarta*, 2015.

<sup>29</sup>A Panjaitan, ‘Implementasi Metode Canny Untuk Mendeteksi Keaslian Uang Kertas Rupiah Menggunakan Java’, *Jurnal Ilmiah INFOTEK*, 2020.

<sup>30</sup>Ika Widiastuti, ‘Implementasi Kebijakan Publik Pendidikan Dan Pelatihan Pengelolaan Sampah Bagi Aparatur Kelurahan Cikutra’, *Altruus: Journal of Community Services*, 2020  
<<https://doi.org/10.22219/altruus.v1i3.12465>>.

peningkatan,

- c. Unsur pelaksana (Implementor) baik organisasi atau perorangan untuk pertanggungjawaban dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor yang berkesinambungan. Dalam pandangan Edwards III, implementasi dipengaruhi oleh empat variabel, yakni<sup>31</sup>:

- a. Komunikasi

Komunikasi menjadi faktor keberhasilan implementasi hukum. Tujuan dari implementasi hukum harus disampaikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi penyimpangan dari tujuan implementasi.

- b. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor penting untuk implementasi. Walaupun hukum sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, apabila implementator kekurangan sumber daya dalam pelaksanaan baik sumberdaya dalam wujud sumber daya manusia, kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

- c. Sikap/Kecenderungan (Disposisi)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor. apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang

---

<sup>31</sup>Dudi Ahmad Wardiana, Ria Arifianti, and Mohammad Benny Alexandri, 'IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PARIWISATA DI KAWASAN WISATA SITU CILEUNCA KABUPATEN BANDUNG', *Responsive*, 2021 <<https://doi.org/10.24198/responsive.v4i4.34737>>.

diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. berbagai pengalaman pembangunan dinegara-negara dunia ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah.

#### d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah keberhasilan implementasi kebijakan yang kompleks, perlu adanya kerjasama dan sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci

## 2. Hukum

Hukum dalam arti luas meliputi keseluruhan aturan normatif yang mengatur dan menjadi pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dengan didukung oleh sistem sanksi tertentu terhadap setiap pentimpangan terhadapnya.

Lebih lanjut, hukum dibagi menjadi empat kelompok pengertian hukum; pertama hukum yang dibuat oleh institusi kenegaraan, dapat kita sebut Hukum Negara. Misalnya undang-undang dan yurisprudensi; kedua, hukum yang dibuat oleh dinamika kehidupan masyarakat atau yang berkembang dalam kesadaran hukum dan budaya hukum, seperti hukum adat; ketiga, hukum yang dibuat sebagai bagian dari perkembangan pemikiran di dunia ilmu hukum, biasanya disebut doktrin. Misalnya teori hukum fiqh mazhab Syafii yang diberlakukan sebagai hukum bagi umat Islam di Indonesia. Terakhir, hukum yang berkembang dalam

praktek dunia usaha dan melibatkan peranan para profesional dibidang hukum, dapat kita sebut praktek. Misalnya perkembangan praktek hukum kontrak perdagangan. Berbicara Implementasi hukum berarti berbicara mengenai pelaksanaan hukum itu sendiri dimana hukum diciptakan untuk dilaksanakan. Hukum tidak bisa lagi disebut sebagai hukum, apabila tidak pernah dilaksanakan.

## **B. Catur Tertib**

### **1. Dasar Catur Tertib Pertanahan**

Salah satu usaha untuk mewujudkan kepastian hukum hak-hak atas tanah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dibidang pertanahan, pemerintah telah mengambil langkah-langkah atau kebijaksanaan sebagaimana telah disinggung dalam Kepres Nomor 7 tahun 1979 tentang Rencana Pelita III telah ditetapkan kebijaksanaan pokok dibidang pertanahan yang dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan yang meliputi Tertib Hukum, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, Tertib Pemeliharaan dan Lingkungan. Kebijakan tersebut sebagai pelaksanaan dari Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 yang menetapkan agar pembangunan dibidang pertanahan diarahkan untuk menata kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah.

Kebijakan pokok pertanahan dan sekaligus arah pembangunan di bidang pertanahan adalah sukses pemecahan masalah pertanahan. Berdasarkan arah kebijakan tersebut, ditetapkan sasaran pelaksanaan tugas yaitu terwujudnya Catur Tertib Pertanahan yang berdasarkan Keputusan

Presiden Nomor 7 Tahun 1979, tentang Catur Tertib Pertanahan.

Catur tertib pertanahan adalah kebijaksanaan pembangunan di bidang pertanahan yang dijadikan landasan, sekaligus sasaran untuk mengadakan penataan kembali penggunaan dan kepemilikan tanah serta program-program khusus di bidang agraria untuk menunjang usaha meningkatkan kemampuan petani-petani yang tidak bertanah atau mempunyai tanah yang sangat sempit.<sup>32</sup>

"Catur Tertib Pertanahan" merujuk pada prinsip-prinsip dasar yang membentuk dasar hukum dan regulasi dalam pengaturan tanah di suatu negara. Prinsip-prinsip ini membentuk kerangka kerja yang mengatur kepemilikan, penggunaan, dan pengelolaan tanah agar sesuai dengan kepentingan masyarakat dan pembangunan berkelanjutan. Di Indonesia, catur tertib pertanahan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Prinsip-prinsip dalam catur tertib pertanahan meliputi:

- a. Kepemilikan: Prinsip ini menetapkan hak pemilikan atas tanah, baik oleh individu, kelompok, atau pemerintah. Ini juga melibatkan aturan-aturan mengenai pemindahan hak kepemilikan dan pencatatan kepemilikan tanah secara sah.
- b. Pemanfaatan yang Produktif: Prinsip ini mengharuskan pemilik tanah untuk memanfaatkan tanahnya secara produktif dan sesuai dengan peruntukan yang telah ditetapkan. Pemanfaatan dapat berupa pertanian,

---

<sup>32</sup>Riduan Syahrani, *Kata-Kata Kunci Mempelajari Ilmu Hukum* (Bandung: Penerbit P.T. Alumni, 2015), p. 58.

perkebunan, perumahan, atau kegiatan ekonomi lainnya.

- c. Keadilan Sosial: Prinsip ini menekankan pentingnya pembagian hak kepemilikan tanah secara adil untuk mewujudkan keadilan sosial. Hal ini melibatkan redistribusi tanah dari pemilik besar kepada petani atau masyarakat yang lebih membutuhkan.
- d. Pembangunan Berkelanjutan: Prinsip ini menuntut pengelolaan tanah yang berkelanjutan untuk mendukung pembangunan ekonomi, sosial, dan lingkungan yang seimbang. Hal ini mencakup praktik-praktik ramah lingkungan dan penggunaan tanah yang tidak merusak ekosistem.
- e. Pencatatan dan Penyelenggaraan: Prinsip ini mengharuskan adanya pencatatan kepemilikan tanah yang akurat dan up-to-date, serta pengelolaan sistem pendaftaran tanah yang efisien dan terpercaya.
- f. Perlindungan Hak Pihak Lain: Prinsip ini mengatur perlindungan hak pihak lain yang terkait dengan tanah, seperti hak-hak petani, hak adat, dan hak masyarakat adat.
- g. Hak Pemerintah: Prinsip ini memberikan hak pemerintah untuk mengatur dan mengawasi pengelolaan tanah demi kepentingan umum, termasuk penggunaan untuk pembangunan infrastruktur dan kesejahteraan masyarakat.
- h. Penggunaan yang Bijaksana: Prinsip ini menuntut penggunaan tanah secara bijaksana dan sesuai dengan potensi dan peruntukan tanah.

Prinsip-prinsip ini membentuk landasan hukum dan etika dalam

pengelolaan tanah, yang penting bagi pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial di Indonesia. Adanya catur tertib pertanahan membantu menghindari konflik kepemilikan, memfasilitasi investasi, dan mendorong pemanfaatan tanah yang produktif dan berkelanjutan.

Catur Tertib Pertanahan yang merupakan salah satu kebijaksanaan di bidang pertanahan yang dijadikan landasan untuk mengadakan penata kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemeliharaan tanah. Kebijakan ini antara lain dituangkan dalam program-program khusus di bidang pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum tentang pemilikan hak atas tanah yang dibuktikan dengan suatu surat atau bukti hak (sertipikat).

Kebijakan ini diadakan oleh Pemerintah berlatar belakang karena masih banyak ditemui bidang-bidang tanah yang belum terdaftar yang penguasaannya tanpa surat atau bukti hak (sertipikat) serta kurang dipahami oleh masyarakat tentang peraturan-peraturan di bidang pertanahan. Disamping itu masih ditemui sengketa tanah yang salah satu penyebabnya dalam melakukan peralihan hak tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan dalam PP No.24 tahun 1997 seperti jual beli dibawah tangan atau dengan mempergunakan surat kuasa mutlak.

## 2. Tujuan Catur Tertib Pertanahan

Sehubungan dengan diadakannya pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah, juga

Pemerintah telah membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan dengan maksud agar dapat meningkatkan tertib penguasaan pemilikan hak-hak atas tanah dan tersedianya data-data pertanahan yang ditujukan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dibidang pertanahan. Absori menjelaskan catur tertib pertanahan meliputi:<sup>33</sup>

a. Tertib Hukum Pertanahan

Bertujuan agar setiap tanah mempunyai sertifikat, sehingga tanah tersebut mempunyai kepastian hukum maupun hak yang kuat. Hal ini merupakan salah satu bukti bahwa peraturan hukum pertanahan sudah dilaksanakan dengan baik. Dengan adanya sertifikat tanah, diharapkan sengketa-sengketa pertanahan dapat dihindari.

b. Tertib Administrasi Pertanahan

Adalah bertujuan untuk peningkatan mutu pelayanan Kantor Pertanahan kepada masyarakat dengan cara yang cepat, mudah dan biaya yang murah bagi permohonan hak atas tanah. Adapun maksud dari cepat, mudah dan biaya murah, adalah:

- 1) Cepat, bahwa pelaksanaannya sudah diprogramkan dan harus selesai tepat pada waktunya, sesuai jadwal waktu yang telah ditetapkan.
- 2) Mudah, dimana petugas pelaksana aktif di lokasi yang telah ditentukan sehingga pemohon tidak harus datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten setempat, sehingga proses permohonan hak

---

<sup>33</sup>Absori and others, *Politik Hukum Sumber Daya Alam Bidang Pertanahan Berbasis Kesejahteraan Perspektif Maqashid A-Syari'ah* (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2021).

atas tanah itu dapat dilakukan dengan mudah oleh masyarakat.

- 3) Murah, dimana biaya yang dibebankan kepada pemohon hak atas tanah relatif murah dan dapat dijangkau oleh masyarakat. Dengan adanya Prona yang dilaksanakan dengan biaya yang murah, cepat dan mudah tersebut, diharapkan membawa manfaat bagi masyarakat, khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

c. Tertib Penggunaan Tanah

Bertujuan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat akan arti pentingnya penggunaan tanah secara berencana, sehingga dapat diperoleh pemanfaatan tanah secara optimal, keseimbangan antara berbagai keperluan dan bersifat selamanya. Dengan demikian penggunaan tanah dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat banyak.

d. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup

Dewasa ini banyak terjadi orang atau badan hukum yang menguasai tanah tanpa berusaha mencegah terjadinya kerusakan. Padahal dalam Pasal 15 Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA) sudah dinyatakan secara tegas bahwa memelihara kesuburan, mencegah kerusakan merupakan kewajiban setiap orang atau badan hukum, instansi, yang mempunyai hubungan dengan tanah itu, serta memperhatikan pihak ekonomi lemah.

Dari uraian-uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa tujuan Catur TertibPertanahan adalah untuk meningkatkan pelayanan dibidang pertanahan kepadamasyarakat dengan usaha memperlancar segala urusan

yang berhubungan dengan pemberian surat tanda bukti hak atas tanah (sertipikat). Dengan bersertipikatnya bidang-bidang tanah melalui kegiatan pendaftaran tanah, diharapkan terlaksananya tertib hukum, tertib administrasi, tertib penggunaan tanah, tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup dalam masyarakat. Sehingga segala sesuatu permasalahan yang berhubungan dengan tanah dapat diatasi dan dapat memperlancar pembangunan di bidang pertanahan.

### 3. Upaya-Upaya Mewujudkan Catur Tertib Pertanahan

Sebagai upaya yang dilakukan Pemerintah agar terwujudnya Catur Tertib Pertanahan yang meliputi tertib hukum, tertib administrasi, tertib penggunaan tanah, tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup sebagai berikut:

#### a. Tertib hukum pertanahan

Upaya yang dilakukan untuk terwujudnya tertib hukum pertanahan, telah diterbitkan berbagai Peraturan Pemerintah antara lain dikeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 tahun 1982 tentang larangan penggunaan Kuasa Mutlak sebagai alat pemindahan hak atas tanah yang pada garis besarnya :

- 1) Melarang Camat dan Kepala Desa/Lurah atau pejabat yang setingkat dengan itu untuk membuat atau menguatkan pembuatan swat kuasa mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah.
- 2) Penggunaan kuasa-kuasa lainnya yang tidak bennaksud sebagai

pemindahan hak tetap dilayani oleh Pemerintah.

Pada akhir-akhir ini upaya yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional bersama jajarannya raembuat program strategis kegiatan pensertipikatan tanah melalui kegiatan Prona dan Larasita. Pada pelaksanaan program ini Badan Pertanahan Nasional beserta jajarannya Kantor Pertanahan meningkatkan pelayanan di bidang pensertipikatan tanah masyarakat dengan menggunakan prinsip pelayanan jemput bola. Dalam arti Kantor Pertanahan dengan menggunakan mobil kendaraan Larasita mengadakan pelayanan ke desa-desa dalam rangka pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dan pelayanan perubahan data pendaftaran tanah atas tanah masyarakat.

b. Tertib administrasi pertanahan

Upaya yang dilakukan untuk terwujudnya tertib administrasi pertanahan, Pemerintah telah mencanagankan Gerakan Nasional Sadar Tertib Pertanahan dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Negara Agraria'KBPN Nomor 5 tahun 1995 tentang Gerakan Nasional Sadar Tertib Pertanahan dicanangkanlah suatu gerakan nasional dengan nama Gerakan Nasional Pemasangan Tanda Batas Pemilikan Tanah. Pemasangan tanda batas pemilikan tanah dilakukan oleh pemilik tanah yang berdampingan secara bersama-sama yang tergabung dalam wadah Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan (POKMASDARTIBNAH). Gerakan Nasional Sadar Tertib Pertanahan sebagai gerakan partisipasi masyarakat dalam rangka mempercepat

Catur Tertib Pertanahan, dimana Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya bertindak selaku motivator maupun sebagai fasilitator dalam kegiatan tersebut.

c. Tertib penggunaan tanah

Upaya yang dilakukan untuk terwujudnya tertib penggunaan tanah telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Dalam pasal 6 peraturan tersebut ditentukan, yang menjadi kebijakan dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah adalah terhadap bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar, tanah Negara dan tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya dalam pasal 7 ditentukan terhadap tanah-tanah berupa tanah yang sudah ada haknya, tanah negara, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap RTRW ditentukan berdasarkan pedoman, standart dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh pemerintah. Penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan RTRW tidak dapat diperluas atau dikembangkan penggunaannya.

Berdasarkan pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 diwajibkan kepada pemegang hak atas tanah dalam hal menggunakan dan dapat memanfaatkan tanah sesuai dengan RTRW, serta memelihara tanah dan mencegah kerusakan tanah. Pasal 10

menyatakan terhadap tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar, tanah Negara setelah penetapan RTRW, penyelesaian administrasi pertanahan dilaksanakan apabila pemegang hak atas tanah memenuhi syarat-syarat menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan RTRW. Apabila syarat-syarat menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut tidak dipenuhi akan dikenakan sanksi sesuai dengan perundang-undang yang berlaku.

Selanjutnya dalam pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 ditegaskan, dalam hal penggunaan dan pemanfaatan tanah, pemegang hak atas tanah wajib mengikuti persyaratan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Persyaratan ini antara lain pedoman teknis penatagunaan tanah, persyaratan mendirikan bangunan, persyaratan dalam analisis mengenai dampak lingkungan, persyaratan usaha, dan ketentuan lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

d. Tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup

Upaya yang dilakukan untuk terwujudnya tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin dari yang berhak atau kuasanya. Kepada

penguasa daerah diberi wewenang untuk mengambil tindakan-tindakan penyelesaian atas tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan, yang digunakan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah yang ada di daerahnya antara lain dengan perintah pengosongan, dengan memperhatikan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan. Dalam penjelasan undang-undang ini disebutkan mengenai banyaknya tanah-tanah di dalam maupun di luar kota yang dipakai orang-orang tanpa izin. Juga pemakaian tanah secara tidak teratur di perkotaan, lebih-lebih yang melanggar norma hukum dan tata tertib yang menghambat pembangunan yang direncanakan.

### **C. Kepemilikan Hak Atas Tanah**

#### **1. Pengertian Hak Milik Atas Tanah**

Hak atas tanah adalah hak yang berisikan wewenang bagi subjek hak (orang maupun badan hukum) untuk mempergunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang di atas bidangnya melekat hak tersebut. Penegasan terhadap hak atas tanah tersebut dituliskan dalam rumusan pasal 4 ayat (2) UUPA, yaitu sebagai berikut: Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>Rahmat Ramadhani, *Dasar-Dasar Hukum Agraria* (Medan: Pustaka Prima, 2019), p. 30.

Lebih jauh, UUPA membedakan antara pengertian bumi dengan pengertian tanah, sebagaimana yang dirumuskan dalam pasal 1 ayat (3) dan pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi. Oleh karenanya, membahas hak-hak penguasaan atas tanah maka pokok bahasan yang kemudian akan diuraikan adalah hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak atas permukaan bumi.

Pada dasarnya, istilah hak atas tanah berasal dari bahasa Inggris, yaitu; *land rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *landrechten*, dan dalam bahasa Jerman yaitu *landrechte*. Secara terminology, hak diartikan sebagai kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang) atau kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu. Hak atau *recht* diartikan sebagai “wewenang tertentu yang diberikan kepada seseorang berdasarkan peraturan umum atau persyaratan tertentu”.<sup>35</sup>

Register nomor hak dimaksud merupakan produk akhir dari proses pendaftaran tanah yang dikenal dengan sebutan Sertifikat Hak Atas Tanah. Tanah hak yang dipunyai atau dimiliki oleh subjek hak tentunya memiliki batasan-batasan kewenangan tertentu. Batasan kewenangan tersebut telah digariskan oleh UUPA sesuai dengan jenis hak yang diperoleh dan tertulis dalam Sertifikat Hak Atas tanah.<sup>36</sup>

Hak milik merupakan salah satu macam hak atas tanah yang dikenal dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pengertian hak

---

<sup>35</sup>Ramadhani, *Ibid.*, p. 31.

<sup>36</sup>Rahmat Ramadhani, *Buku Ajar: Hukum Agraria* (Medan: Umsu Press, 2018), p. 60.

milik berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA menentukan bahwa: “Hak milik adalah hak yang turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Berdasarkan pengertian tersebut bahwa sifat dari hak milik ini berbeda dengan hak-hak penguasaan tanah yang lain, karena sifat dari hak milik ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat.

Kata-kata turun-temurun berarti bahwa hak penguasaan atas tanah yang berupa hak milik tidak terbatas selama hidup pemegang hak, tetapi apabila peristiwa hukum tersebut terjadi maka hak penguasaan atas tanah tersebut dapat dilanjutkan oleh para ahli warisnya. Kata terkuat berarti bahwa hak milik atas tanah dapat dibebani oleh hak atas tanah lainnya, seperti dibebani Hak Guna Bangunan, Hak Pengelolaan, dan hak-hak lainnya. Sedangkan kata terpenuh berarti bahwa hak milik atas tanah telah memberi wewenang yang luas kepada pemegang hak dalam hal menggunakan tanahnya. Hak milik adalah Hak mengikuti obyek, Hak yang memiliki prioritas di atas hak-hak materi dari yang lebih muda, dan Hak yang diprioritaskan di atas hak individu pada umumnya.<sup>37</sup>

Hak Milik dapat mengalihkan, menjaminkan, menyewakan bahkan menyerahkan penggunaan tanah tersebut kepada pihak lain dengan memberikan hak atas tanah yang baru (Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai). Termasuk dalam lingkup terpenuhi adalah bahwa dari segi

---

<sup>37</sup>Saim Aksinudin, ‘Legal Assurance Of The Right Of The Certified Land Against Adat Law In The Land Law System In Indonesia’, *Journal Sampurasun*, 4.1 (2018), 29–40.

peruntukannya Hak Milik dapat dipergunakan untuk keperluan apa saja baik untuk usaha pertanian maupun non pertanian (rumah tinggal atau mendirikan bangunan untuk tempat usaha).<sup>38</sup>

Ketentuan mengenai hak milik diatur dalam Pasal 16 ayat 1 huruf a UUPA. Pengaturan secara khusus dalam Pasal 20 sampai 27 UUPA. Ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dalam undang-undang (Pasal 50 ayat I UUPA). Namun sampai sekarang undang-undang yang diperintahkan untuk mengatur tentang hak milik belum terbentuk. Oleh karena selama undang-undang mengenai hak milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA (Pasal 56 UUPA).<sup>39</sup>

Dalam KUHPerdata yang diatur di dalam Pasal 570 KUH Perdata s.d. Pasal 624 KUH Perdata menyatakan bahwa hak milik didefinisikan sebagai hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan tersebut dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.

---

<sup>38</sup>Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan Dan Praktik* (Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2014), p. 60.

<sup>39</sup>Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2015), p. 85 <978-602-1186-89-3>.

Lain halnya apa yang dirumuskan dalam Pasal 20 UUPA dimana dalam rumusan itu hanya mengatur benda yang tidak bergerak khususnya atas tanah, sebagaimana yang telah disebutkan diatas bahwa Pasal 20 UUPA berbunyi “Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan yang tercantum dalam Pasal 6 UUPA bahwa tanah mempunyai fungsi sosial termasuk pula tanah yang berstatus Hak Milik.<sup>40</sup>

Luasnya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemegang Hak Milik sebagaimana yang tersebut diatas, tidak berarti pemegang Hak Milik dapat berbuat apa saja atau tanpa batas atas penggunaan tanah tersebut. Meskipun tanah itu berstatus Hak Milik, pemegang Hak Milik dibatasi dalam suatu koridor aturan yang berlaku dimana pemegang hak wajib memperhatikan fungsi sosial atas tanah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yang artinya:<sup>41</sup>

- a. Dalam aktivitas penggunaan atau pemanfaatan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian kepada orang lain.
- b. Penggunaan tanah wajib disesuaikan dengan peruntukan yang telah ditetapkan sesuai dengan rencana tata ruang.
- c. Penggunaan atau pemanfaatan tanah wajib memperhatikan kepentingan umum selain kepentingan pribadi.
- d. Tanah yang digunakan atau dimanfaatkan harus dipelihara dengan baik

---

<sup>40</sup>H.S. Salim, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, ed. by Tarmizi (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), p. 101.

<sup>41</sup>Soerodjo, *Op.Cit.*, pp. 61–62.

dan mencegah terjadinya kerusakan tanah.

- e. Tanah yang digunakan tidak boleh diterlantarkan sehingga menimbulkan kerugian atas tanah tersebut, baik dari sisi kesuburan, penggunaan dan kemanfaatan atas tanah tersebut.

Hak milik atas tanah terjadi melalui tiga cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 ayat 1 dan 2 huruf a dan b UUPA yaitu:<sup>42</sup>

- a. Hak milik atas tanah terjadi menurut Hukum Adat;
- b. Hak milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah;
- c. Hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang.

Terjadinya hak milik menurut hukum adat dapat dilakukan dengan cara membuka tanah baru, contohnya pembukaan tanah ulayat. Ketentuannya akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 memberikan kewenangan kepada para Bupati/Walikota (sekarang Kepala Kantor Pertanahan) dan Camat/Kepala Kecamatan untuk memberi keputusan mengenai permohonan izin membuka tanah. Akan tetapi dengan surat tertanggal 22 Mei 1984 Nomor 593/570/SJ diinstruksikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada para Camat untuk tidak menggunakan kewenangan tersebut.

Penetapan Pemerintah dituangkan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah, yang diatur sebagai berikut:

- a. PMA/KBPN No.3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Dan

---

<sup>42</sup>Santoso, *Op.Cit.*, p. 85.

Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

- b. PMA/KBPN No.9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Hak milik atas tanah yang terjadi karena ketentuan Undang-Undang artinya Undang-Undang yang menetapkan hak milik tersebut. Contohnya hak milik atas tanah yang berasal dari konversi tanah bekas milik adat. Tanah milik adat pada hakekatnya merupakan tanah hak, akan tetapi menurut hukum tanah nasional yang berlaku di Indonesia pada tanggal 24 September 1960 tanah milik adat dapat menjadi hak milik jika telah dikonversikan. Konversi adalah penyesuaian suatu tanah hak menurut hukum yang lama menjadi sesuatu hak atas tanah menurut hukum yang baru. Penyesuaian hak ini juga terjadi pada hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum Barat (*eigendom*, *Erfpacht*, dan *opstal*). Adapun konversi hak-hak Barat tersebut dapat menjadi hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi UUPA.

## 2. Subjek Hak Milik Atas Tanah

Berdasarkan Pasal 21 UUPA yang menjadi subyek hak milik adalah sebagai berikut:

- a. Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik;
- b. Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik;
- c. Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh

hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperoleh hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak itu hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lainnya tetap berlangsung.

- d. Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan ayat (3) Pasal ini.

Pemegang hak milik atas tanah pada prinsipnya hanya dipunyai oleh perorangan, yaitu sebagai warga negara Indonesia tunggal. Oleh karena itu, hak milik pada dasarnya diperuntukkan khusus bagi warga negara Indonesia saja yang berkewarganegaraan tunggal.

Berdasarkan ketentuan pada ayat (2) dengan pertimbangan tertentu, hak milik dapat dipunyai oleh badan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, yaitu sebagai berikut :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut bank negara);

- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 139).
- c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah ditunjuk Menteri Sosial yang terkait.

Penunjukan badan-badan hukum tersebut dilakukan berdasarkan pertimbangan untuk kelancaran pelaksanaan tugasnya, serta untuk keperluan-keperluan yang menurut sifatnya menghendaki penguasaan tanah dengan hak milik, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Bagi Bank Negara dapat diberikan hak milik atas tanah yang dipergunakan sebagai tempat bangunan yang diperlukan guna menunaikan tugasnya serta untuk perumahan pegawainya;
- b. Perkumpulan Koperasi Pertanian dapat mempunyai hak milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari batas maksimum sebagai ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Pengadaan Tanah.
- c. Badan-badan keagamaan dan sosial dapat mempunyai hak milik atas tanah yang dipergunakan untuk keperluan-keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha keagamaan dan sosial.

### 3. Sifat dan Ciri Hak Milik

Seperti yang telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya Hak Milik

atas Tanah memiliki sifat terkuat dan terpenuh yang membedakannya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak-hak lainnya. Hak milik itu hak terkuat artinya bahwa hak milik itu tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain. Terpenuhi artinya hak milik dapat memberikan wewenang yang lebih luas dibandingkan hak-hak lainnya. Ini berarti hak milik dapat menjadi induk dari hak-hak lainnya, seperti misalnya pemegang hak milik dapat menyewakannya kepada pihak lain. Sedangkan ciri-ciri hak milik, antara lain:

- a. Wajib didaftarkan;
- b. Dapat beralih kepada ahli waris;
- c. Dapat dialihkan;
- d. Dapat diwakafkan;
- e. Turun Termurun;
- f. Dapat dilepaskan;
- g. Dapat dijadikan induk hak lain;
- h. Dapat dijadikan jaminan utang dengan hak tanggungan.

#### **D. Absentee**

##### **1. Tinjauan Kepemilikan Tanah**

Pemilikan tanah diawali dengan menduduki suatu wilayah oleh suatumasyarakat adat yang kemudian disebut dengan tanah komunal (tanah milikbersama). Di wilayah pedesaan di luar Jawa, tanah diakui oleh hukum adat tidaktertulis baik berdasarkan hubungan keturunan maupun

wilayah. Seiring dengan perubahan pola sosial ekonomi dalam setiap masyarakat, tanah milik bersama masyarakat adat ini secara bertahap dikuasai oleh anggota masyarakat melalui penggarapan yang bergiliran. Sistem kepemilikan individual kemudian mulai dikenal dalam sistem kepemilikan komunal.<sup>43</sup> Situasi ini terus berlangsung di dalam wilayah kerajaan dan kesultanan sejak abad ke-5 dan berkembang seiring kedatangan kolonial Belanda pada abad ke-17 yang membawa konsep hukum pertanahan mereka.<sup>44</sup>

Selama masa penjajahan Belanda, pemilikan tanah secara perorangan menyebabkan dualisme dalam hukum pertanahan, yaitu tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Adat dan tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Barat. Menurut hukum pertanahan Belanda, tanah bersama milik adat dan tanah milik adat perorangan adalah dibawah penguasaan Negara. Hak individu atas tanah seperti hak milik atas tanah diakui terbatas yang tunduk kepada Hukum Barat. Pluralisme Hukum Adat dibiarkan berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan politik ekonomi penjajah.<sup>45</sup>

Pemilikan tanah adat adalah suatu pengertian hak milik dalam arti yang luas, sehingga untuk mencoba menemukan pengertian yang umum dari hak milik itu maka akan diuraikan istilah dari hak pemilikan itu. Istilah

<sup>43</sup>Anita Dewi Anggraeni Kolopaking, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia* (Bandung: PT Alumni, 2013).

<sup>44</sup>Edy Sumarno, 'Kajian Hukum Kekuatan Pembukuan Akte Notaris Dibandingkan Akte Di Bawah Tangan Yang Berlaku Di Indonesia', *Asy-Syari'ah : Jurnal Hukum Islam*, 9.2 SE-Articles (2023) <<https://doi.org/10.55210/assyariah.v9i2.882>>.

<sup>45</sup>Muchsin, Imam Koeswahyono, and Soimin, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah* (Bandung: Refika Aditama, 2014), p. 23.

hak milik ini padahakekatnya sudah bersifat lebih konkrit karena menuju pada pengertian suatu benda yang akan dimiliki oleh seseorang. Menurut Gunawan Wiradi, kata pemilikan menunjukkan penguasaan efektif, misalnya sebidang tanah disewakan kepada orang lain, maka orang lain itulah yang menguasainya secara efektif.<sup>46</sup>

Van Vollenhoven dalam bukunya *De Indonesier en zijn Grond* (Orang Indonesia dan Tanahnya), mengatakan bahwa hak milik adalah suatu *hakeigendom* timur (*Ooster eigendomsrecht*), adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*) yang mempunyai wewenang untuk mempergunakan atau menikmati benda itu dengan batas dan sepenuhnya, dan menguasai benda itu seluas-luasnya.<sup>47</sup>

Pada kepustakaan hukum adat di kenal adanya dua pola penguasaan dan pemilikan atas tanah. Hak-hak penguasaan dan pemilikan atas tanah yaitu penguasaan oleh kelompok masyarakat yang disebut sebagai tanah ulayat dan tanah perorangan atau tanah milik adat. Pemilikan hak ulayat dikelompokkan pada penguasaan formal yuridis, sedangkan tanah milik adat yang bersifat perorangan itu selalu dikuasai secara aktif oleh pemiliknya dengan berbuat sesuatu yang nyata di atas tanah disebut dengan cara mendirikan bangunan, menanam dan sebagainya. Unsur-unsur

---

<sup>46</sup>Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria Dan Penelitian Agraria* (Bogor: Sajogyo Institute (SAINS), 2009).

<sup>47</sup>Cornelis van Vollenhoven, *Orang Indonesia Dan Tanahnya*, ed. by Upik Djalins and Anna Mariana (Yogyakarta: STPN Press, 2013), p. 92.

penting dari hak milik adalah:<sup>48</sup>

- a. Menguasai artinya si pemilik tanah dapat menyewakan, menggadaikan, meminjamkan, menukarkan, menghibahkan, dan menjual tanah menurut kehendak pemilik.
- b. Memungut hasil, yang berhak atas tanah adalah:
  - 1) Perorangan dan dapat turun-temurun kepada ahli warisnya.
  - 2) Persekutuan-persekutuan hukum adat.

Dalam penjelasan unsur-unsur pemilikan atas tanah, hak pemilikan atas tanah adalah merupakan hak terpenting yang dapat dimiliki oleh warga Negara atas sebidang tanah. Hak ini memberi kesempatan kepada pemegang haknya untuk mengusahakan tanahnya demi kesejahteraannya. Namun, penguasaan atas tanah ini tersebut boleh bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam perundang-undangan.<sup>49</sup>

## 2. Pengertian Tanah *Absentee*

UUPA sebagai peraturan dasar yang mengatur pokok-pokok keagrariaan dan merupakan landasan hukum tanah nasional, tidak memberikan pengertian yang tegas baik mengenai istilah “tanah” maupun istilah “agraria” dari ketentuan ketentuan Pasal 1 ayat (4), (5), dan (6) jo Pasal 2 ayat (1) UUPA dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian agraria mengandung makna yang luas, yang meliputi bumi, air, ruang angkasa,

<sup>48</sup>Andreas Pakage, ‘Eksistensi Penguasaan Dan Pemilikan Tanah Hak Ulayat Suku Mee Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Di Distrik Kaporaya Kabupaten Deiyai Provinsi Papua’ (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2012).

<sup>49</sup>A. P. Parlindungan, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah* (Bandung: Mandar Maju, 1994).

dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>50</sup>

Tanah merupakan salah satu jenis benda tetap yang memiliki kedudukan yang sangat penting dalam tata kehidupan masyarakat. Terlebih lagi ketika era modernisasi, segenap lintasan mulai dipacu, peranan tanah semakin mengedepan. Pada gilirannya nilai tanah menjadi semakin tajam dialami oleh masyarakat kota yang tingkat pertumbuhannya semakin pesat, sehingga kebutuhan terhadap tanah menjadi bertambah rumit dan langka.<sup>51</sup> Ada beberapa program-program utama *landreform* di Indonesia, yakni meliputi:

- a. Larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian melampaui batas;
- b. Larangan penguasaan tanah pertanian secara *absentee*/guntai;
- c. Retribusi tanah-tanah pertanian;
- d. Pengaturan tentang hak gadai pertanian;
- e. Pengaturan tentang bagi hasil tanah pertanian;
- f. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian.

*Landreform* memiliki beberapa program yang salah satunya berbicara mengenai larangan kepemilikan tanah guntai (*absentee*), pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) adalah pemilikan tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah pertanian tersebut.

Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*”

<sup>50</sup>Hayatul Ismi, *Tinjauan Hukum Atas Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia* (Pekanbaru: Forum Kerakyatan, 2017), p. 55.

<sup>51</sup>Muhammad Yusrizal, ‘Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum’, *De Lega Lata*, 2.1 (2017), 113–38 <<https://doi.org/10.30596/dll.v2i1.1143>>.

atau "*absentis*", yang berarti tidak hadir.<sup>52</sup> Dalam Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP Nomor 41 Tahun 1964) menyatakan: "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". Hal demikian menunjukkan bahwa pemilikan tanah pertanian secara *absente* menurut Peraturan Perundang-undangan tidak diperbolehkan, karena pada prinsipnya melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA yang menyatakan: "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".

Menurut pasal 1 ayat (1) Perpu No. 56 Tahun 1960 pada dasarnya seseorang yang keluarganya berkehidupan dari hasil pertanian diperbolehkan menguasai tanah pertanian baik milik sendiri atau milik orang lain dengan batas maksimum 20 hektar baik sawah, tanah kering ataupun sawah tanah kering.

Dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor Sekra 9/1/2 tanggal 5 Januari 1961 menjelaskan: "Yang dimaksud dengan tanah pertanian, ialah juga

---

<sup>52</sup>Natashia. *Op. Cit.*

semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat pengembalaan 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 seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah, dan berapa yang merupakan tanah pertanian.<sup>53</sup>

Tanah *Absentee* yaitu tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah tersebut.<sup>54</sup> Dengan kata lain tanah *Absentee* adalah tanah yang letaknya berjauhan dengan pemiliknya.<sup>55</sup> Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari *Absentee*, antara lain:

- a. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar Kecamatan tempat letak tanahnya.<sup>56</sup>
- b. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanahnya.
- c. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan

---

<sup>53</sup>A.P. Parlindungan, *Landreform Di Indonesia Suatu Studi Perbandingan* (Bandung: Mandar Maju, 1991), p. 8.

<sup>54</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya)* (Jakarta: Djambatan, 2003), p. 384.

<sup>55</sup>Ni Luh Putu Eka Kusumawati, Ketut Kasta Arya Wijaya, and Luh Putu Suryani, 'Pola Penggarapan Tanah Pertanian *Absentee* Di Desa Kintamani Kecamatan Kintamani Kabupaten Bangli', *Jurnal Analogi Hukum*, 5.1 (2023), 41–47 <<https://doi.org/10.22225/ah.5.1.2023.41-47>>.

<sup>56</sup>Harsono. *Op. Cit.*

tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke Kecamatan letak tanah tersebut.

- d. Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif.

### 3. Dasar Hukum Tanah *Absentee*

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Pasal 10 ayat (1) menyatakan : “ 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
- b. Undang-Undang Nomor 56Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Pasal 8 menyatakan: “Pemerintah mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah-pertanian minimum 2 hektar”.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Perabagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti kerugian. Pasal 3 ayat (1) menyatakan:“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”.

d. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1977 tentang Pemberian Tanah pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Pasal 2 ayat (1) menyatakan : “Sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah ini, pengecualian dari ketentuan- ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (Absentee) yang berlaku bagi para pegawai negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 280) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 112) sampai batas 2/5 (dua perlima) dari maksimum pemilikan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan diperlakukan juga bagi:

- 1) Pensiunan pegawai negeri
- 2) Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri. Pasal 6 menyatakan: “Seorang pegawai negeri dalam waktu 2 (dua) tahun menjelang masa pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara guntai (Absentee) seluas sampai 2/5 (dua perlima) dari batas maksimum penguasaan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan”.

#### 4. Larangan Pemilikan Tanah Secara *Absentee*

Salah satu program dari landreform adalah larangan pemilikan tanah secara absentee/guntai. Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara absentee/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 *absentee* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa Setiap orang dan badan hukum yang memiliki sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 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 kecamatan dimana ia bertempat tinggal. Pasal ini mengatur tentang pemilikan tanah oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan. Peraturan tersebut menunjukkan bahwa pemilikan tanah secara *absentee/guntai* tidak diperbolehkan dan melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA.

Larangan untuk memiliki tanah secara *absentee/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 *absentee/guntai* dibiarkan akan menyebabkan ketidakadilan karena yang bekerja bukan pemilik tanah pertanian tersebut, sehingga tidak sesuai dengan tujuan *landreform* yang diselenggarakan di

Indonesia.

Sebagaimana dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa Pemilik tanah yang berdomisili di luar kecamatan tempat letak tanah pertaniannya, dalam jangka waktu 6 bulan diharuskan untuk mengalihkan hak atas tanah pertaniannya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah pertanian tersebut berada atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Hal ini agar pemilik tanah pertanian tersebut dapat mengusahakan tanah pertanian tersebut secara aktif dengan sendiri.

Kepemilikan tanah secara absentee masih terus terjadi di Indonesia. Hal ini disebabkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kurangnya pemahaman dan pengetahuan masyarakat terhadap aturan hukum terkait larangan kepemilikan tanah secara absentee.
- b. Adanya suatu kondisi yang menyebabkan kepemilikan tanah secara absentee tidak dapat dihindari yaitu pemilik tanah memberikan hak waris kepada keluarganya yang bertempat tinggal tidak satu kecamatan dengan letak tanah pertanian berlokasi atau pemilik tanah pindah ke lokasi lain sementara pemilik tanah tidak melaporkan perpindahan tersebut.
- c. Adanya kondisi dimana pemerintah setempat (mis: camat), tidak memeriksa dengan teliti persyaratan pengurusan surat tanah yang dapat dilakukan dengan memberikan KTP palsu.

- d. Kondisi ekonomi masyarakat yang bertempat tinggal di lokasi tanah pertanian berada tidak mendukung untuk memiliki tanah tersebut, sehingga, dalam hal ini masyarakat setempat cenderung hanya bekerja mengelola tanah, namun hak milik tanah tetap berada pada masyarakat kota yang memiliki kondisi ekonomi yang lebih kuat dan mampu.
- e. Salah satu program dari *landreform* adalah larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*. Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara *absentee/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).

5. Tujuan Larangan Pemilikan Tanah Secara *Absentee*

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

Menurut Boedi Harsono, tujuan adanya larangan ini adalah agar hasil yang diperoleh dari perusahaan tanah itu sebagian besar dapat

dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.<sup>57</sup>

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

#### 6. Pengecualian Kepemilikan Tanah *Absentee*

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

---

<sup>57</sup>Harsono. Op.Cit., p. 385.

- a. 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.
- b. 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.
- c. 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.
- d. 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 Undangundang 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 2/5 luas maksimum yang ditentukan. Misalnya di daerah yang sangat padat, maka hanya diperbolehkan memiliki sawah  $2/5 \times 5 \text{ ha} = 2 \text{ ha}$ . Di dalam perkecualian yang dimaksudkan dalam pasal 3 dan 4 termasuk pula pemilikan oleh isteri dan/atau anak-anak yang masih menjadi tanggungannya.

Pengecualian dari larangan pemilikan tanah *absentee/guntai*, yaitu:<sup>58</sup>

- a. Pihak yang menjalankan tugas Negara
- b. Pihak yang sedang menunaikan kewajiban agama

---

<sup>58</sup>Perangin, p. 133.

- c. Pihak yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

Pengecualian bagi pihak yang memiliki tanah *absentee* tersebut yaitu seorang pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara *absentee* sampai batas 2/5 luas maksimum untuk Daerah Kabupaten/Kota letak tanah yang bersangkutan. 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 waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria jika ada alasan yang wajar.

Pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Guntai (Absentee)* bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan pengecualian mengenai pemilikan tanah pertanian yang berlaku bagi pegawai negeri diberlakukan juga bagi para pensiunan pegawai negeri. Pemilikan tersebut boleh diteruskan setelah pensiun, sekiranya kemudian yang bersangkutan berpindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan, dengan sendirinya pemilikan tersebut dapat ditambah hingga seluas batas maksimum.

## 7. Ganti Rugi Bekas Pemilik Tanah *Absentee*

Para pemilik tanah *absentee* yang diambil oleh negara dalam rangka landreform berhak untuk mendapat ganti rugi atas tanah mereka menurut PP Nomor 224 Tahun 1961 dan PP Nomor 41 Tahun 1964 ini merupakan ciri utama pelaksanaan landreform di Indonesia yang menunjukkan bahwa tidak ada penyitaan dalam politik pertanahan di Indonesia.<sup>59</sup>

- a. Kepada bekas pemilik tanah *absentee* diberikan ganti rugi yang besarnya ditetapkan oleh panitia landreform daerah tingkat II yang bersangkutan atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama lima tahun terakhir yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanahnya. Dengan menggunakan degresivited dibawah ini:
  - 1) Untuk 5 hektar yang pertama tiap hektarnya 10 kali hasil bersih setahun;
  - 2) Untuk 5 hektar yang kedua, ketiga, keempat tiap hektarnya 9 kali hasil bersih per tahun;
  - 3) Untuk yang selebihnya tiap hektarnya 7 kali hasil bersih setahun.
- b. Dengan ketentuan bahwajika harga tanah menurut perhitungan tersebut lebih tinggi dari harga umum, maka harga umumlah yang dipakai untuk menetapkan ganti kerugian tersebut. (pasal 6 ayat (1)). Ganti rugi diberikan sejumlah 10 % dalam bentuk uang simpanan di Bank

---

<sup>59</sup>Edi Ruchiyat, *Pelaksanaan Landreform Dan Jual Gadai Berdasarkan UU Nomor 56 ( Prp) Tahun 1966* (Bandung: Armico, 1983).

sedangsisanya berupa Surat Hutang *Landreform* (SHL). Surat Hutang *Landreform* tersebut diberi bunga 3 % setahun. Selama pemilik belum dapat mengambil uangnya dibank mendapat bunga 3 % setahun (pasal 7 ayat (1) dan (4) PP No. 224 / 1961);

Berdasarkan pasal II PP No. 41 / 1964 bunga 3 % diubah menjadi 5 % pertahun. Pada Tahun 1967 Direktur Jenderal Agraria mengeluarkan suatu peraturan hubungannya dengan penyesuaian jumlah ganti rugi untuk obyek obyek landreform (peraturan Dirjen Agraria No. 4 Tahun 1967) antara lain ditentukan ganti rugi yang akan dibayar kepada bekas pemilik pada tahun 1968 akan terbatas sampai Rp. 50.000,-.

Selanjutnya ditentukan bahwa pelaksanaan pembayaran ganti rugi berdasarkan tingkat prioritas sebagai berikut:

- a. Bekas pemilik yang tanah kelebihanya kurang dari 2 Hektar;
- b. Bekas pemilik yang tinggal didacrah tertentu meliputi tanah yang relatif kecil;
- c. Bekas pemilik yang tanahnya pernah didistribusikan sebelumnya;
- d. Bekas pemilik yang sudah terkena larangan *absentee*.

Apabila ada beberapa prioritas yang sama sedangkan jumlah dana yang tersedia tidak cukup untuk membayar ganti rugi maka panitia *land reform* akan mengadakan undian unuk menentukan siapa yang mempunyai hak untuk pembayaran pertama.

Menurut PP No. 224 / 1961 sumber-sumber pembiayaan lainnya meliputi dana anggaran pemerintah melalui Anggaran Pendapatan

dan Belanja Negara (APBN), pengumpulan biaya administrasi dari harga tanah yang harus dibayar oleh para petani / biaya ini telah diturunkan dari 10 % menjadi 6 % berdasarkan peraturan Direktur Jenderal Agraria No. 4 tahun 1967 dan penghasilan dari uang sewa serta penjualan dalam melaksanakan *landreform*.

Peraturan Direktur Jenderal Agraria no. 4 tahun 1967, menetapkan besarnya ganti kerugian maksimal Rp 50.000,- tiap hektarnya, yang akan dibayarkan sekaligus. Berhubung dengan keadaan keuangan Negara, maka pembayaran ganti kerugian tersebut baru dapat dimulai sebagian dalam tahun 1968.<sup>60</sup>

Untuk memperlancarkan pembiayaan *landreform* dan mempermudah pemberian fasilitas-fasilitas kredit kepada para petani dibentuk suatu yayasan yang berkedudukan sebagai badan hukum yang otonom dengan nama Yayasan Dana *Landreform* (YDL). Berdasarkan ketentuan PP 224/ 1961 tersebut pada tanggal 25 Agustus 1961 dibentuk oleh menteri Agraria Yayasan Dana *Landreform* dengan Akta Notaris R. Kardiman Jakarta No. 110. Yayasan Dana *Landreform* diurus oleh suatu dewan pengurus dan diawasi oleh suatu dewan pengawas. Pekerjaan sehari-hari diselenggarakan oleh seorang administrator.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 257 Tahun 1975 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tekhnis Pembayaran Ganti Rugi Secara Langsung dinyatakan bahwa para penerima redistribusi asal

---

<sup>60</sup>Harsono, pp. 303-4.

tanah *absentee* dan tanah kelebihan dapat melakukan pembayaran ganti rugi secara langsung dengan pembayaran tunai pada suatu waktu tertentu untuk seluruh ganti rugi yang belum dibayar. Pembayaran ganti rugi secara langsung tersebut dilakukan di kantor Kecamatan tempat letak tanah. Lalu lintas pembayaran ganti rugi secara langsung dan biaya administrasi dicatat dan dibukukan secara terpisah oleh Bendaharawan Yayasan Dana *Landreform*.



### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### A. Efektivitas Implementasi Catur Tertib Pertanahan di Bidang Pemilikan Tanah Secara *Absentee* di Kabupaten Kudus

Kabupaten Kudus sebagai salah satu Kabupaten di Jawa Tengah, terletak di antara 4 (empat) Kabupaten yaitu di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Jepara dan Kabupaten Pati, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Pati, sebelah selatan dengan Kabupaten Grobogan dan Pati serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Demak dan Jepara.

Luas wilayah Kabupaten Kudus tercatat sebesar 42.516 hektar atau sekitar 1,31 persen dari luas Propinsi Jawa Tengah. Kecamatan yang terluas adalah kecamatan Dawe yaitu 8.584 Ha (20,19 persen), sedangkan yang paling kecil adalah Kecamatan Kota seluas 1.047 Ha (2,46 persen) dari luas Kabupaten Kudus. Luas wilayah tersebut terdiri dari 20.687 Ha (48,66 persen) merupakan lahan pertanian sawah dan 7.563 Ha (17,79 persen) adalah lahan pertanian bukan sawah, sedangkan sisanya adalah lahan bukan pertanian sebesar 14.266 Ha (33,55 persen).

Berdasarkan data pertanahan di Kabupaten Kudus tersebut di atas, dapat ditarik pengertian bahwa dari seluruh lahan tanah yang ada di Kabupaten Kudus, yaitu seluas 42.516 hektar, lebih dari setengahnya atau tepatnya 66,45% merupakan lahan pertanian. Hal ini menunjukkan bahwa

masih banyak masyarakat Kabupaten Kudus yang mengandalkan pertanian sebagai mata pencaharian.

Menyikapi kondisi tersebut di atas tentunya menjadikan kebijakan di bidang pengelolaan tanah pertanian sangat penting bagi masyarakat Kabupaten Kudus, termasuk di dalamnya pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee*.

Sebelum membahas pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus, terlebih dahulu akan disampaikan mengenai kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus.

Dari hasil pendataan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus dapat diketahui bahwa jumlah keseluruhan tanah *absentee* yang ada di Kabupaten Kudus adalah seluas 815,505 Ha, atau sebesar 2,9% dari seluruh luas lahan pertanian yang ada di Kabupaten Kudus. Adapun perincian selengkapnya mengenai kepemilikan tanah secara *absentee* disampaikan dalam tabel berikut:<sup>61</sup>

Tabel 1.

Data Kepemilikan Tanah *Absentee* di Kabupaten Kudus Tahun 2016

No	Kecamatan	Luas (Ha)
1	Kota	21,749
2	Undaan	489,452
3	Mejobo	18,634
4	Bae	2,852
5	Jati	6,406
6	Kaliwungu	3,086
7	Gebog	72,157
8	Jekulo	26,058
9	Dawe	175,111

<sup>61</sup> LRA Kudus yang sudah diolah

<b>JUMLAH</b>	<b>815,505</b>
---------------	----------------

Sumber: LRA Kudus yang sudah diolah

Adapun mengenai penyebab terjadinya kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus, dari hasil penelitian yang telah dilakukan diketahui bahwa terdapat 2 (dua) alasan yang mendasari kepemilikan tanah secara *absentee*, yaitu karena perpindahan tempat tinggal dan karena jual beli. Hal tersebut adalah sebagaimana disampaikan oleh Bambang Gunawan S.PD selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, bahwa umumnya kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus disebabkan oleh 2 (dua) hal, yaitu kepindahan tempat tinggal pemilik tanah dan jual beli antara pemilik tanah dengan pembeli yang berasal dari luar daerah dimana tanah tersebut berada. Sayangnya, pendataan terhadap keberadaan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus masih belum valid atau belum sesuai dengan yang sebenarnya. Masih banyak tanah *absentee* di Kabupaten Kudus yang belum terdata oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus.<sup>62</sup>

Pernyataan tersebut di atas dibenarkan oleh Agus Susanto, Zaenuri, dan Satria Agus Himawan, masing-masing Camat Jekulo, Camat Mejobo, dan Camat Kaliwungu Kabupaten Kudus, bahwa memang hingga kini tidak ada data yang valid tentang kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus. Hal tersebut dikarenakan tidak semua peralihan hak atas tanah yang dilakukan secara bawah tangan dilaporkan kepada pihak Kecamatan.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Wawancara dengan Bambang Gunawan S.PD, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, Juli 2023

<sup>63</sup> Wawancara dengan Agus Susanto, Zaenuri, dan Satria Agus Himawan, masing-masing Camat Jekulo, Camat Mejobo, dan Camat Kaliwungu Kabupaten Kudus, Juli 2023

Dari pihak desa sendiri, yang dalam hal ini diwakili oleh Syamsul Hidayat, Aris Subkhan, dan Nurhadi, masing-masing Kepala Desa Jojo, Kepala Desa Gulang, dan Kepala Desa Payaman Kecamatan Mejobo Kabupaten Kudus menyatakan bahwa memang kepemilikan tanah secara *absentee* sulit untuk didata. Hal ini dikarenakan dalam pelaksanaan jual beli tanah yang terjadi masih menggunakan cara di bawah tangan selain itu dalam hal diketahui pembelinya dari luar wilayah, pihak pemerintah desa juga enggan untuk melarang atau menegur mengingat penjualnya adalah warganya sendiri yang umumnya sedang membutuhkan uang yang diharapkan diperoleh dari penjualan tanah atau sawah miliknya.<sup>64</sup>

Guna mengetahui proses kepemilikan tanah secara *absentee*, berikut disampaikan hasil wawancara yang dilakukan terhadap pemilik tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus.

Disampaikan oleh Rifa'i dan Suhardi, masing-masing pemilik tanah *absentee* di Desa Gulang dan Desa Payaman Kecamatan Mejobo Kabupaten Kudus, bahwa awal kepemilikan tanah tersebut diperoleh dari jual beli di bawah tangan dengan pemiliknya. Dipilihnya jual beli secara di bawah tangan dengan pertimbangan selain lebih praktis dan hemat, hal yang utama adalah karena sudah kenal dengan penjualnya lagi pula hubungan dengan penjualnya tetap berlanjut, yaitu sebagai penggarap sawah yang dibelinya tersebut,

---

<sup>64</sup> Wawancara dengan Syamsul Hidayat, Aris Subkhan, dan Nurhadi, Masing-masing Kepala Desa Jojo, Kepala Desa Gulang, dan Kepala Desa Payaman Kecamatan Mejobo Kabupaten Kudus, Juli 2023

sehingga bila dikemudian hari pihaknya ingin melakukan balik nama prosesnya tidak sulit.<sup>65</sup>

Demikian pula yang disampaikan oleh Suharto dan Kasmian, masing-masing pemilik tanah *absentee* di Desa Hadipolo dan Desa Bulungkulon Kecamatan Jekulo Kabupaten Kudus, bahwa mereka memperoleh tanah tersebut dari jual beli dengan penduduk setempat dan jual beli tersebut dilakukan secara di bawah tangan dengan diketahui oleh Kepala Desa setempat. Bedanya, tanah yang mereka beli tersebut tidak digarap atau dibiarkan menganggur karena rencannya akan dibangun sebagai rumah tinggal.<sup>66</sup>

Berbeda dengan pendapat diatas, Suherman dan Hardjo, masing-masing pemilik tanah *absentee* di Desa Gondoharum Kecamatan Jekulo dan Desa Garunglor Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kudus, bahwa kepemilikan tanah yang dimilikinya berada di luar kecamatan tempat mereka tinggal diperoleh dari warisan dan saat ini disewakan kepada orang lain.<sup>67</sup>

Selanjutnya pendapat lain disampaikan oleh Hartono, Mursidi, dan Rahmad, masing-masing pemilik tanah *absentee* di Desa Jojo kecamatan Mejobo, Desa Setrokalangan dan Desa Kaliwungu kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kudus, bahwa tanah milik mereka yang berada di luar kecamatan dimana mereka tinggal tersebut dari dulu memang milik mereka sendiri.

---

<sup>65</sup> Wawancara dengan Rifa'i dan Suhardi, Masing-masing pemilik tanah *absentee* di Desa Gulang dan Desa Payaman Kecamatan Mejobo Kabupaten Kudus, Juli 2023

<sup>66</sup> Wawancara dengan Suharto dan Kasmin, masing-masing pemilik tanah *absentee* di Desa Hadipolo dan Desa Bulungkulon Kecamatan Jekulo Kabupaten Kudus, Juli 2023

<sup>67</sup> Wawancara dengan Suherman dan Hardjo, masing-masing pemilik tanah *absentee* di desa Gondoharum Kecamatan Jekulo dan Desa Garunglor Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kudus, Juli 2023

Namunkarena alasan tertentu yang menjadikan merka harus pindah rumah, sedangkan mereka belum ada niatan untuk menjualnya, maka tanah tersebut hingga kini masih menjadi milik mereka.<sup>68</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan para pemilik tanah secara *absenteedi* Kabupaten Kudus tersebut di atas, dapat ditarik pengertian bahwa kepemilikan tanah secara *absenteedi* Kabupaten Kudus dimulai dari terjadinya jual beli, warisan dan kepindahan rumah. Selanjutnya mengenai status tanahnya sendiri, sebagian besar masih berupa tanah pertanian dan masih dikelola, baik dengan cara disewakan ataupun dengan cara bagi hasil. Hanya sedikit saja tanah *absenteedi* Kabupaten Kudus yang tidak dikelola, dengan alasan akan dibangun sebagai tempat tinggal.

Dengan masih adanya kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus semestinya hal tersebut dilarang oleh ketentuan Pasal 7, 10 dan Pasal 17 UUPA berikut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus selaku institusi yang berwenang di bidang pertanahan di Kabupaten Kudus dituntut untuk mampu mencengah dan mengurangi kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten kudus melalui pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan.

Untuk mengetahui upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus dalam pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* berikut disampaikan hasil penelitian yang telah dilakukan;<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Wawancara dengan Hartono, Mursidi, dan Rahmad, masing-masing pemilik tanah *absenteedi* Desa Jojo Kecamatan Mejobo, Desa Setrokalangan dan Desa Kaliwungu Kecamatan Kaiwungu Kabupaten Kaliwungu Kabupaten Kudus, Juli 2023.

## 1. Tertib Hukum Pertanahan

Pada upaya pelaksanaan tertib hukum pertanahan ini, Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus telah melakukan kegiatan:

### a. Meningkatkan tingakat kesadaran hukum masyarakat.

Upaya ini dilakukan dengan cara memberikan penyuluhan kepada aparat Pemerintahan Desa mengenai pendaftaran tanah dan larangan kepemilikan tanah *absentee*. Dari kegiatan ini diharapkan aparat-aparat Pemerintahan Desa tersebut mensosialisasikannya kepada masyarakat langsung. Hal ini dikarenakan adanya keterbatasan personil yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus sehingga tidak memungkinkan untuk melakukan sosialisasi secara langsung. Harapan kedua diberikannya penyuluhan kepada aparat Pemerintahan Desa adalah karena mereka merupakan pihak yang terlibat langsung dengan pengelolaan tanah pertanian di wilayah masing-masing, sehingga dalam hal diindikasikan akan terjadi kepemilikan tanah secara *absentee* dapat dicegah dengan memberikan pengarahan dan memberitahukan adanya kewajiban untuk mendaftarkan tanah dan adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.

### b. Meningkatkan pengawasan dan koordinasi dalam pelaksanaan hukum agraria. Kegiatan pengawasan dilakukan dengan cara mengupayakan terselenggaranya pendaftaran tanah, baik perorangan maupun kolektif. Dalam hal ini penekanan juga diberikan kepada Kepala Desa untuk

---

<sup>69</sup> Wawancara dengan Bambang Gunawan S.Pd, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, Juli 2023

selalu menyarankan dilakukannya pendaftaran tanah secara langsung pada setiap transaksi peralihan hak atas tanah. Kegiatan koordinasi dalam pelaksanaan hukum agraria dilakukan dengan cara membuat pendataan ulang terhadap kepemilikan tanah secara *absentee* dan melaksanakan kegiatan redistribusi terhadap tanah-tanah *absentee* tersebut. Kegiatan redistribusi dilakukan dengan cara melaporkan keberadaan tanah *absentee* kepada Kantor Wilayah untuk selanjutnya disosialisasikan kepada para pemilik tanah secara *absentee* dan diakhiri dengan penyerahan ganti rugi kepada pemilik tanah secara *absentee*.

Pada tahapan tertib hukum pertanahan ini, kegiatan atau upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus hanya meliputi dua kegiatan tersebut di atas, yaitu meningkatkan tingkat kesadaran hukum masyarakat dan meningkatkan pengawasan dan koordinasi dalam pelaksanaan hukum agraria.

Adapun kegiatanlain yang tercantum dalam Catur Tertib Pertanahan, yaitu melengkapi peraturan perundangan di bidang pertanahan dan penjatuhan sanksi tegas terhadap pelanggaran yang terjadi belum terlaksana. Tidak terlaksananya kegiatan melengkapi peraturan perundangan di bidang pertanahan adalah karena hal tersebut bukan menjadi kewenangan Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, melainkan kewenangan Kantor Pusat atau Badan Pertanahan Nasional. Selanjutnya kegiatan menjatuhkan sanksi tegas terhadap pelanggaran yang terjadi

belum terlaksana karena belum ada peraturan atau petunjuk pelaksanaannya.

## 2. Tertib Administrasi Pertanahan

Pada tahap ini, kegiatan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus meliputi:

- a. Mempercepat proses pelayanan yang menyangkut urusan pertanahan. Kegiatan ini dilakukan dengan cara membenahi dan melengkapi pendataan dan sarana pelayanan. Salah satunya adalah melalui kegiatan komputerisasi, sehingga dalam penyajian data-data yang dibutuhkan dapat dilakukan dengan cepat dan praktis.
- b. Menyediakan peta dan data penggunaan tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat sebagai bahan dalam penyusunan perencanaan penggunaan tanah bagi kegiatan-kegiatan pembangunan. Penyusunan data dan daftar pemilik tanah, tanah-tanah kelebihan batas maksimum, tanah-tanah *absentee* dan tanah-tanah negara.
- c. Menyempurnakan daftar-daftar kegiatan baik di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus maupun di kantor PPAT.
- d. Mengusahakan pengukuran tanah dalam rangka pensertifikatan hak atas tanah.

## 3. Tertib Penggunaan Tanah

Tahap ini dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus melalui kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- a. Menumbuhkan pengertian mengenai arti pentingnya penggunaan tanah secara berencana dan sesuai dengan kemampuan tanah. Kegiatan ini dilakukan dengan melibatkan pemerintah desa melalui kegiatan penyuluhan yang diselenggarakan di masing-masing desa secara bergilir.
  - b. Menyusun rencana penggunaan tanah dengan menyesuaikan pada rencana tata ruang dan wilayah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus.
  - c. Melakukan survey sebagai bahan pembuatan peta penggunaan tanah, peta kemampuan dan peta daerah-daerah kritis.
4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup

Pada tahap ini, Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus telah menyelenggarakan beberapa kegiatan, yaitu :

- a. Menyadarkan masyarakat bahwa pemeliharaan tanah merupakan kewajiban setiap pemegang hak atas tanah. Menyampaikan kepada masyarakat umum bahwa kewajiban memelihara tanah tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai suatu hubungan dengan tanah.
- b. Memberikan penjelasan tata guna tanah dalam setiap permohonan hak atas tanah dan perubahan penggunaan tanah.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut di atas, dapat ditarik pengertian bahwa pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus dengan menyelenggarakan beberapa kegiatan yang mencakup tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Dari beberapa kegiatan tersebut, pada kegiatan tertib administrasi pertanahan masih belum berjalan optimal. Hal tersebut antara lain disebabkan kurang validnya data kepemilikan tanah secara *absentee* dan masih banyaknya kegiatan jual beli tanah yang dilakukan secara bawah tangan tanpa sepengetahuan pemerintah desa setempat.

Pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus tersebut di atas pada dasarnya dilakukan untuk meningkatkan daya guna tanah. Dengan masih adanya tanah yang bersifat *absentee* di Kabupaten Kudus tentunya menjadikan pengelolaan tanahnya kurang maksimal dan belum memenuhi harapan dari program penataan tanah pertanian yang pada pokoknya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan para petani.

Hal tersebut adalah sesuai dengan pendapat Effendi Perangin yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat

menimbulkan sistem-sistem penghisapan. Ini berarti bahwa para petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala resikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya. Sehingga itu tidak sesuai dengan tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia yaitu 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,

Dengan masih adanya beberapa kegiatan yang kurang optimal tersebut di atas, tentunya menjadikan pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di Kabupaten Kudus juga kurang maksimal. Apalagi pendataan merupakan hal utama untuk dapat dilakukannya kegiatan berikutnya. Dengan masih lemahnya atau kurang validnya pendataan terhadap kepemilikan tanah secara *absentee* sebagaimana diuraikan di atas dimungkinkan kebijakan yang diambil berkaitan dengan kepemilikan tanah secara *absentee* juga kurang efektif.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara

*absentee* di Kabupaten Kudus masih kurang optimal, utamanya dari segi pendataan dan banyaknya jual beli tanah secara di bawah tangan yang termasuk dalam lingkup Tertib Administrasi Pertanahan. Hal ini pada akhirnya menjadikan tujuan *landreform* di Kabupaten Kudus belum bisa memenuhi harapan yang hendak dicapai, yaitu meningkatkan kesejahteraan para petani pada khususnya, dan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila pada umumnya.

Penyebab belum efektifnya implementasi catur tertib pertanahan di bidang pemilikan hak atas tanah secara *absentee* berkaitan faktor penyebab terjadinya tanah *absentee* dari aspek kebudayaan karena adanya hibah dan pewarisan. Hibah adalah suatu hal yang lumrah terjadi dan sudah menjadi kebiasaan masyarakat karena sebagian besar masyarakat memberikan harta kepada anak-anaknya dengan hibah. Proses hibah ini terjadi ketika adanya perkawinan, dan yang akan menjadi harta warisan yaitu harta kekayaan yang belum di bagikan kepada anak-anaknya dimana harta tersebut merupakan harta orang tua semasa hidupnya. Hal inilah yang mengakibatkan terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Dan kurangnya kesadaran hukum masyarakat, karena kehidupan masyarakat dapat berjalan dengan tertib dan teratur tentunya didukung oleh adanya suatu tatanan karena dengan adanya tatanan inilah kehidupan menjadi tertib.

Di dalam masyarakat ketertiban tentunya merupakan hal yang sangat diperlukan terutama untuk menciptakan kedamaian dalam

kehidupan manusia. Untuk mencapai sebuah ketertiban perlu adanya kesadaran hukum yang sangat erat kaitannya, karena hukum adalah alat untuk mengatur masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto, kesadaran hukum merupakan suatu penilaian terhadap apa saja yang dianggap sebagai hukum yang baik dan atau yang tidak baik, penilaian terhadap hukum tersebut didasarkan pada tujuannya yaitu apakah hukum tadi adil atau tidak, karena masyarakat mengharapkan keadilan. Penilaian tersebut timbul karena manusia di dalam menentukan kehendaknya sangat ditentukan oleh keserasian antara pikiran dan perasaannya.

Indikator yang terdapat dalam kesadaran hukum menurut Soerjono Soekanto ada 4 macam, yaitu: a. Pengetahuan hukum, Seseorang mengetahui bahwa perilaku tertentu diatur oleh hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Hal ini menyangkut perilaku yang dilarang oleh hukum maupun perilaku yang diperbolehkan oleh hukum yang menuntut pelaksanaan hak dan kewajiban, b. Pemahaman hukum, Seorang warga masyarakat mempunyai pengetahuan dan pemahaman mengenai aturan-aturan tertentu terutama dari segi isinya. c. Sikap hukum, Seseorang mempunyai kecenderungan untuk mengadakan penilaian tertentu terhadap hukum. dan d. Perilaku hukum, Seseorang berperilaku sesuai dengan hukum yang berlaku.

Dilihat dari masih ada pemilikan tanah pertanian secara absentee membuktikan bahwa kesadaran hukum masyarakatnya masih kurang.

Faktor inilah yang paling banyak mengakibatkan terjadinya pemilikan tanah pertanian secara absentee. Jadi, berdasarkan data dan hasil wawancara yang penulis peroleh selama melakukan penelitian mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee dapat dikatakan bahwa larangan tersebut sudah tidak Efektif lagi untuk dilaksanakan karena : a) Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya tersebut berada masih bisa atau dapat mengerjakan tanahnya secara aktif dan efektif, baik dikerjakan sendiri maupun dikerjakan dengan bantuan orang lain sehingga tanah tersebut tidak terlantar dan selalu produktif sehingga diperoleh hasil yang optimal;b) Dengan perkembangan teknologi komunikasi dan transportasi serta semakin canggihnya metode pertanian, jarak tidak lagi menjadi hambatan bagi mereka untuk tidak mengerjakan sendiri tanahnya dengan efektif. Sehingga tanah yang mereka miliki selama ini tidak pernah ada yang sampai tidak digarap dan diurus oleh pemiliknya dan menjadi tanah yang terlantar. Sedangkan pemilik tanah yang tidak bisa mengerjakan sendiri tanahnya masih bisa secara aktif memantau perkembangan atas penggarapan tanahnya agar tidak menjadi terlantar. d) Peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee adalah peraturan yang dibuat pada tahun 1960-an yang dimana peraturan ini masih berlaku dan belum diubah, aturan ini melarang pemilikan tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal diluar Kecamatan tempat letak tanahnya berada, sementara pada kenyataannya yang terjadi di Kecamatan Empang pemilik tanah tidak

hanya bertempat tinggal di luar Kecamatan bahkan tetapi ada yang bertempat tinggal di luar Kabupaten Sumbawa. Sehingga peraturan ini sudah tidak relevan lagi untuk dilaksanakan.

## **B. Kendala-kendala yang Muncul pada Implementasi Catur Tertib Pertanahan di Bidang Pemilikan Tanah Secara *Absentee* di Kabupaten Kudus**

Apabila mendasarkan pada hasil penelitian dan pembahasan sub bab terdahulu, dapat diketahui bahwa kendala-kendala yang muncul pada pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus adalah kurang validnya pendataan terhadap kepemilikan tanah secara *absentee* dan masih banyaknya jual beli tanah secara bawah tangan.

Menyikapi hal tersebut di atas, Bambang Gunawan S.Pd selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus menyatakan bahwa dengan masih banyaknya praktik jual beli tanah secara bawah tangan yang tidak dilaporkan kepada pemerintah desa, menjadikan pendataan terhadap status tanah pertanian tidak bisa valid atau akurat. Hal ini dikarenakan acuan pendataan tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus masih mengandalkan data dari masing-masing desa.<sup>70</sup>

Lebih lanjut ditambahkan bahwa selain disebabkan masih banyaknya praktik jual beli tanah secara bawah tangan, masih banyaknya kepemilikan

---

<sup>70</sup> Wawancara dengan Bambang Gunawan S.Pd, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, Juli 2023.

tanah yang belum didaftarkan juga menjadikan data tentang pertanahan yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus kurang akurat. Selama ini, data yang masuk di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus hanyalah data mengenai tanah-tanah yang telah didaftarkan sebagaimana diatur dalam peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 1997, sedangkan terhadap tanah yang belum didaftarkan datanya ada di masing-masing desa.<sup>71</sup>

Masih banyaknya praktik jual beli tanah secara bawah tangan juga dibenarkan oleh responden sampel dari kelompok Camat. Disampaikan oleh Agus Susanto, Zaenuri, dan Satria Agus Himawan, masing-masing Camat Jekulo, Camat Mejobo, dan Camat Kaliwungu Kabupaten Kudus, bahwa memang tidak dapat dipungkiri kalau praktik jual beli tanah pada saat ini masih banyak yang dilakukan secara bawah tangan. Hal tersebut tentunya disebabkan oleh banyak faktor, baik dari segi biaya, praktis, maupun kurangnya pemahaman masyarakat terhadap arti penting dari pendaftaran tanah itu sendiri.<sup>72</sup>

Pendapat para Camat di atas dibenarkan oleh sampel dari sekelompok Kepala Desa, yang dalam hal ini diwakili oleh Mursidi, Martoyo, dan Sugimin, masing-masing Kepala Desa di Desa Setrokalangan, Desa Kaliwungu, dan Desa Garunglor Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kudus yang menyatakan bahwa tingginya biaya pendaftaran tanah dan lamanya proses pengurusannya menjadikan masyarakat lebih memilih melakukan

---

<sup>71</sup> Wawancara dengan Bambang Gunawan S.Pd, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, Juli 2023.

<sup>72</sup> Wawancara dengan Agus Susanto, Zaenuri, dan Satria Agus Himawan, masing-masing Camat Jekulo, Camat mejobo, dan Camat Kaliwungu Kabupaten Kudus, Juli 2023

transaksi jual beli tanah secara bawah tangan. Dengan melakukan jual beli tanah secara bawah tangan, masyarakat cukup menyediakan satu lembar kwitansi dan materai saja, dan setelah itu hak atas milik tanah akan berpindah ke tangan pembeli.<sup>73</sup>

Senada dengan pendapat tersebut di atas, Masrukan, Sdan Suwono, masing-masing Kepala Desa di Desa Gondoharum, Desa Hadipolo, dan Desa Bulungkulon Kecamatan Jekulo Kabupaten Kudus menyatakan bahwa selain masalah biaya dan kepraktisan, masyarakat juga masih banyak yang belum memahami arti penting pendaftaran tanah. Banyak masyarakat yang beranggapan bahwa sertifikat hanya diperuntukkan dalam hal pengajuan kredit saja, sehingga bagi mereka yang tidak ingin atau tidak berencana mengambil kredit di bank tidak akan melakukan pendaftaran tanah. Bagi mereka selebar kertas kwitansi yang telah dibubuhi materai sudah merupakan bukti yang kuat atas kepemilikan tanah yang dibelinya tersebut.<sup>74</sup>

Pendapat-pendapat tersebut di atas dikuatkan oleh keterangan dari para pemilik tanah secara *absentee* yang dalam hal ini diwakili oleh Hartono, Mursidi, dan Rahmad, masing-masing pemilik tanah *absentee* di Desa Jojo Kecamatan Mejobo, Desa Setrokalangan dan Desa Kaliwungu Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kudus, bahwa alasan biaya dan lamanya proses menjadi faktor utama bagi mereka untuk menunda niatan pelaksanaan

---

<sup>73</sup> Wawancara dengan Mursidi, Martoyo, dan Sugimin, Masing-masing Kepala Desa di Desa Setrokalangan, Desa Kaliwungu, dan Desa Garunglor Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kudus, Juli 2023.

<sup>74</sup> Wawancara dengan Masrukan, Sdan Suwono, Masing-masing Kepala Desa do Desa Gondoharum, Desa Hadipolo, dan Desa Bulungkulon Kecamatan Jekulo Kabupaten Kudus, Juli 2023

pendaftaran tanah. Selain itu juga masih belum merasa perlu untuk memiliki seertifikat, karena belum ada niatan untuk mengambil kredit di bank.<sup>75</sup>

Selain kendala-kendala tersebut di atas, terdapat beberapa kendala yang datangnya dari internal Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, yaitu sebagaimana disampaikan oleh Bambang Gunawan S.Pd, selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus bahwa terdapat beberapa kendala di lingkungan Kantor Pertanahan dalam penyelenggaraan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus, yaitu antara lain:<sup>76</sup>

#### 1. Keterbatasan Personil

Untuk diketahui bahwa hingga kini kantor Pertanahan Kabupaten Kudus hanya memiliki 8 (delapan) personil yang bertugas di lapangan, selebihnya sebanyak 79 (tujuh puluh sembilan) personil merupakan tenaga administrasi. Kondisi ini tentunya menjadikan pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan kurang optimal. Sebagaimana diketahui bahwa apabila diperhatikan isi dari Catur Tertib Pertanahan itu sendiri, terlihat bahwa Catur Tertib Pertanahan lebih banyak menuntut pelaksanaan di lapangan. Misalnya saja dalam hal tertib administrasi yang di dalamnya mencakup pelaksanaan pendataan terhadap kepemilikan tanah secara *absentee*, dengan hanya mengandalkan 8 (delapan) orang personil saja untuk melakukan pendataan di 9 (sembilan) kecamatan yang masih terbagi lagi

---

<sup>75</sup> Wawancara dengan Hartono, Mursidi, dan Rahmad, Masing-masing pemilik tanah *absentee* di Desa Jojo Kecamatan Mejobo, Desa Setrokalangan dan Desa Kaliwungu Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kudus, Juli 2023.

<sup>76</sup> Wawancara dengan Bambang Gunawan S.Pd, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, Juli 2023.

menjadi 123 desa dan 6 kelurahan tentunya menjadikan pendataan tersebut lama dan kurang valid.

2. Keterbatasan sarana dan prasarana

Dalam Hal sarana dan prasarana, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus juga masih belum mampu mendukung sepenuhnya. Misalnya saka keberadaan unit komputer yang merupakan sarana utama dalam pembuatan *database* pertanahan, hingga saat ini keberadaan komputer hanya ada di ruang Kepala Seksi ke atasm, sedangkan untuk staf administrasi yang justru berhubungan langsung dengan pendataan tidak atau belum tersedia komputer.

3. Keterbatasan SDM di bidang informatika

Dengan adanya sistem komputerisasi dalam pengolahan data pertanahan tentunya membutuhkan tenaga-tenaga operator atau yang menguasai teknik informatika untuk melakukan olah data. Namun hingga saat ini SDM personil yang ada di Kantor Pertaahan Kabupaten Kudus lebih dominan di bidang pertanahan, baik teknik maupu admnistratif.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap kendala-kendala yang muncul pada pelaksanaan Catur Tertib Pertahanan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kendala-kendala yang muncul pada pelaksanaan Catur Tertib Pertahanan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu kendala internal dan kendala eksternal.

Kendala internal yang muncul pada pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus adalah adanya keterbatasan personil, keterbatasan dukungan sarana dan prasarana, serta adanya keterbatasan SDM. Adapun kendala eksternal yang muncul pada pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus adalah masih banyaknya bidang tanah pertanian yang terdaftar dan masih rendahnya pemahaman masyarakat terhadap arti penting pendaftaran tanah.

Menyikapi kendala-kendala yang muncul pada pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di kabupaten Kudus tersebut di atas, Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus telah berupaya mengatasinya dengan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:<sup>77</sup>

1. Kendala internal

- a. Untuk mengatasi kendala keterbatasan personil, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus telah berupaya mengajukan penambahan personil dan berupaya melibatkan aparat pemerintah desa dalam hal pelaksanaan pendataan tanah, khususnya terhadap tanah *absentee*.
- b. Untuk mengatasi kendala keterbatasan sarana dan prasarana, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus mengajukan permohonan ke Kantor Wilayah. Sementara itu sambil menunggu realisasi penambahan dukungan sarana dan prasarana, pihak Kantor

---

<sup>77</sup> Wawancara dengan Bambang Gunawan S.Pd, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, Juli 2023.

Pertanahan Kabupaten Kudus telah berupaya melakukan penambahan sementara sarana dan prasarana dengan cara menganjurkan karyawan sebisa mungkin untuk membawa komputer (laptop) sendiri.

- c. Untuk mengatasi kendala keterbatasan SDM di bidang informatika, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus menyelenggarakan 2 (dua) kegiatan, yaitu mengikutsertakan personilnya dalam pelatihan-pelatihan di bidang informatika, dan melibatkan pihak ketiga dalam pembuatan *database*. Umumnya pihak ketiga yang dilibatkan dalam pembuatan *database* tersebut diperoleh dari biro jasa yang khusus dilibatkan untuk membuat *database*.

## 2. Kendala eksternal

Untuk mengatasi kendala eksternal ini, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus telah menyelenggarakan beberapa kegiatan, yaitu antara lain adalah:

- a. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara massal melalui program PRONAS. Dalam kegiatan ini masyarakat dibebaskan dari biaya sama sekali dan pelayanan yang diberikan akan dipercepat.
- b. Penyuluhan tentang arti pentingnya kegiatan pendaftaran tanah, kegiatan ini dilakukan secara berkala dan bergilir dari satu desa ke desa lainnya, dengan melibatkan aparat pemerintah desa.

Apabila mencermati upaya-upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus tersebut di atas, dapat ditarik pengertian bahwa

kegiatan atau upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus lebih mengarah pada terselenggaranya pendataan tanah melalui pendaftaran tanah.

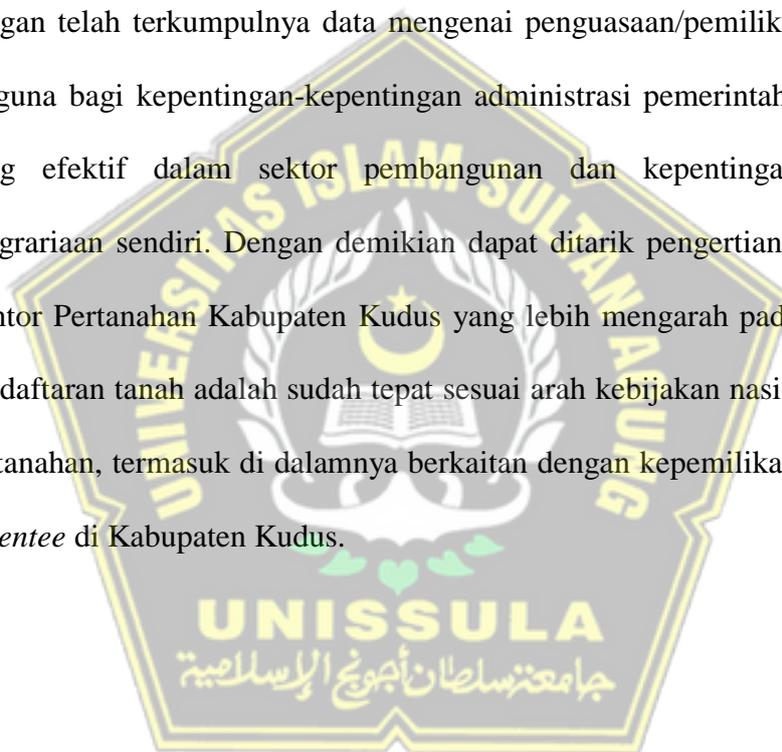
Pendaftaran tanah diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Disebutkan dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Adapun tujuan dari pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, adalah:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dari pasal tersebut di atas jelas terlihat, bahwa tujuan diadakannya pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah, hal tersebut didasarkan bahwa hak atas tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia.

Pada prinsipnya, pendaftaran tanah diselenggarakan untuk kepentingan masyarakat tetapi pada hakikatnya pemerintah mengambil manfaat pula dengan telah terkumpulnya data mengenai penguasaan/pemilikan tanah yang berguna bagi kepentingan-kepentingan administrasi pemerintah, perencanaan yang efektif dalam sektor pembangunan dan kepentingan pembinaan keagrariaan sendiri. Dengan demikian dapat ditarik pengertian bahwa upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus yang lebih mengarah pada pelaksanaan pendaftaran tanah adalah sudah tepat sesuai arah kebijakan nasional di bidang pertanahan, termasuk di dalamnya berkaitan dengan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari analisis dan pembahasan di atas, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

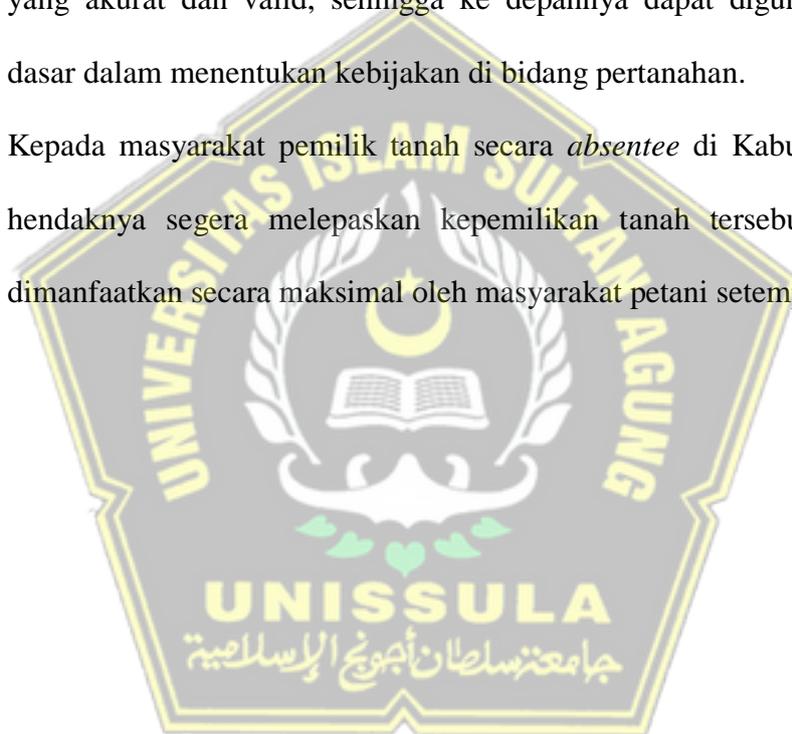
1. Implementasi Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus masih kurang optimal, utamanya dari segi pendataan dan banyaknya jual beli tanah secara di bawah tangan yang termasuk dalam lingkup Tertib Administrasi Pertanahan. Hal ini pada akhirnya menjadikan tujuan *landreform* di Kabupaten Kudus belum bisa memenuhi harapan yang hendak dicapai, yaitu meningkatkan kesejahteraan para petani pada khususnya, dan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila pada umumnya.
2. Kendala-kendala yang muncul pada implementasi Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu kendala internal dan kendala eksternal. a) Kendala internal yang muncul pada pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus adalah adanya keterbatasan personil, keterbatasan dukungan sarana dan prasarana, serta adanya keterbatasan SDM, b) kendala eksternal yang muncul pada pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di bidang pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus adalah masih banyaknya bidang tanah pertanian yang terdaftar dan masih rendahnya pemahaman masyarakat terhadap arti penting pendaftaran

tanah.

## B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas, dapat disampaikan beberapa saran, berikut ini:

1. Kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, hendaknya tetap mengupayakan terwujudnya pendataan kepemilikan tanah secara *absentee* yang akurat dan valid, sehingga ke depannya dapat digunakan sebagai dasar dalam menentukan kebijakan di bidang pertanahan.
2. Kepada masyarakat pemilik tanah secara *absentee* di Kabupaten Kudus, hendaknya segera melepaskan kepemilikan tanah tersebut agar dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat petani setempat.



## DAFTAR PUSTAKA

- Absori, Kelik Wardiono, Wardah Yuspin, and Moh. Bangsawan Indra, *Politik Hukum Sumber Daya Alam Bidang Pertanahan Berbasis Kesejahteraan Perspektif Maqashid A-Syari'ah* (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2021)
- Aksinudin, Saim, 'Legal Assurance Of The Right Of The Certified Land Against Adat Law In The Land Law System In Indonesia', *Journal Sampurasun*, 4.1 (2018), 29–40
- Ashofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2019)
- Bahri, Idik Saeful, *Konsep Dasar Ilmu Hukum Dan Ketatanegaraan Indonesia* (Kuningan: Bundaran Hukum, 2021)
- Bambang Waluyo, 'Penelitian Hukum Dalam Praktek', *Penerbit Sinar Grafika*, 2002
- Echols, John M., and Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019)
- Fauzi, Mohammad Yasir, *Wasiat Wajibah Bagi Non Muslim Sebagai Kontribusi Hukum Keluarga Di Indonesia* (Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup, 2023)
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya)* (Jakarta: Djambatan, 2003)
- Hastarini, Arvita, and Gusti Fadhil Fithrian Luthfan, 'Kedudukan Hukum Masyarakat Adat Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Di Indonesia', *Jurnal Hukum Sasana*, 8.2 (2022), 243–64  
<<https://doi.org/10.31599/sasana.v8i2.1326>>
- Ismi, Hayatul, *Tinjauan Hukum Atas Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia* (Pekanbaru: Forum Kerakyatan, 2017)
- Kolopaking, Anita Dewi Anggraeni, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia* (Bandung: PT Alumni, 2013)
- Kusumawati, Ni Luh Putu Eka, Ketut Kasta Arya Wijaya, and Luh Putu Suryani, 'Pola Penggarapan Tanah Pertanian Absentee Di Desa Kintamani Kecamatan Kintamani Kabupaten Bangli', *Jurnal Analogi Hukum*, 5.1 (2023), 41–47  
<<https://doi.org/10.22225/ah.5.1.2023.41-47>>
- Lukitawati, Poppy, 'Implementasi Pengelolaan Sarana Prasarana Pendidikan Di Smpn 37 Jakarta', *Implementasi Pengelolaan Sarana Prasarana Pendidikan Di Smpn 37 Jakarta*, 2015
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2021)
- Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, and Johnny Saldana, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, 4th edn (United States of America: Sage Publications, Inc, 2020)
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2016)
- Muchsin, Imam Koeswahyono, and Soimin, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah* (Bandung: Refika Aditama, 2014)

- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004)
- Natashia, Natashia, 'Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Pertanian Yang Berdomisili Di Luar Kecamatan Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 1964 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Rugi', *Jurnal Gagasan Hukum*, 2.02 (2020), 222–55 <<https://doi.org/10.31849/jgh.v2i02.8560>>
- Nawang, Maria Fransiska Christiani, I Komang Kawi Arta, I. Made Pria Dharsana, Ni Luh Made Mahendrawati, Habib Adjie, Verlyta Swislyn, and others, *Tanah, Rakyat Dan Penanaman Modal Pasca Undang-Undang Cipta Kerja (2)* (Bandung: Media Sains Indonesia, 2022)
- Nugroho, Agung, and Sukarmi Sukarmi, 'Notary Authority in Installing Mortgage as Effort to Settle Bad Credit (Second Way Out)', *Sultan Agung Notary Law Review*, 2.2 (2020), 91 <<https://doi.org/10.30659/sanlar.2.2.91-96>>
- Pakage, Andreas, 'Eksistensi Penguasaan Dan Pemilikan Tanah Hak Ulayat Suku Mee Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Di Distrik Kampiraya Kabupaten Deiyai Provinsi Papua' (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2012)
- Panjaitan, A, 'Implementasi Metode Canny Untuk Mendeteksi Keaslian Uang Kertas Rupiah Menggunakan Java', *Jurnal Ilmiah INFOTEK*, 2020
- Parlindungan, A. P., *Konversi Hak-Hak Atas Tanah* (Bandung: Mandar Maju, 1994)
- Parlindungan, A.P., *Landreform Di Indonesia Suatu Studi Perbandingan* (Bandung: Mandar Maju, 1991)
- Perangin, Effendi, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum* (Jakarta: CV Rajawali, 2019)
- Prasetyorini, Sinto Adi, 'Konsekuensi Penggabungan ATR/BPN Dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia', *Jurnal JURISTIC*, 1.03 (2021), 140 <<https://doi.org/10.35973/jrs.v2i02.2406>>
- Ramadhani, Rahmat, *Buku Ajar: Hukum Agraria* (Medan: Umsu Press, 2018)  
———, *Dasar-Dasar Hukum Agraria* (Medan: Pustaka Prima, 2019)
- Ridwan, 'Pembelajaran Seni Musik Tematik Sebagai Implementasi Kurikulum 2013', *Ritme*, 2017
- Ruchiyat, Edi, *Pelaksanaan Landreform Dan Jual Gadai Berdasarkan UU Nomor 56 ( Prp) Tahun 1966* (Bandung: Armico, 1983)
- Rustiana, Eka, Heri Junaidi, and Antoni Antoni, 'Tanah Absentee Dari Warisan Keluarga Di Desa Daya Murni Jalur 16 Muara Sugihan Banyuasin Dalam Perspektif Hukum Keluarga Islam', *Usroh: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 5.1 (2021), 55–74 <<https://doi.org/https://doi.org/10.19109/ujhki.v5i1.9140>>
- Salim, H.S., *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, ed. by Tarmizi (Jakarta: Sinar Grafika, 2019)
- Santoso, Urip, *Perolehan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2015) <978-602-1186-89-3>
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2008)
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri, Cet.5* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994)

- Soerodjo, Irawan, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan Dan Praktik* (Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2014)
- Sumarno, Edy, 'Kajian Hukum Kekuatan Pembukuan Akte Notaris Dibandingkan Akte Di Bawah Tangan Yang Berlaku Di Indonesia ', *Asy-Syari'ah : Jurnal Hukum Islam*, 9.2 SE-Articles (2023)  
<<https://doi.org/10.55210/assyariah.v9i2.882>>
- Susanto, Endri, Hariadi Rahman, Nurazizah Nurazizah, Lisa Aisyah, and Ema Puspitasari, 'Politik Hukum Pidana Dalam Penegakkan Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik (ITE)', *Jurnal Kompilasi Hukum*, 6.2 (2021), 104–22 <<https://doi.org/https://doi.org/10.29303/jkh.v6i2.76>>
- Sutopo, H.B., *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Surakarta: UNS Press, 2002)
- Syahrani, Riduan, *Kata-Kata Kunci Mempelajari Ilmu Hukum* (Bandung: Penerbit P.T. Alumni, 2015)
- Syahyuti, 'Nilai-Nilai Kearifan Pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat Di Indonesia', *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 24.1 (2006), 14–27  
<<https://doi.org/10.21082/fae.v24n1.2006.14-27>>
- van Vollenhoven, Cornelis, *Orang Indonesia Dan Tanahnya*, ed. by Upik Djalins and Anna Mariana (Yogyakarta: STPN Press, 2013)
- Wardiana, Dudi Ahmad, Ria Arifianti, and Mohammad Benny Alexandri, 'IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PARIWISATA DI KAWASAN WISATA SITU CILEUNCA KABUPATEN BANDUNG', *Responsive*, 2021 <<https://doi.org/10.24198/responsive.v4i4.34737>>
- Widiastuti, Ika, 'Implementasi Kebijakan Publik Pendidikan Dan Pelatihan Pengelolaan Sampah Bagi Aparatur Kelurahan Cikutra', *Altruis: Journal of Community Services*, 2020 <<https://doi.org/10.22219/altruis.v1i3.12465>>
- Wiradi, Gunawan, *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria Dan Penelitian Agraria* (Bogor: Sajogyo Institute (SAINS), 2009)
- Yusrizal, Muhammad, 'Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum', *De Lega Lata*, 2.1 (2017), 113–38 <<https://doi.org/10.30596/dll.v2i1.1143>>
- Yustiana, Dewi, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dan Perencanaan Pembangunan Menurut Undang-Undang Pokok Agraria* (Surabaya: Mitra Sumber Rejeki, 2019)