

**REKONSTRUKSI REGULASI PERALIHAN KEPEMILIKAN HAK
ATAS TANAH PERTANIAN BEDA DOMISILI (*ABSENTEE*)
BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh :

ELIZABETH SRI MURTIWI, S.H., M.H.
PDIH. 10302200247

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum
pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

Dipertahankan pada tanggal 23 Januari 2025

Di Universitas Islam Sultan Agung



PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

SEMARANG

2025

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI
REKONSTRUKSI REGULASI PERALIHAN KEPEMILIKAN HAK
ATAS TANAH PERTANIAN BEDA DOMISILI (ABSENTEE)
BERBASIS NILAI KEADILAN

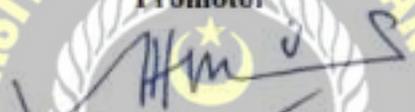
ELIZABETH SRI MURTIWI
NIM : 10302200173

DISERTASI

Untuk Memenuhi salah satu syarat
Guna Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
Telah disahkan oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal
Seperti tertera dibawah ini

Semarang, 10 Februari 2024

Promotor


Prof. Dr. Hj Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN. 0621057002

Co-Promotor I


Prof. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H
NIDN. 0607077601

Co-Promotor I


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung Semarang


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

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

Semarang, 10 Februari 2025

Yang Membuat Pernyataan



10000
METERAI
TEMPEL
EGE97AKX20109152

ELIZABETH SRI MURTIWI

NIM : 10302200173

ABSTRAK

Ketentuan peralihan hak atas penguasaan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) berlandaskan pada hukum pertanahan di Indonesia dalam prakteknya adanya peraturan mengenai larangan tanah *absentee* belum dapat diterapkan secara efektif dengan kondisi saat ini, khususnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Adanya jual beli tanah pertanian dibawah tangan tersebut negara tentunya akan mengalami kerugian dari sektor pajak, yaitu pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak penghasilan (PPh) Perlindungan hukum bagi pembeli berupa kepastian hukum dan keadilan tidak di dapatkan. Pembeli tidak dapat melakukan proses peralihan hak atas tanahnya.

Tujuan penelitian yaitu untuk menganalisis dan menemukan regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* saat ini belum berbasis nilai keadilan, untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan (*to criticize*) regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* saat ini dalam sistem hukum Indonesia, dan untuk merekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan. Metode penelitian ini menggunakan paradigma *konstruktivisme*, metode pendekatan *socio legal*, yaitu pendekatan dengan *legal research* dan *socio research*. Landasan teori dalam disertasi ini menggunakan teori keadilan Pancasila, teori sistem hukum, dan hukum progresif serta teori kepemilikan hak atas tanah.

Hasil penelitian menemukan bahwa pemilikan dan/atau penguasaan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* juga banyak dijumpai bukanlah para petani tetapi orang-orang kota yang bukan merupakan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual beli, pewarisan atau cara-cara lainnya. Oleh karena itu, pemilik wajib mengelola, mengusahakan, atau memberdayakannya secara aktif dan pribadi, atau melalui kerja sama dengan petani setempat yang berdomisili di kecamatan tempat tanah tersebut berada dan hak milik atas tanah pertanian hanya dapat dipindahtanggankan kepada orang atau badan hukum yang berdomisili di kecamatan atau wilayah yang sama. Pemerintah wajib menetapkan luas maksimum dan minimum kepemilikan tanah pertanian berdasarkan potensi wilayah, jumlah penduduk, dan kebutuhan agrikultur nasional, serta memberikan sanksi kepada pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tidak mengelola atau memberdayakan tanahnya secara aktif selama lebih dari 1 (satu) tahun berturut-turut.

Saran atas rekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* yaitu *pertama* DPR dan Presiden perlu merekonstruksi Pasal 4 ayat (1) huruf a, penambahan ayat 2 dalam Pasal 8 Ayat (2), Pasal 12, dan Penambahan Pasal 14 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 dan *kedua* lembaga seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), pengadilan, dan pemerintah daerah mempunyai peran dalam pengawasan dan menindak pelanggaran secara efektif dan Birokrasi yang kompleks yaitu proses redistribusi tanah pertanian *Absentee/Guntai* sering kali terhambat oleh birokrasi yang rumit dan berbelit-belit serta *ketiga* pemerintah perlu memberdayakan petani lokal melalui program pelatihan, bantuan modal, dan akses pasar, sehingga mereka mampu mengelola tanah pertanian dengan lebih produktif setelah mendapatkan akses melalui redistribusi.

Kata Kunci: Tanah *Absentee*, Rekonstruksi, Keadilan.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAK	iii
DAFTAR ISI	iv

BAB I

PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Kegunaan Penelitian.....	13
E. Kerangka Konseptual	15
1.Rekonstruksi	17
2.Regulasi	19
3.Hak Atas Tanah	19
4.Tanah <i>Absentee</i>	21
5.Nilai Keadilan	24
F. Kerangka Teori	25
1. Teori Keadilan Pancasila	25
2. Teori Sistem Hukum	27
3. Teori Hukum Progresif	29
G. Kerangka Pemikiran	56
H. Metode Penelitian	56
I. Orisinalitas Penelitian	68
J. Sistematika Penelitian	77

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA	78
A. Konsep dan Asas-Asas <i>Good Governance</i>	78
B. Pelayanan Prima Berkaitan <i>Good Governance</i>	82
C. Tinjauan Umum Kepemilikan Tanah <i>Absentee</i>	90
1. Hak Milik Tanah Perseorangan	94

2. Pengertian Hak Milik	96
3. Ciri-ciri Hak Milik	98
4. Subyek Hak Milik	99
5. Terjadinya Hak Milik atas Tanah	101
D. Tinjauan Umum tentang Kedaulatan Pangan <i>Food estate</i> Presiden Prabowo Subianto	102
E. Tinjauan Umum tentang <i>Landreform</i>	110
1. Pengertian <i>Landreform</i> (Reforma Agraria)	110
2. Dasar Hukum <i>Landreform</i> (Reforma Agraria)	111
3. Tujuan dan Obyek <i>Landreform</i> (Reforma Agraria)	112
4. Program <i>Landreform</i> (Reforma Agraria)	114
F. Tinjauan Umum tentang Tanah <i>Absentee</i>	115
1. Pengertian Tanah <i>Absentee/Guntai</i> dan Pengaturannya	115
2. Maksud dan Tujuan Diadakanya Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara <i>Absentee/Guntai</i>	117
3. Pengecualian Kepemilikan Tanah <i>Absentee/Guntai</i>	118
4. Tanah <i>Absentee/Guntai</i> Menurut Hukum Islam	119
G. Tinjauan tentang Kewenangan Tugas BPN dalam Pengawasan dan Penindakan Tanah <i>Absentee/Guntai</i>	123
H. Prinsip-Prinsip Hak Atas Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960	125
 BAB III	
REGULASI PERALIHAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PERTANIAN ABSENTEE BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN	
A. Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian <i>Absentee</i>	143
B. Implementasi Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian <i>Absentee</i> Pada Saat Ini	149
C. Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian <i>Absentee</i> Belum Berdasarkan Nilai Keadilan	168
 BAB IV	
REGULASI HONORARIUM NOTARIS BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN	
A. Kelemahan Dari Segi Substansi Hukum	185
B. Kelemahan Dari Segi Struktur Hukum	190

C. Kelemahan Dari Segi Kultur Hukum	207
-------------------------------------------	-----

BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI PERALIHAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PERTANIAN *ABSENTEE* BERBASIS NILAI KEADILAN 223

A. Perbandingan Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian <i>Absentee</i> / <i>Guntai</i> dengan Negara Lain.....	223
1. Amerika Serikat	223
2. Belanda	230
3. Perancis	238
4. Brazil	246
B. Rekonstruksi Perlindungan Hukum dan Hukum Progresif Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian <i>Absentee</i> / <i>Guntai</i>	269
C. Rekonstruksi Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian <i>Absentee</i> / <i>Guntai</i>	287

BAB VI

PENUTUP	298
A. Simpulan	298
B. Saran	307
C. Implikasi Kajian	308
DAFTAR PUSTAKA	310



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan aset yang sangat penting bagi negara sebagai sarana untuk menyejahterakan seluruh rakyat. Hal ini disebabkan tanah merupakan kebutuhan mendasar bagi setiap individu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Kebutuhan akan pangan maupun tempat tinggal dapat terpenuhi dengan tersedianya tanah. Pembagian tanah yang adil akan meningkatkan pemerataan kepemilikan akan hunian dan ketersediaan pangan yang cukup bagi seluruh rakyat sehingga taraf hidupnya akan menjadi lebih sejahtera.¹

Secara umum tanah merupakan salah satu kebutuhan yang paling utama dalam kehidupan manusia. Kepentingan atas hal tersebut terwujud dalam aspek usaha untuk memenuhi kebutuhan dalam konstruksi sandang, pangan dan papan. Termasuk juga untuk kepentingan sosial sehingga memunculkan konsep hibah dan wakaf. Disamping hal tersebut, kebutuhan akan tempat tinggal menjadikan tanah sebagai benda tidak bergerak yang memiliki nilai ekonomi yang terus tumbuh dari tahun ke tahun sejalan dengan pertumbuhan manusia.²

Indonesia yang dikenal sebagai negara agraris menjelaskan wilayah bidang pertanian, dimana sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian yang memberi kontribusi dalam meningkatkan kesejahteraan

¹ Marihot Pahala Siahaan. (2003). *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 2.

² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 'Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.

masyarakat. Nilai-nilai atas tanah serta kepentingan dari semua aspek didalamnya memberikan konstruksi dasar bahwa manusia hanyalah sebagai *khalifatullah fi al ardhi* untuk memberdayakannya secara positif untuk kesejahteraan secara umum. Hal tersebut kemudian menjelaskan bahwa tanah merupakan sumber daya penting bagi masyarakat yang berimplikasi sebagai fungsi sosial juga sebagai penggerak perekonomian, khususnya bagi para petani.

Namun karena luas tanah yang terbatas, lajunya pembangunan, dan laju pertumbuhan penduduk yang terus meningkat, maka dibutuhkan kebijakan dibidang pertanahan guna mewujudkan pemilikan tanah secara adil dan merata bagi seluruh rakyat. Hal ini disebabkan sejarah bangsa Indonesia mencatat bahwa sejak zaman kerajaan hingga berada dibawah cengkeraman kolonialisme, kepemilikan tanah hanya dikuasai oleh golongan yang memiliki kekuasaan maupun para pemilik modal. Hal tersebut menjadi penyebab munculnya praktik-praktik tuan tanah yang menguasai sebagian besar lahan pertanian dan memaksa rakyat yang tidak memiliki tanah ataupun modal untuk bekerja menggarap lahan untuk kepentingan pemilik tanah secara sewenang-wenang tanpa memperoleh hasil yang sepadan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.³

Pasca kemerdekaan upaya-upaya untuk menghentikan praktik-praktik semacam ini dilakukan dengan lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). UUPA telah menghapus dasar-dasar dan peraturan-peraturan hukum agraria kolonial, mengakhiri

³ Muhammad Ilham Arisaputra. (2015). *Reforma Agraria di Indonesi*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 9.

dualisme dengan terselenggaranya unifikasi hukum agraria nasional.⁴ UUPA juga meletakkan asas dan konsep umum di bidang pertanahan yang lebih mencerminkan identitas masyarakat Indonesia yang komunal dan religius serta menjadi induk dari program *Landreform* di Indonesia yang berorientasi pada mengembalikan hak-hak kaum petani penggarap sawah.

Inti dari *landreform* adalah pemerataan pemilikan tanah dan penghapusan cara-cara penggunaan tanah yang mengandung unsur kesewenang-wenangan dan pemerasan. Hal tersebut tercermin dalam salah satu programnya yang berisi ketentuan mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, untuk menutup peluang terjadinya penggarapan tanah oleh golongan petani kecil yang tidak memiliki daya tawar kepada si pemilik tanah. UUPA secara tegas mengatur bahwa pada dasarnya pemilik tanah berkewajiban untuk mengerjakan dan mengusahakan sendiri tanahnya dan mencegah cara-cara pemerasan.⁵

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* dianggap akan menghasilkan penggarapan tanah yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya. Pemilikan semacam ini juga berpotensi menimbulkan sistem penghisapan karena petani penggarap mungkin hanya menerima sebagian kecil dari hasil yang dikelolanya meski dia telah menggarap tanahnya dengan sepenuh hati dan tenaganya, sedangkan di sisi lain pemilik tanah yang tinggal jauh dari letak tanahnya akan mendapatkan bagian hasil yang

⁴ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta 1984, hlm. 318.

⁵ Pasal 10 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, LN RI 1960-104.

lebih besar dengan resiko dan tenaga yang lebih kecil. Hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar mungkin tidak dapat dinikmati oleh masyarakat setempat karena pemilik tanah tidak bertempat tinggal di daerah penghasil. Disamping itu pemilikan tanah secara *absentee* dinilai berpotensi membuka peluang terjadinya penelantaran tanah dan dapat menghalangi warga setempat untuk memperoleh kesejahteraan dari hasil tanah yang ada di wilayah tempat tinggalnya tersebut.⁶

Filosofi kepemilikan tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah bahwa tanah milik bangsa, dikuasai oleh negara, rakyat bisa memiliki dengan hak menguasai dari negara. Berdasarkan kepada hak menguasai dari negara, ditentukan bermacam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang atau badan hukum menurut undang-undang dan peraturan-peraturan hukum lainnya.⁷ Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Pokok Agraria maka terjadi perubahan dalam kepemilikan tanah di Indonesia, sehingga Undang-Undang Pokok Agraria tersebut merupakan dasar hukum adanya landreform di Indonesia. Perubahan dalam peraturan agraria tersebut didukung dengan proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 385.

⁷ Lovelly Dwina Dahen, "Analisis Yuridis Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Yang Berada di Atas Hak Pengelolaan Pelabuhan", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 2 (2012), hlm 239.

sumber agrarian (khususnya tanah) yang diatur dalam Pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001:⁸

“Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria.⁹

Dalam rangka mewujudkan tujuan dari UUPA dan *landreform* tersebut, undang-undang yang mengatur mengenai *landreform* menguraikan mengenai program-program dari *landreform*. Adapun beberapa program tersebut adalah pembatasan luas maksimum penguasaan tanah dan larangan pemilikan tanah secara *absentee*.¹⁰

Berdasarkan peraturan tersebut maka, pemilik tanah yang memiliki tanah melebihi batas maksimum yang diperbolehkan dan pemilik tanah yang bertempat

⁸ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

⁹ Firdajasari, “*Tinjauan Hukum Terhadap Pemilikan Tanah Absentee Di Kabupaten Wajo Kecamatan Tempe*” (Skripsi, Universitas Islam Negeri Alauddin, 2014), hlm 21.

¹⁰ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm 203.

tinggal di luar kecamatan tempat lokasi tanah berada atau memiliki tanah secara *absentee*, wajib mengalihkan tanah yang dimilikinya kepada penduduk setempat. Aturan ini terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Kasus kepemilikan secara *absentee* ini masih terjadi disebabkan karena adanya kekosongan norma dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN No.18 Tahun 2016 tersebut. Dalam pasal tersebut tidak diatur secara tegas mengenai persyaratan seseorang dapat memiliki tanah pertanian di kecamatan wilayah tempat tinggalnya. Selain itu, pada Pasal 7 hanya mengacu pada kebenaran formil dan tidak mengatur persyaratan apa yang diperlukan untuk menentukan kebenaran dari domisili seseorang untuk terpenuhinya kebenaran materil. Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *absentee*. Ketentuan tersebut sampai saat ini belum dilakukan perubahan. Banyak kecurangan yang timbul dalam pelaksanaan ketentuan mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini akibat dari adanya kekosongan norma pada pasal tersebut.

Ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria secara khusus telah mengatur mengenai masalah pertanahan. Dalam UUPA di muat sebelas asas dari Hukum Agraria Nasional sebagai dasar pelaksanaan UUPA dan segenap peraturan di dalamnya. Salah satu asas yang dimuat dari Hukum Agraria Nasional yang berkaitan dengan larangan kepemilikan tanah pertanian *absentee*

yaitu, Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan. Larangan kepemilikan tanah *absentee* di jelaskan dalam Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang berbunyi “*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*”.¹¹

Maksud dari mengerjakan sendiri secara aktif adalah bahwa mereka yang memiliki atau menguasai tanah pertanian tidak harus mengerjakan atau mengusahakan tanahnya dengan tangannya sendiri, melainkan dapat meminta bantuan kepada buruh tani dengan memberi upah yang layak atau dapat menggunakan sarana produksi lain, seperti garu, traktor. Bahkan dimungkinkan pengusahaan tanah-tanah pertanian oleh petani atau buruh tani bukan pemilik, misalnya dengan sewa, gadai, bagi hasil.¹²

Kepemilikan tanah yang bersifat *absentee* dapat dilihat karena dua hal, yaitu apabila seorang pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat tinggalnya dimana tanah pertanian miliknya itu terletak dan apabila pemilik tanah pertanian itu meninggal dunia, sedangkan ahli warisnya berdomisili di kecamatan lain (beralihnya harta kekayaan seseorang kepada ahli warisnya).¹³

Perpindahan harta kekayaan akibat pewarisan menyebabkan terjadinya pengalihan hak dan kepemilikan. Proses pewarisan dalam hukum waris

¹¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, hlm. 53-65.

¹² M. Arba, *Op.Cit.*, hlm. 188.

¹³ *Ibid.*, hlm. 188.

Burgerlijk Wetboek (BW) berlaku suatu asas yang menentukan bahwa, “Apabila seseorang meninggal dunia, maka seketika itu juga segala hak dan kewajibannya beralih kepada sekalian ahli waris. Hal inilah yang menyebabkan dapat dimilikinya tanah pertanian yang bersifat *absentee* oleh seorang ahli waris yang diperoleh dari warisan, dan tanah pertanian tersebut terletak diluar kecamatan tempat ahli waris berdomisili.¹⁴

Sesuai ketentuan Pasal 3 huruf a PP No. 41 Tahun 1964, apabila berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediaman keluar dari kecamatan tempat letak tanah, wajib melapor kepada pejabat yang berwenang, maka 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun dia meninggalkan tempat tinggalnya, diwajibkan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu. Khusus tanah yang diperoleh melalui pewarisan, maka (ahli waris) dalam waktu 1 (satu) tahun sejak pewarisnya meninggal dunia diwajibkan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang berdomisili di kecamatan letak tanah itu atau berpindah ke tempat kecamatan letak tanah itu.

Adanya larangan atas pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tersebut, maka ada dua kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemiliknya yakni memindahkan kepemilikan tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanahnya atau pemiliknya yang pindah ke kecamatan letak tanah itu berada, dan pengajuan hak baru.¹⁵

¹⁴ Rosdinar Sembiring. (2016). *Hukum Keluarga*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 187.

¹⁵ Ariska Dewi. (2008). *Peran Kantor Pertanahan dalam Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Guntai di Kabupaten Banyumas*. Jakarta: Tesis Universitas Salemba, hlm. 4.

Larangan kepemilikan tanah tersebut menjelaskan bahwa penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan. Hal tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya tanah tidak bisa terlantar dan harus berdayaguna sesuai dengan keadaannya dan sifat haknya. Karenanya, Pasal 10 UUPA menegaskan bahwa pemilik tanah wajib mengerjakan baik sendiri maupun bekerjasama secara aktif. Apabila ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak dilaksanakan, maka akan mendapatkan sanksi penghapusan penguasaan tanah.

Secara implisit, ketentuan Pasal 10 UUPA menetapkan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* agar tanah pertanian dapat dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya, maka diadakannya ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian yang disebut "*absentee*".

Sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, Pasal 3 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Bunyi pasal tersebut menjadi ketimpangan, apabila Pemilik tanah dalam keadaan mendesak karena kebutuhan hidup yang terpaksa harus menjual lahannya. Pada akhirnya tidak bisa segera terpenuhi kebutuhannya bahkan tidak bisa terpenuhi, karena sulitnya mencari pembeli yang harus berada di dalam satu wilayah kecamatan.

Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 ayat (5) PP No. 224 Tahun 1961. Sehingga hal tersebut sangatlah tidak berkeadilan apabila aturan tersebut diterapkan.

Dalam kenyataannya masih banyak terdapat orang yang memiliki tanah pertanian secara *absentee*, sehingga dalam prakteknya adanya peraturan mengenai larangan tanah *absentee* belum dapat diterapkan secara efektif dengan kondisi saat ini. Jika permasalahan tersebut tidak mempunyai jalan keluar yang terbaik, maka akan semakin banyak jual beli tanah pertanian dibawah tangan, artinya kesepakatan antara penjual dan pembeli hanya dituangkan dalam secarik kertas atau satu lembar kwitansi. Menurut teori baru yang dikemukakan oleh Van Dunne, bahwa perjanjian adalah suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum.

Sertipikat tanah yang diterbitkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) menjadi bukti kepemilikan yang sah dalam setiap sengketa tanah atau segala permasalahan menyangkut kepemilikan tanah. Untuk menjamin kepastian hukum, mendaftarkan hak atas tanah merupakan hal yang penting untuk dilakukan.

Adanya jual beli tanah pertanian dibawah tangan tersebut negara tentunya akan mengalami kerugian dari sektor pajak, yaitu pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak penghasilan (PPh) Perlindungan hukum bagi pembeli berupa kepastian hukum dan keadilan tidak

di dapatkan. Pembeli tidak dapat melakukan proses peralihan hak atas tanahnya. Sertifikat yang dipunyai masih atas nama pihak penjual, selama belum dilakukan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Artinya peluang untuk adanya gugatan kepada pihak pembeli masih terbuka.

Dampak perubahan nilai dan fungsi tanah tersebut dapat dilihat pada ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah di pedesaan maupun perkotaan. Ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah tersebut menunjukkan bahwa sampai dengan saat ini belum tercapai keadilan dalam akses untuk memperoleh dan memanfaatkan tanah.

Hukum nasional mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan di dalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang mensesuaikan atau menselaraskan keadilan-keadilan yang bersifat umum diantara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Seharusnya dalam keadilan inilah lebih menitikberatkan pada keseimbangan antara hak-hak individu dalam masyarakat dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada di dalam kelompok masyarakat hukum.

Kebijakan pertanahan yang semakin adaptif terhadap mekanisme pasar itu dapat dipahami dalam konteks ideologi neoliberalisme yang mendorong Pemerintah menerapkan kebijakan yang memberikan peluang pada pasar untuk membuat keputusan sosial dan politik yang penting dan pemberian peluang seluas-luasnya bagi perusahaan untuk berkembang. Peran negara, dengan demikian, menjadi berkurang dengan akibat bahwa perlindungan bagi kelompok yang secara sosial-ekonomi lemah menjadi terabaikan.

Dalam kondisi paradoks saat ini, harus diakui bahwa tidak mungkin menghindarkan diri dari pengaruh globalisasi ekonomi. Namun demikian, perlu diupayakan untuk membuat kebijakan yang lebih adil bagi mereka yang selama ini belum memperoleh keadilan untuk pemenuhan kebutuhan dasarnya yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan fenomena tersebut, peneliti tertarik untuk menggali lebih dalam terkait dengan peralihan hak atas penguasaan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) berlandaskan pada hukum pertanahan di Indonesia khususnya Permen Agraria dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“REKONSTRUKSI REGULASI PERALIHAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PERTANIAN BEDA DOMISILI (*ABSENTEE*) BERBASIS NILAI KEADILAN”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian disertasi ini adalah:

1. Mengapa regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* belum berbasis nilai keadilan?
2. Apa kelemahan-kelemahan regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* saat ini dalam sistem hukum Indonesia pada saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah

pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang dikemukakan di atas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan menemukan (*to explore*) regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* saat ini belum berbasis nilai keadilan. Kemudian dengan fakta-fakta tersebut peneliti dapat memahami dan menganalisa bagaimana seharusnya regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* saat ini yang berkeadilan tersebut (*to understand*).
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan (*to criticize*) regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* saat ini dalam sistem hukum Indonesia. Kemudian dengan fakta-fakta peneliti dapat memahami dan menganalisa solusi dari kelemahan tersebut (*to understand*).
3. Untuk menemukan rekonstruksi (*role breaking*) regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian yang dilakukan nantinya diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut ini:

1. Manfaat secara teoritis:

- a) Diharapkan hasil penelitian nantinya hasil penelitian dapat menemukan teori baru yang dapat bermanfaat khususnya dalam rekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan. Selanjutnya, hasil dari penelitian ini sekaligus dapat dijadikan sebagai literatur tambahan data yang berkaitan dengan tanah *absentee*.
- b) Diharapkan hasil penelitian nantinya dijadikan rujukan bagi penelitian-penelitian yang akan datang yang berkaitan dengan masalah rekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan serta meningkatkan pembelajaran khususnya di bidang hukum perdata.
- c) Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat menjadi bahan hukum yang dapat digunakan sebagai pendukung proses tri dharma perguruan tinggi utamanya dalam mendukung pengajaran yang dilakukan pada fakultas hukum di Indonesia.
2. Manfaat secara praktis:
- a) Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan-masukan pemikiran bagi para pihak yang berkepentingan, masyarakat luas serta penentu kebijakan (Pemerintah dan DPR), dalam kaitannya dengan rekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan.
- b) Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan sumber rujukan bagi rekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan.

c) Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan pedoman dalam melakukan penyusunan regulasi atau peraturan mengenai peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* sehingga dapat maksimal dalam mendorong rekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam suatu penelitian sangat penting, karena akan menjadi batasan sekaligus dan petunjuk dalam melakukan penelitian. Konsep merupakan unsur pokok dan penelitian. Penentuan dan perincian konsep sangat penting agar persoalan-persoalan utamanya tidak menjadi kabur. Konsep yang terpilih perlu ditegaskan, agar tidak terjadi salah pengertian mengenai arti konsep tersebut, perlu diperhatikan, karena konsep merupakan hlm yang abstrak, maka perlu diterjemahkan dalam kata-kata sedemikian rupa sehingga dapat diukur secara empiris.¹⁶

Kerangka konsep adalah stimulasi dan dorongan konseptualisasi untuk melahirkan suatu konsep baginya atau memperkuat keyakinannya akan konsepnya sendiri mengenai suatu permasalahan. Ini merupakan konstruksi konsep secara internal pada pembaca tersebut.¹⁷

Konsep merupakan alat yang dipakai oleh hukum dan di samping

¹⁶ Chlmid Narbuko dan Abu Ahmadi, Metodologi Penelitian, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hlm. 140-141.

¹⁷ M. Solly Lubis, Filsafat Ilmu dan Penelitian, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 80.

yang lain-lain, seperti azas dan standar. Oleh karena itu kebutuhan untuk membentuk konsep merupakan salah satu dan hlm-hlm yang dirasakan pentingnya dalam hukum. Konsep adalah konstruksi mental, yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analitis.¹⁸

Suatu konsep atau suatu kerangka konseptual pada hakikatnya merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit dan pada kerangka teoritis yang sering kali masih bersifat abstrak, Namun demikian, suatu kerangka konseptual belaka kadang-kadang dirasakan masih juga abstrak, sehingga diperlukan definisi-definisi operasional yang akan dapat pegangan konkrit di dalam proses penelitian.

Konsep atau pengertian merupakan unsur pokok dan sebuah penelitian, kalau masalahnya dan kerangka konsep teoritisnya sudah jelas, biasanya sudah diketahui pula fakta mengenai gejala-gejala yang menjadi pokok penelitian. Suatu konsep sebenarnya adalah definisi secara singkat dan kelompok fakta atau gejala itu. Maka konsep merupakan definisi dan apa yang perlu diamati, konsep menentukan antara variable-variable yang ingin menentukan adanya hubungan empiris.¹⁹

Untuk dapat menjawab permasalahan dalam penelitian ini, perlu didefinisikan beberapa konsep dasar dalam kerangka menyamakan persepsi agar secara operasional dapat dibatasi ruang lingkup variabel

¹⁸ Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

¹⁹ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, hlm. 133.

dan dapat diperoleh hasil penelitian sesuai dengan tujuan penelitian. yang telah ditentukan adalah sebagai berikut.

1. Rekonstruksi

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu peneliti akan menjelaskan pengertian konstruksi. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.²⁰ Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.²¹ Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).²²

Kata konstruksi merupakan konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati. Kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat

²⁰ Alwi, Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, (Jakarta: PT Balai Pustaka, 2007), hlm. 10.

²¹ Suwandi, Sarwiji, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, (Yogyakarta: Media Perkasa, 2008), hlm. 12.

²² Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996). hlm. 34.

didefinisikan secara tunggal, dan sangat bergantung pada konteksnya. Dari beberapa uraian di atas, definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hlm ini adalah proses penerbitan dan perdagangan obligasi daerah.

Rekonstruksi berasal dari kata “*re*” berarti pembaharuan sedangkan “*konstruksi*” sebagaimana penjelasan di atas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekonstruksi memiliki pengertian pengembalian seperti semula atau penyusunan (penggambaran) kembali.

Berdasar uraian di atas, konsep rekonstruksi yang dimaksud adalah melakukan pembaharuan terhadap konstruksi suatu sistem atau bentuk. Dengan demikian, diharapkan akan tercipta regulasi yang berkualitas. Untuk mewujudkan regulasi yang berkualitas, sederhana dan tertib, menurut Bappenas, diperlukan reformasi regulasi yang merupakan serangkaian tindakan terhadap regulasi yang ada (*existing regulation*) dan regulasi yang akan dibentuk (*future regulation*). Reformasi regulasi yang diinginkan dalam hal ini adalah perubahan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan asas pembentukan perundang-undangan, mendukung terselenggaranya dinamika sosial secara tertib, serta terlaksananya penyelenggaraan negara dan pembangunan secara efektif dan efisien.

2. Regulasi

Regulasi adalah suatu peraturan yang dirancang, dirumuskan, disusun atau dibuat sedemikian rupa untuk membantu mengendalikan suatu kelompok masyarakat, lembaga, organisasi, dan perusahaan dengan tujuan tertentu.

Istilah regulasi banyak digunakan dalam berbagai bidang, sehingga definisinya memang cukup luas. Namun secara umum kata regulasi digunakan untuk menggambarkan suatu peraturan yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat.²³

3. Hak Atas Tanah

Hak memiliki artian secara umum. Pengertian hak secara umum adalah segala sesuatu yang harus didapatkan oleh setiap orang yang telah ada sejak lahir. Sehingga dapat diartikan bahwa hak adalah sesuatu yang dimiliki oleh manusia sejak lahir dan harus didapatkan atau terpenuhi untuk setiap orang yang memiliki hak tersebut. Hal ini dapat digunakan untuk meninjau makna hak yang dimiliki oleh setiap manusia terlebih terkait hak kebebasan berpendapat di muka umum sebagai warga negara Indonesia dan batasan hak kebebasan berpendapat di muka umum.²⁴

Pengertian hak dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, hak memiliki pengertian tentang suatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan, untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-

²³ <https://greatdayhr.com/id-id/blog/regulasi-adalah/>, diakses pada Tanggal 11 Maret 2024, pada Pukul 16.00 WIB.

²⁴ Widy Wardhana, *Pengertian Hak Dan Kewajiban Warga Negara*, <http://academia.edu>, diakses pada Kamis, 8 Agustus 2024, pukul 14.07 WIB.

undang dan aturan), kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, derajat atau martabat.²⁵

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.²⁶ Hak-hak perseorangan atas tanah dapat berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

Sedangkan tanah dalam pengertian yuridis menurut aturan UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi 2 (dua) yaitu dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakainya yang diberikan dari Negara. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan

²⁵ *Loc, cit.*

²⁶ Dwi Kusumo Wardhani, Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 6 No. 2 (2020).

perkebunan.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum termuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “*Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum*”.

Macam-macam hak atas tanah yang diberikan oleh Negara (*Land Regulator* dan *Land Manager*) termuat dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 53 UUPA, antara lain yaitu, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

4. Tanah *Absentee*

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 bahwa Tanah *absentee*/guntai adalah tanah yang terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemilik tanah. Berdasarkan hal tersebut ini berarti bahwa setiap pemilik tanah dilarang memiliki tanah pertanian yang berbeda dengan kecamatan dimana sepemilik bertempat tinggal karena pemilikan demikian akan menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, sehingga

dapat juga menimbulkan sistem penghisapan. Pengecualian hanya berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal berbatasan dengan kecamatan letak tanah, apabila jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya menurut pertimbangan panitia landreform daerah kabupaten masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Tanah *absentee* yaitu tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah tersebut. 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 memiliki 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).

Adapun larangan pemilikan tanah secara *absentee* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa: “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”. Dalam pembahasan Pasal 10 UUPA telah dikemukakan bahwa sebagai langkah pertama ke arah pelaksanaan asas, bahwa yang empunya tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, maka diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut “*Absentee*” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1960 dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e). Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa: “Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di

kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.”

Adapun tujuan dari dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang Badan Pertanahan Negara Nomor 18 Tahun 2016 tersebut sebagaimana termuat dalam Pasal 2, adalah untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan. Artinya, kondisi dimana pemerintah mewajibkan masyarakat untuk melakukan peralihan kepemilikan tanah pertanian bertujuan agar masyarakat yang berada dilokasi dimana tanah tersebut berada dapat mengelola tanah pertanian tersebut untuk dimanfaatkan dalam menghasilkan produk pangan dari hasil pertanian. Dimana perombakan dan pembaharuan struktur keagrariaan terutama tanah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.²⁷

5. Nilai Keadilan

Keadilan kata dasarnya “Adil” berasal dari bahasa Arab yang berarti berada di tengah-tengah, jujur, lurus, dan tulus. Dalam adil terminologis berarti sikap yang bebas dari diskriminasi, ketidak jujuran. jadi orang yang adil adalah orang sesuai dengan standar hukum baik hukum agama, hukum positif (hukum negara), serta hukum sosial (hukum adat) berlaku. Keadilan menurut Aristoteles adalah kelayakan tindakan manusia. Kelayakan diartikan sebagai titik tengah antara dua ekstrem yang terlalu banyak dan

²⁷ Rebekka Dosma Sinaga, dkk, 2013, *Op.Cit.*, hlm 2. ³¹ Adrian Sutedi, 2014, *Op.Cit.* hlm

terlalu sedikit. Kedua ekstrem melibatkan dua orang atau benda. Ketika dua orang telah punya kesamaan dalam ukuran yang telah ditetapkan, maka setiap orang harus mendapatkan objek atau hasil yang sama, jika tidak sama, maka masing-masing orang akan menerima bagian yang tidak sama, sedangkan proporsi pelanggaran terjadap disebut tidak adil. Menurut W.J.S. Poerwodarminto kata adil berarti tidak berat sebelah, harus tidak ada kesewenang-wenangan dan tidak memihak. Jadi, keadilan pada dasarnya memperlakukan seseorang atau pihak lain sesuai dengan hak-hak mereka, artinya adil itu tidak harus sama.²⁸

F. Kerangka Teori

Fungsi teori dalam suatu penelitian adalah untuk memberikan petunjuk dan memprediksikan serta menjelaskan objek yang diteliti. Dengan demikian keberadaan kerangka teori dalam suatu penelitian haruslah diarahkan dan teori-teori yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Untuk itu sebagai pisau analisis dalam penelitian ini akan menggunakan tiga tingkat teori.

1. Teori Dasar (*Grand Theory*) dengan menggunakan Keadilan Pancasila

Di dalam Pancasila kata adil terdapat pada sila kedua dan sila kelima. Nilai kemanusiaan yang adil dan keadilan sosial mengandung suatu makna bahwa hakikat manusia sebagai makhluk yang berbudaya dan berkodrat harus berkodrat adil, yaitu adil dalam hubungannya dengan diri

²⁸Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>. diakses pada 12 Mei 2022.

sendiri, adil terhadap manusia lain, adil terhadap masyarakat bangsa dan negara, adil terhadap lingkungannya serta adil terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Konsekuensi nilai-nilai keadilan yang harus diwujudkan meliputi:²⁹

- a. Keadilan distributif, yaitu suatu hubungan keadilan antara negara terhadap warganya, dalam arti pihak negaralah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk keadilan membagi, dalam bentuk kesejahteraan, bantuan, subsidi serta kesempatan dalam hidup bersama yang didasarkan atas hak dan kewajiban;
- b. Keadilan legal, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga negara terhadap negara dan dalam masalah ini pihak wargalah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara; dan
- c. Keadilan komutatif, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga satu dengan yang lainnya secara timbal balik.

Sebagaimana diketahui, keadilan sosial adalah bagian dari rumus Pancasila kelima Pancasila. Keadilan sosial ini dengan mengandaikan adanya keadilan individual. Artinya, sikap atau perilaku individu Pancasila adalah sikap dan perilaku yang memiliki keutamaan atau kebajikan berupa keadilan itu. Disamping itu individu juga menjadi tujuan dari keadilan itu. Maksudnya adalah keadilan tidak hanya ditujukan kepada masyarakat umumnya, melainkan juga kepada individu. Namun individu ini bukan sekedar entitas

²⁹ K Permatasari dalam karya tulisannya mengutip M. Agus Santoso, *Op.Cit*, hlm. 92 dalam Tesis Mufriah, A. (2022, Januari Kamis).

atomistik yang terlepas sama sekali dari konteks sosial budayanya, melainkan individu dalam keterhubungannya dengan individu lain dan dengan masyarakatnya. Disini keadilan sosial tidak sama dengan sosialisme yang tidak terlalu peduli dengan kepentingan individu.³⁰

2. *Middle Theory* dengan Menggunakan Teori Sistem Hukum

Teori ini berbicara soal hukum sebagai suatu sistem, Lawrence M. Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum yaitu:³¹

- a. Komponen yang disebut dengan struktur, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.
- b. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.
- c. Komponen hukum yang bersifat kultural, yaitu terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan

³⁰ K Permatasari dalam karya tulisannya mengutip Hyronimus Rheti, *Op.Cit*, hlm. 251.

³¹ Lawrence Friedman, lihat dalam *Gunther Teubner* (Ed), *ibid*, 1986. hlm 13-27. William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, hlm 5-13. Juga dalam Lawrence Friedman "Law and Development, A General Model" dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972. dalam Esmi Warassih, *Op Cit*. hlm. 81-82.

antar *internal legal culture* dan *external legal culture* adalah kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Semua komponen hukum merupakan pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu ditengah kultur bangsa secara keseluruhan. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, dan patuh atau tidak terhadap hukum sangat tergantung pada kultur hukumnya. Kultur hukum seseorang dari lapisan bawah akan berbeda dengan mereka yang berada di lapisan atas. Demikian pula, kultur hukum seorang pengusaha berbeda dengan orang-orang yang bekerja sebagai pegawai negeri dan seterusnya. Jadi, tidak ada dua orang laki-laki maupun perempuan yang memiliki sikap yang sama terhadap hukum. Di sini tampak adanya korelasi yang sistematis antara berbagai faktor seperti umur, jenis kelamin, pekerjaan, kebangsaan dan sebagainya,³² sehingga untuk merekonstruksi mediasi penyelesaian sengketa pertanahan yang berbasis nilai keadilan, maka perlu dipahami faktor struktur, substansi dan kultur birokrasinya.

Teori ini digunakan untuk menganalisis dan mendeskripsikan kelemahan-kelemahan hukum yang mengakibatkan ketidakadilan dalam regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian beda domisili (*absentee*) berbasis nilai keadilan.

³² Lawrence Friedman, *Legal Culture and Welfare State*, dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin New York: Walter de Gruyter, 1986, hlm 13-27. William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, hlm 5-13. juga dalam Lawrence Friedman, *Law and Development, A General Model*, dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972 dalam Esmi Warassih, *Op Cit.* hlm. 82.

3. *Applied Theory* dengan Menggunakan Teori Hukum Progresif dan Teori Kepemilikan Hak Atas Tanah

Teori ini lahir pada tahun 1986, tepatnya tanggal 23 Januari 1986, Prof Satjipto Rahardjo menulis sebuah artikel yang berjudul ‘Tentang Ilmu Hukum yang Bercirikan Indonesia.’ Hukum progresif lahir karena selama ini ajaran ilmu hukum positif (*analytical jurisprudence*) yang dipraktikkan pada realitas empirik di Indonesia tidak memuaskan. Gagasan Hukum Progresif muncul karena prihatin terhadap kualitas penegakan hukum di Indonesia terutama sejak terjadinya reformasi pada pertengahan tahun 1997. Jika fungsi hukum dimaksudkan untuk turut serta memecahkan persoalan kemasyarakatan secara ideal, maka yang dialami dan terjadi Indonesia sekarang ini adalah sangat bertolak belakang dengan cita-cita ideal tersebut.³³

Untuk mencari solusi dari kegagalan penerapan *analytical jurisprudence*, Hukum Progresif memiliki asumsi dasar hubungan antara hukum dengan manusia. Progresivisme bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia pada dasarnya adalah baik, memiliki sifat-sifat kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama. Dengan demikian, asumsi dasar Hukum Progresif dimulai dari hakikat dasar hukum adalah untuk manusia. Hukum tidak hadir untuk dirinya-sendiri sebagaimana yang digagas oleh ilmu hukum positif-tetapi untuk manusia dalam rangka mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan manusia. Posisi yang demikian mengantarkan satu predisposisi

³³ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan. Jurnal Hukum Progresif Program Doktor Ilmu Hukum Univ. Diponegoro*, Vol. 1/No. 1/April 2005, hlm. 3-5.

bahwa hukum itu selalu berada pada status “*law in the making*” (hukum yang selalu berproses untuk menjadi).³⁴

Gagasan yang demikian ini jelas berbeda dari aliran hukum positif yang menggunakan sarana *analytical jurisprudence* yang bertolak dari premis peraturan dan logika. Bagi Ilmu Hukum Positif (dogmatik), kebenaran terletak dalam tubuh peraturan. Ini yang dikritik oleh Hukum Progresif, sebab melihat hukum yang hanya berupa pasal-pasal jelas tidak bisa menggambarkan kebenaran dari hukum yang sangat kompleks. Ilmu yang tidak bisa menjelaskan kebenaran yang kompleks dari realitas-empirik jelas sangat diragukan posisinya sebagai ilmu hukum yang sebenar ilmu (*genuine science*). Hukum Progresif secara sadar menempatkan kehadirannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat. Dalam posisi yang demikian ini, maka Hukum Progresif dapat dikaitkan dengan *developmental model* hukum dari Nonet dan Selznick. Hukum Progresif juga berbagi paham dengan *Legal Realism* dan *Freirechtslehre*. Meminjam istilah Nonet dan Selznick, Hukum Progresif memiliki tipe responsif.³⁵

Dalam tipe yang demikian itu, hukum selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri. Atau sebagaimana disebutkan oleh

³⁴ *Ibid.*, hlm. 16.

³⁵ Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (editor), “*Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*”, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1998), hlm. 11. Yang menguraikan teori sosial dari Philippe Nonet dan Philip Selznick yang membedakan tiga tipe hukum, yaitu Hukum represif yang bertujuan untuk memelihara status quo; hukum otonom yang bertujuan untuk membatasi kesewenang-wenangan tanpa mempersoalkan tatanan sosial dan yang secara legalistik kaku; serta hukum responsif yang bersifat terbuka terhadap perubahan masyarakat dan mengabdikan pada usaha-usaha untuk mencapai keadilan dan emansipasi sosial. Baca selanjutnya dalam buku Philippe Nonet & Philip Selznick (1978) *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Harper Colophon Books, New York.

Mulyana dan Paul S. Baut bahwa hukum responsif mencoba mengatasi kepicikan (prokialisme) dalam moralitas masyarakat serta mendorong pendekatan yang berorientasi pada masalah yang secara sosial terintegrasi.³⁶

Terkait dengan *Legal Realism* dan *Freirechtslehre*, Hukum Progresif melihat hukum tidak dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan melihatnya dari tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya hukum. Oleh sebab kehadiran hukum dikaitkan dengan tujuan sosialnya, maka Hukum Progresif juga dekat dengan *Sociological Jurisprudence*³⁷ dari Roscoe Pound yang menolak studi hukum sebagai studi tentang peraturan-peraturan.³⁸ Dengan demikian dalam berolah ilmu, Hukum Progresif melampaui peraturan dan dokumen hukum yang positivistik.³⁹

³⁶ *Ibid.*, hlm. 21.

³⁷ *Ibid.* Aliran sosiologis dalam ilmu hukum berasal dari pemikiran orang Amerika bernama Roscoe Pound, dalam bahasa asalnya disebut *the Sociological Jurisprudence* adalah suatu aliran pemikiran dalam *jurisprudence* yang berkembang di Amerika Serikat sejak tahun 1930-an. Aliran dalam ilmu hukum tersebut disebut *sociological* karena dikembangkan dari pemikiran dasar seorang hakim bernama *Oliver Wendel Holmes*, perintis pemikiran realisme dalam ilmu hukum yang mengatakan "bahwa sekalipun hukum itu memang benar merupakan sesuatu yang dihasilkan lewat proses-proses yang dapat dipertanggungjawabkan menurut imperatif-imperatif logika, namun *the life of law has not been logic, it is experience*. Yang dimaksud dengan *experience* oleh Holmes adalah *the sosial* atau mungkin *the socio psychological experience*. Oleh karena itu dalam *sociological jurisprudence*, walaupun fokus kajian tetap pada persoalan kaidah positive berikut doktrin-doktrinnya yang logis untuk mengembangkan sistem normative hukum berikut prosedur aplikasinya guna kepentingan praktik professional, namun faktor-faktor sosiologis secara realistis (walaupun tidak selalu harus secara *normative-positif*) senantiasa ikut diperhatikan dalam setiap kajian.

³⁸ Satjipto Rahardjo, dalam Pertemuan Ilmiah LIPI, tanggal 17 dan 18 Oktober 1977, yang dimuat dalam Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, "*Masalah-masalah Hukum*", hlm. 20-26. Menyatakan bahwa modernisasi kebanyakan dikaitkan dengan pembuatan banyak peraturan baru mengenai ekonomi, sosial, industri. Tetapi yang lebih utama adalah: apakah yang selanjutnya akan terjadi? Di sini mulai memasuki masalah efektivitas dari sistem hukum yang sementara itu telah dimodernisir. Selanjutnya dalam (...) Bahwa Indonesia sekarang ini mewarisi pemakaian sistem hukum yang boleh dikategorikan ke dalam hukum modern, menurut klasifikasi Weber. Dalam istilah Friedman, maka modernitas ini meliputi unsur struktur dan substansinya. Tetapi sayangnya kita belum juga dapat mengatakan, bahwa pemakaian sistem hukum yang demikian itu, diikuti oleh pertumbuhan struktur masyarakatnya yang sesuai.

³⁹ Dikutip oleh Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.* hlm. 7-8, dari Wolfgang Friedmann (1953) *Legal Theory*. Stevens and Sons Ltd, London; dan Roscoe Pound, *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*, *Harvard Law Review*. Vol. 25, Desember 1912.

Hukum Progresif juga dekat dengan teori-teori Hukum Alam yakni pada kepeduliannya terhadap hlm-hlm yang oleh Hans Kelsen disebut '*meta-juridical*'. Dengan demikian, Hukum Progresif mendahulukan kepentingan manusia yang lebih besar daripada menafsirkan hukum dari sudut 'logika dan peraturan'. Meski hampir mirip dengan *Critical Legal Studies Movement* yang muncul di Amerika Serikat tahun 1977,⁴⁰ tapi Hukum Progresif tidak hanya berhenti pada kritik atas sistem hukum liberal. Hukum Progresif mengetengahkan paham bahwa hukum itu tidak mutlak digerakkan oleh hukum positif atau hukum perundang-undangan, tetapi ia juga digerakkan pada asas non-formal.

Belajar dari sejarah, apakah kita masih akan berpendapat, bahwa perubahan di masa datang tidak akan terjadi lagi? Apakah dunia akan berhenti berubah dan berkembang dan berhenti pada satu masa tertentu yang di anggap sebagai masa yang sudah mencapai puncak? Hukum progresif tidak berpendapat demikian, melainkan melihat dunia dan hukum dengan pandangan yang mengalir saja, seperti *Panta Rei* (semua mengalir) dari filsuf Heraklitos. Apabila orang berkeyakinan dan bersikap seperti itu, maka ia akan membangun suatu cara berhukum yang memiliki karakteristiknya sendiri.

Pertama, paradigma dalam hukum progresif adalah bahwa "hukum adalah untuk manusia". Pegangan, *optic* atau keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam berhukum, melainkan

⁴⁰ *Ibid.* hlm. 9, sebagaimana dikutip dari Andrew Altman (1990) *Critical Legal Studies-a Liberal Critique*. Princeton Univ. Press, Princeton, N.J. <http://www.legalitas.org>, diakses pada tanggal 13 Maret 2016.

manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum. Hukum itu berputar di sekitar manusia sebagai pusatnya. Hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Apabila kita berpegangan pada keyakinan, bahwa manusia itu adalah untuk hukum, maka manusia itu akan selalu diusahakan, mungkin juga dipaksakan, untuk bias masuk ke dalam skema-skema yang telah dibuat oleh hukum.

Kedua, hukum progresif menolak untuk mempertahankan keadaan status *quo* dalam berhukum. Mempertahankan status *quo* memberi efek yang sama, seperti pada waktu orang berpendapat, bahwa hukum adalah tolak ukur untuk semuanya dan manusia adalah untuk hukum. Cara berhukum yang demikian itu sejalan dengan cara positivistik, normatif dan legalistik. Sekali undang-undang mengatakan atau merumuskan seperti itu, kita tidak bias berbuat banyak, kecuali hukumnya diubah lebih dulu. Sindrom ketidakberdayaan inilah yang dipertontonkan lewat pengadilan O.J. Simpson tahun 1994 yang diyakini oleh banyak publik Amerika sebagai pelaku pembunuhan terhadap mantan istrinya. Pada waktu Simpson dinyatakan *not guilty* oleh dewan juri, maka orang pun mengangkat bahu seraya mengatakan “ya apa boleh buat, memang begitulah bekerjanya sistem kita”. Oleh sebab Hukum Progresif berasumsi dasar bahwa hukum itu ada dan hadir untuk manusia maka sangat tepat jika dikatakan bahwa “*law as a great anthropological document*”. Dengan pengertian tersebut, maka Hukum Progresif menempatkan hukum sebagai suatu “institusi manusia” yang saling melengkapi satu dengan lain

dengan aspek manusia, baik dalam hubungan antar manusia maupun masyarakat yang lebih luas.

Untuk mendapatkan tujuan hukum yang maksimal menurut Satjipto Rahardjo dibangun dengan istilah Hukum Progresif yaitu yang digantungkan kepada kemampuan manusia dalam menalar serta memahami dan nurani manusia untuk membuat interpretasi hukum yang mengutamakan nilai moral keadilan pada masyarakat. Di samping itu ide lainnya adalah hukum harus pro rakyat, pro keadilan, bertujuan untuk kesejahteraan dan kebahagiaan, berdasarkan kepada kehidupan yang baik, bersifat responsif, mendukung pembentukan negara hukum yang berhati nurani, dijalankan dengan kecerdasan spiritual serta bersifat membebaskan.⁴¹ Ada beberapa kata kunci yang layak untuk di perhatikan tatkala kita ingin mengangkat pengertian Progresivisme, yaitu:⁴²

- a. Hukum mengikuti perkembangan aspirasi masyarakat (hukum digantungkan kepada situasi dan kondisi kebutuhan pengaturan masyarakat);
- b. Hukum harus memihak kepada kepentingan Rakyat dan demi kepentingan Keadilan;
- c. Hukum bertujuan mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan;
- d. Hukum selalu bergerak dalam proses perubahan (*law as a process, law in*

⁴¹ Moh. Mahfud MD (*e.t. al*), *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif-Urgensi dan Kritik*, (Jakarta Seri Tokoh Hukum Indonesia, Epistemic Institute dan HuMa, 2011), hlm. 5.

⁴² Ahmad Muliadi, *Makalah Politik Hukum*, (Jakarta: SAP S-2 Universitas Jayabaya, 2012), hlm. 16.

the making);

- e. Hukum menekankan kehidupan yang lebih baik sebagai dasar hukum yang baik;
- f. Hukumnya memiliki tipe responsif;
- g. Hukum mendorong peran publik;
- h. Hukum membangun negara hukum yang berhati nurani.

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum seharusnya bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Inilah hukum progresif, yang menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat. Hukum progresif ini, ditawarkan untuk mengatasi krisis di era global sekarang ini. Dedikasi para pelaku hukum mendapat tempat yang utama untuk melakukan pemulihan. Para pelaku hukum, harus memiliki empati dan kepedulian pada penderitaan yang dialami rakyat dan bangsa ini. Kepentingan rakyat (kesejahteraan dan kebahagiaan), harus menjadi titik orientasi dan tujuan akhir penyelenggaraan hukum.

Dalam pandangan itu, sebenarnya Satjipto Rahardjo sudah memberikan pertanyaan warisan kepada kita semua. 'Relevankah apabila kita berbicara tentang ilmu hukum yang memiliki ciri ke-Indonesiaan? Apakah pikiran itu mengada-ada?' Tidak mudah menjawab problem yang diajukan sang Begawan. Kita sebagai murid-muridnya pun terpaksa mengerutkan dahi dan harus bekerja keras untuk itu.⁴³

⁴³ Suteki, *Hukum Progresif: Hukum Berdimensi Transendentak dalam Konteks Keindonesiaan*. Publikasi Ilmiah Universitas Muhammadiyah Surakarta, Prosiding Seminar

Konsumerisme teori dan kejerembaban pada praktik keseharian membuat ilmu hukum yang ke-Indonesiaan menjadi sebuah utopia saja. Aliran pemikiran di Indonesia itu kebanyakan hanya sebuah slogan. Mahzab UNPAD, mahzab hukum progresif, dst tidak ada satupun kerja intelektual komunitas di dalamnya yang semegah aliran pemikiran yang berkembang di Barat. Memang, lagi-lagi kita harus merujuk pada 'Barat'. Tradisi komunitas intelektual di sana sudah mapan. Hukum progresif adalah sebuah ide jenius, jernih, dan mencerahkan bagi penegakan hukum Indonesia. Kita sebagai murid-muridnya memiliki tugas sosial untuk mengemban warisan kekayaan dunia ide Satjipto Rahardjo. Namun, setelah hukum progresif ditinggal pergi empunya, banyak masalah-masalah hukum yang luput dari analisis hukum progresif. Oleh karena itu, gagasan hukum progresif perlu dibaharui sesuai dengan konteks sosial yang terus berubah dan dinamis.

Hukum progresif adalah sebuah pemikiran hukum yang berusaha memperjuangkan keadilan dan kemanfaatan, ketimbang kepastian hukum. Pembentukan dan penegakan hukum Indonesia dibutuhkan pengembangan gagasan hukum progresif sebagaimana yang pernah dicetuskan oleh Satjipto Rahardjo. Beberapa instansi yang mempraktikkan hukum progresif, seperti Mahkamah Konstitusi dibawah kepemimpinan Mahfud MD, Kementerian Hukum dan HAM oleh Denny Indrayana, bahkan sampai gerakan masyarakat sipil dengan gelombang anti-korupsi seperti Indonesian Corruption Watch (ICW), hingga bantuan hukum struktural, seperti Yayasan Lembaga Bantuan

Hukum Indonesia (YLBHI). Dalam rangka pembentukan hukum, gagasan progresif terlihat pada bagaimana keberpihakan sebuah regulasi pada rakyat miskin, meningkatnya partisipasi politik warga dalam menyusun sebuah naskah RUU, hingga menerapkan gaya demokrasi deliberatif (musyawarah) dalam pembahasan rancangan produk perundangundangan, singkatnya: naskah RUU hendaknya responsif, bukan represif.

Pada level penegakan hukum, gagasan, gerakan progresif terlihat pada bagaimana seorang agen penegak hukum progresif sensitif dalam menggunakan diskresi dan/atau terobosan hukum (*rule breaking*), baik hakim, polisi, jaksa, dan pemerintah(an) (daerah), patut menggunakan kewenangannya untuk melindungi kepentingan masyarakat miskin dan marjinal. Terakhir pada tataran gerakan sosial, hukum progresif dilukiskan dengan pemberdayaan hukum (*legal empowerment*) dan atau penguatan gerakan masyarakat sipil untuk memantau kinerja negara, misalnya gerakan anti-korupsi. Namun tetap saja, tidak ada yang lebih memahami pemikiran sebuah begawan selain murid-muridnya. Strategi sosial perlu dirumuskan, supaya akar rumput intelektual hukum progresif, yakni mantan murid-murid beliau dituntut tanggung jawab kulturalnya. Bagaimana para murid bahu-membahu membangun imperium yang hampir roboh ini. Imperium pemikiran yang nyaris dilupakan oleh kita, bangsa yang pelupa ini. Kita perlu mengembangkan warisan yang cukup berharga ini. Warisan sebuah pemikiran adalah sumbangan jenius dan kejernihan guru kita yang perlu dikembangkan. Jejaring hukum progresif sudah terbentuk, untuk

mempertahankan, mengaktivasi, dan menjaga ritme produktivitas tentang bukan pekerjaan yang mudah.

Banyak para akademisi, praktisi menanggapi secara berbeda terhadap kehadiran hukum progresif. Ada yang meriwayatkannya, mengamini, mengkritisi, mendiagnosis layaknya dokter, mengisi ruang-ruang kosong hingga percobaan-percobaan untuk mendayagunakan hukum progresif yang saya katakan sebagai hukum yang *never ending*. Mengapa demikian, karena hukum progresif dikatakan sebagai hukum yang sedang mengalami proses menjadi dan akan berakhir hingga proses itu berakhir. Hingga sekarang tidak pernah ada ilmuwan di antara kita yang berani menyatakan bahwa hukum progresif memiliki bentuk tertentu, apakah sebagai gerakan, aliran, paradigma, teori, konsep atau pendekatan, penafsiran atau apa lagi? Mengapa begitu? Karena begitu kita mencoba untuk memberi baju, bentuk hukum progresif itu, maka dengan demikian hukum progresif akan kehilangan progresivitasnya. Bisakah kita mengatakan--- seperti karya sang maestro tentang “Biarkan Hukum Mengalir?”--- dengan ungkapan “Biarkan Hukum Progresif Mengalir”?

Ada yang menarik dari sekian pendapat tentang hukum progresif, yakni tentang pertanyaan “hukum progresif: apanya yang progresif”? Apakah mungkin hukum itu progresif? Bukan hukumnya yang progresif tetapi penegakan hukumnya kan?” Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut perlu kita kembali kepada ontologi hukum progresif. Dari aspek ontologi, konsep tentang hukum dalam hukum progresif dimaknai sebagai

“not only rules and logic but also behavior, even behind behavior”. Jadi, yang progresif itu bukan hanya persoalan penegakannya (*behavior*) tetapi juga materi/substansi (*rules*) termasuk cara menggunakan logika (*logic*) hukumnya. Sejak UU Kekuasaan kehakiman 1970 ada, materi hukum sudah progresif, memberikan ruang kepada hakim untuk tidak tepaku pada bunyi undang-undang, melainkan diwajibkan juga untuk menggali nilai-nilai dan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat. Hlm itu terus diusung hingga UU Kekuasaan terbaru yaitu UU No. 48 Tahun 2009, Pasal 5 ayat (1). Tengoklah pula sebuah keharusan untuk menuliskan irah-irahan semua putusan pengadilan yang berbunyi: DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA. Kalimat itu menyiratkan kepada kita bahwa hakim ketika menyelesaikan perkara hendaknya berpikir melampaui atau TRANSENDEN. Yakni, berpikir melampaui norma-norma legal-formal positivistik. Selanjutnya tengoklah UU tentang Kepolisian NRI (UU No 2 Tahun 2002, Pasal 18 (1) menyebutkan bagaimana polisi diperbolehkan untuk melakukan tindakan hukum atas pertimbangan ‘penilaian sendiri’ demi kepentingan umum, belum lagi UU tentang Sistem Peradilan Anak, yang justru memberikan ruang untuk dilakukan diversi dalam menyelesaikan perkara pidana yang melibatkan anak. Hlm tersebut membuktikan bahwa hukum dalam arti peraturan perundang-undangan pun dapat bersifat progresif, bukan hanya penegak dan proses penegakannya.

Terkait dengan upaya penyemaian hukum progresif, Fakultas Hukum UNDIP Semarang sudah seharusnya menjadi jantung dari perhelatan

pemikiran hukum progresif (*school of thought*), mengingat Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH dibesarkan dalam ruang akademis di tempat itu. Namun, dapat dipastikan bahwa fakultas hukum ini tidak mungkin mampu menjaga persemaian hukum progresif apabila tidak diperkuat dengan jejaring sosial lainnya. Apakah kita mampu mengarus utamakan (*mainstreaming*) hukum progresif dalam praktik ber hukum, *legal drafting*, reformasi peradilan, membuat kontrak, perumuskan kebijakan publik, dst. Dan, yang paling penting pelibatan antara para jejaring ini. Kita sering mengutip pepatah: satu lidi mudah dipatahkan, namun ribuan lidi yang diikat akan kuat, namun pendalaman pada maknanya masih banyak belum terpikirkan.

Sebagai sebuah mazhab, murid-murid inilah yang menjadi modal sosial paling besar. Swadaya, kemandirian dan keberlanjutan kerja-kerja sosial yang bersemangatkan hukum progresif perlu direnungkan bersama. Tahun depan sudah lebih dari lima tahun wafatnya sang Begawan Guru kita. Jika kita konsisten, maka di tahun mendatang produktivitas karya kita mudah-mudahan lebih meningkat. Makalah ini merupakan gagasan penulis yang terus mencoba untuk memberikan ruh hukum progresif dalam setiap pembuatannya secara tematik. Bila kita terus berkarya dengan terus menyemaikan gagasan, gerakan, konsep, teori atau apa pun namanya tentang hukum progresif, saya yakin hukum progresif tidak akan pernah berakhir (*never ending*) menjadi macan kertas (*paper tiger*).

Meskipun sedikit, semoga artikel ini bermanfaat bagi pembaca yang berniat memahami hukum bukan hanya sekedar *rules and logic*, melainkan

juga *behavior* yang berarti bahwa hukum harus dipahami secara kontekstual sehingga masa depan hukum tidak berakhir pada kehebatannya di atas kertas, melainkan juga dalam ordnat keberlakuan sosialnya.

Sedangkan untuk **teori kepemilikan hak atas tanah** Penguasaan Hak atas tanah merupakan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang diberikan alas haknya. Sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat ialah yang menjadi tolok ukur pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang telah diatur dalam UUPA.⁴⁴

Pengaturan penguasaan hak atas tanah dalam UUPA dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Hak penguasaan atas tanah sebagai Lembaga hukum.

Hak penguasaan atas tanah ini belum dikaitkan dengan tanah sebagai obyek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek hukum. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

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

⁴⁴ Mohammad Zamroni dan Rachman Maulana Kafrawi, Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Wilayah Pesisir Pasca Berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, *Jurnal Perspektif Hukum*, Vol. 21 No. 2 November 2021, halaman 235- 256.

- c. Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya; dan
 - d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini telah dikaitkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek hukum. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;
- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya; dan
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan Hukum Tanah Nasional adalah:

1. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
2. Hak menguasai negara atas tanah;

3. Hak ulayat masyarakat hukum adat;
4. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
 - a. Hak-hak atas tanah;
 - b. Wakaf tanah Hak Milik;
 - c. Hak Tanggungan;
 - d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak akan mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dari itu penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan (dipercayakan) kepada Negara Indonesia (Pemerintah) sebagai organisasi tertinggi atas kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

Isi dalam wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana termuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Membuat suatu rencana umum tentang persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA);

- b. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk mengenai menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA);
 - c. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (terutama pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).
 2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA);
 - b. Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 *jo.* Pasal 17 UUPA).
 3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA);
 - b. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah;

- c. Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan menggunakan musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Berdasarkan Oloan Sitorus dan Nomadyawati⁴⁵ suatu kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa Indonesia. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat tugas publik semata.

Tujuan hak menguasai Negara atas tanah termuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.⁴⁶

Pelaksanaan hak menguasai Negara atas tanah dapat dilakukan dengan dikuasakan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah atau masyarakat-masyarakat hukum adat, jika diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan (*madebewind*) sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan otoritas, pemerintah pusat, dan pemerintah daerah, dengan

⁴⁵ Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta, 1994, halaman 7.

⁴⁶ Ria Fitri, Hukum Agraria Bidang Pertanahan Setelah Otonomi Daerah, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 20 No. 3 (2018).

pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan status Hak Pengelolaan (HPL).

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.⁴⁷ Hak-hak perseorangan atas tanah dapat berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

Sedangkan tanah dalam pengertian yuridis menurut aturan UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi 2 (dua) yaitu dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakufkannya yang diberikan dari Negara. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan

⁴⁷ Dwi Kusumo Wardhani, Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 6 No. 2 (2020).

perkebunan.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum termuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu *“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”*.

Macam-macam hak atas tanah yang diberikan oleh Negara (*Land Regulator* dan *Land Manager*) termuat dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 53 UUPA, antara lain yaitu, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 mengenai perolehan tanah sebagaimana yang dimaksud dengan pasal ini bahwa perolehan tanah berasal dari 2 (dua) cara yaitu tanah hasil penetapan pemerintah dan tanah dari pihak lain. Tanah hasil penetapan pemerintah berasal dari tanah negara.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 menyebutkan pengertian tanah negara yaitu *“...Tanah Negara atau Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara merupakan seluruh bidang Tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak dipunyai dengan*

sesuatu hak oleh pihak lain...” (PP. No.18/2021). Selanjutnya di jelaskan sebagaimana tanah negara yang dimaksud pada angka (2) dua berikutnya “...Tanah Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh Negara dapat memberikannya kepada perorangan atau badan hukum dengan sesuatu Hak Atas Tanah sesuai dengan peruntukan dan keperluannya, atau memberikannya dengan Hak Pengelolaan...” (PP. No.18/2021).

Sebagaimana yang dimaksud dengan pengertian hak atas tanah. Menurut Urip Santoso, yaitu: Hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.⁴⁸

Dalam Peraturan Pemerintah tersebut di atas istilah yang digunakan adalah tanah milik negara yang dikuasai sepenuhnya dan tanah milik negara yang tidak Dikuasai sepenuhnya. PP tersebut mengatur bahwa tanah milik negara adalah tanah yang dikuasai sepenuhnya oleh negara. PP ini menjelaskan jika tanah itu memang benar-benar bebas dari hak-hak yang berkaitan dengan tanah (hak-hak Barat seperti

⁴⁸ Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana Perdana Media, 2013.

Eigendom, Erfpacht, dan Opstal dan hak-hak adat seperti hak ulayat dan hak individu.

Berikut ini diuraikan pengertian tanah milik negara, yaitu: dari para ahli, praktisi hukum pertanahan dan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan: Menurut, Maria S.W. dan Sumardjono: “...tanah negara adalah tanah yang tidak di berikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, atau tidak dilekati dengan suatu hak, yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, tanah ulayat, dan tanah wakaf...”⁴⁹ Menurut, Ali Achmad Chomzah: “...tanah negara adalah tanah yang tidak di punyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku...”⁵⁰ Dalam peraturan perundang- undangan pada Peraturan Pemerintah tentang penguasaan tanah-tanah negara yaitu: “...tanah negara ialah tanah yang di kuasai penuh oleh negara...” (PP. No. 8 Tahun 1953).

Dari beberapa pengertian tersebut di atas tanah milik negara memiliki dua unsur, yaitu dikuasai langsung atau sepenuhnya oleh negara dan tanah negara yang belum dilekati dengan beberapa hak atas tanah. Tanah negara yang dikuasai secara penuh, yaitu “...terhadap tanah- tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh subjek hukum tertentu. Tanah ini dinamakan “tanah bebas/tanah negara” atau “tanah

⁴⁹ S.W, Maria, dan Sumardjono. *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat*. Yogyakarta: Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjja Mada, 2010.

⁵⁰ Ali, Achmad Chomz. *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.

yang dikuasai langsung oleh negara”, sehingga negara dalam hal ini memiliki kewenangan untuk memberikan hak tertentu terhadap sebuah bidang tanah kepada subjek hukum...”. Dikuasai secara terbatas atau tidak langsung, yaitu “...penguasaan negara terhadap tanah- tanah yang telah terdapat hak di atasnya. Tanah yang telah diletaki hak tersebut dinamakan dengan “tanah hak” atau tanah yang tidak langsung dikuasai oleh negara...”

Berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 mengenai macam perolehan tanah hasil penetapan pemerintah tersebut di atas, yaitu tanah negara berasal dari tanah bekas hak, kawasan dan tanah telantar, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah timbul, tanah hasil, reklamasi, tanah bekas tambang, tanah pulau- pulau kecil, tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang dan tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.

Dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 yang dimaksud dengan “...Kawasan Telantar adalah kawasan nonkawasan hutan yang belum dilekati Hak Atas Tanah yang telah memiliki Izin/Konsesi/Perizinan Berusaha, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan...” (PP. No. 20/2021). dan selanjutnya dijelaskan sebagaimana tanah terlantar yang dimaksud pada angka (2) dua berikutnya “...Tanah Telantar adalah tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak

dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara...” (PP. No. 20/2021 (2)). Saat ini, sesuai dengan situasi di lapangan, cukup banyak kawasan terlantar. Jika tidak segera diatasi, pengabaian wilayah dapat menyebabkan ketimpangan sosial dan ekonomi yang lebih tinggi dan penurunan kualitas lingkungan lebih lanjut. Oleh karena itu, diperlukan penataan untuk mengantisipasi atau meminimalkan dampak negatif dari pengabaian kawasan.

Selanjutnya, berasal dari tanah pelepasan kawasan hutan. Yaitu, dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2021 menyatakan bahwa: “...Pelepasan Kawasan Hutan adalah perubahan peruntukan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi dan/atau Hutan Produksi Tetap menjadi bukan Kawasan Hutan...” (PP. No. 23/2021).

Dalam Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 menyatakan bahwa “...Tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara...” (PP. 16/2004. Pasal 12). Penjelasan dari peraturan pemerintah tersebut di atas menyatakan bahwa tanah timbul adalah daratan yang terbentuk secara alami maupun buatan karena proses pengendapan di sungai, danau, pantai dan atau pulau timbul, serta penguasaan tanahnya dikuasai negara. Reklamasi adalah pengurukan wilayah perairan guna memperluas ruang daratan, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah (PP.

16/2004).

Yang dimaksud dengan tanah bekas tambang dari penjelasan huruf (f) Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 adalah "...lahan pasca tambang yang tidak diperpanjang haknya berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan..." sedangkan yang dimaksud dari penjelasan berikutnya huruf (h) yaitu tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang adalah "...tanah yang berasal dari pengalokasian perubahan peruntukan kawasan..." (PP. No. 64/2021).

Berdasarkan (Pasal 8) angka (1) Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 mengenai tanah berasal dari pihak lain berdasarkan dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu: Pertama, hak atas tanah yang bersifat primer. Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara. Kedua, hak atas tanah yang bersifat sekunder. Hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian (Santoso. 2013: 91).

Tanah dari pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Peraturan

Pemerintah tersebut di atas yaitu, berasal dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha, Badan Hukum, dan Masyarakat.

Subjek hak atas tanah atau pemegang hak atas tanah adalah orang atau badan hukum. Menurut Urip Santoso, yaitu: Pertama, Perseorangan meliputi warga negara Indonesia dan orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Kedua, badan hukum, meliputi Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Badan Otorita, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Keagamaan, Badan Sosial, Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, Perseroan Terbatas, Perwakilan Negara Asing, dan Perwakilan Badan Internasional (Santoso. 2015: 218).

Berdasarkan (Pasal 8) angka (2) Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 mengenai macam perolehan tanah dari pihak lain melalui proses dialihkan atau pemindahan hak. Dalam buku hukum agraria kajian komprehensif. Menurut, Urip Santoso beralih artinya “...berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum...” sedangkan dialihkan/ atau pemindahan hak artinya “...berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum...”. Menurut pengertian tersebut peralihan hak atas tanah adalah berpindahnya hak atas tanah dari pemegang hak yang lama kepada

pemegang hak yang baru menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

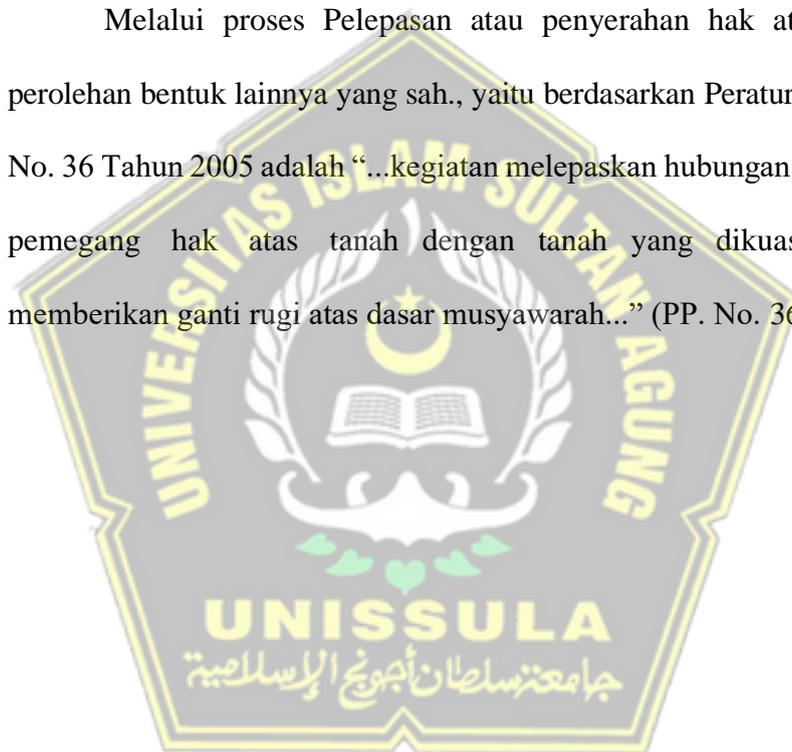
Perolehan tanah dari pihak lain dilakukan melalui proses pembelian yaitu dengan jual beli. Menurut Budi Harsono pengertian jual beli tanah adalah "...perbuatan hukum yang berupa penyerahan atas hak milik (penyerahan tanah untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga menyerahkan harganya kepada penjual. Jual beli yang mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli termasuk dalam Hukum Agraria atau Hukum Tanah..." Sedangkan dalam KUHPerdota jual beli adalah "...suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan..." (KUHPerdota. Pasal 1457).

Melalui proses penerimaan hibah/atau sumbangan atau yang sejenis. Yaitu, berdasarkan KUHPerdota, hibah adalah "...suatu perjanjian dengan mana si penghibah di waktu hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu barang guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu..." (KUHPerdota. Pasal 1666). Pada dasarnya setiap orang dan/ atau badan hukum diperbolehkan untuk diberi/ atau menerima hibah, kecuali penerima hibah tersebut oleh undang-undang dianggap tidak cakap untuk melakukan perbuatan hukum.

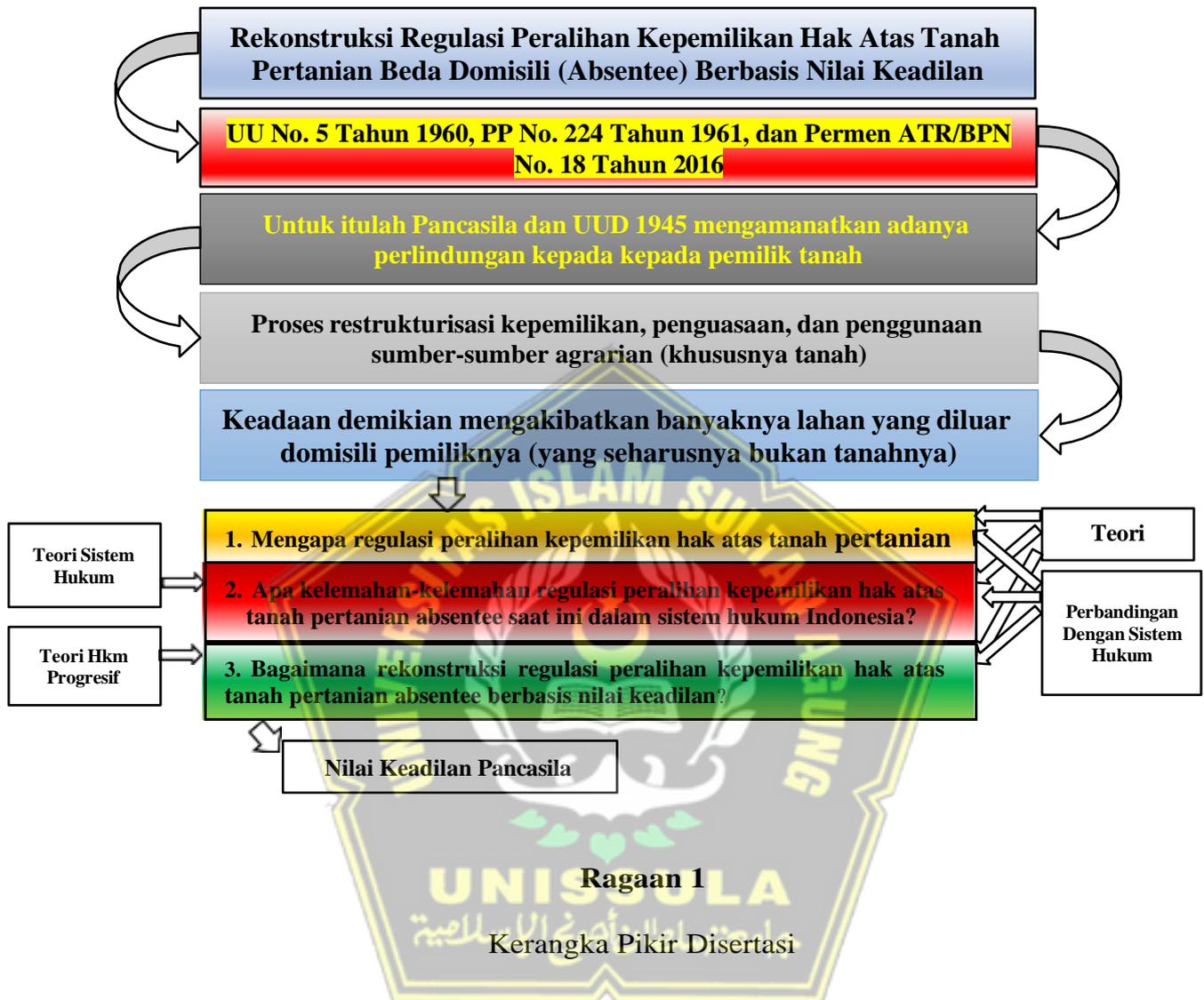
Melalui proses tukar menukar, yaitu berdasarkan

KUHPerdata tukar menukar adalah “...Peralihan hak yang terjadi karena adanya suatu perjanjian dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbal balik sebagai ganti suatu barang lain...” (KUHPerdata. Pasal 1541). Pasal selanjutnya yaitu “...Segala sesuatu yang dapat dijual, dapat pula jadi pokok persetujuan tukar-menukar...” (KUHPerdata. Pasal 1542).

Melalui proses Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan perolehan bentuk lainnya yang sah., yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 adalah “...kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah...” (PP. No. 36/2005).



G. Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu hlm yang penting bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Metode yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan induknya. Tetapi tidak berarti bahwa metodologi dari setiap ilmu pengetahuan itu berbeda sama sekali. Meskipun berbeda, penelitian tersebut

mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk mengungkap kebenaran secara sistematis dan konsisten.⁵¹

1. Paradigma Konstruktivisme

Paradigma merupakan suatu sistem filosofis utama, induk, atau payung yang terdiri dari kajian *ontologi*, *epistemologi*, dan *metodologi* tertentu yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan.⁵² Masing-masingnya terdiri dari serangkaian ‘*basic believe*’ atau *worldview* yang diperlukan sebagai landasan untuk menganalisis sebuah tulisan dan permasalahan. Posisi peneliti disini adalah berperan sebagai *experimental/manipulative*. *Legal standing* peneliti dalam menulis tulisan regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* saat ini belum berbasis nilai keadilan, menggunakan paradigma *Konstruktivisme*.⁵³

E.G. Guba dan Y.S. Lincoln⁵⁴ berpendapat bahwa ontologi, epistemologi, dan metodologi dari Paradigma *Konstruktivisme* adalah sebagai berikut:

⁵¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013), hlm 1.

⁵² Guba and Lincoln, memandang paradigma adalah sistem dasar yang menyangkut keyakinan atau pandangan yang mendasar terhadap dunia obyek yang diteliti (*worldview*) yang merupakan panduan bagi peneliti. Guba dan Lincoln menyebutkan bahwa paradigma yang berkembang dalam penelitian dimulai dari paradigma *positivisme*, *post-positivisme*, *critical theory*, dan *constructivism*. Guba dan Lincoln, *Computing Paradigms in Qualitative Research*, dalam *Handbooks of Qualitative Research*, London Stage Publication, 1994, hlm. 105. Lihat dalam Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, terjemah Dariyatno, dkk, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm 124.

⁵³ Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm 137.

⁵⁴ *loc.cit.*

- a. **Ontologi**, yakni pemahaman tentang bentuk-sifat-ciri realitas, dari *konstruktivisme* adalah relativis. Ontologi paradigma ini melihat sebuah realitas bisa dipahami dalam bentuk konstruksi mental yang bermacam-macam dan tak dapat diindra, yang didasarkan secara sosial dan pengalaman, berciri local dan spesifik (meskipun berbagai elemen sering kali sama-sama dimiliki oleh berbagai individu dan bahkan bersifat lintas budaya), dan bentuk serta isinya bergantung pada manusia atau kelompok individual yang memiliki konstruksi tersebut. Konstruksi (mental) tersebut tidak kurang atau lebih “benar,” dalam pengertian mutlak, namun sekedar lebih atau kurang matang dan/atau canggih. Konstruksi tersebut dapat diubah, sebagaimana “realitas” ikutannya juga demikian. Posisi ini sebaiknya dibedakan dari nominalisme dan idealism (lihat Reese, 1980, untuk uraian tentang berbagai gagasan ini).
- b. **Epistemologi**, yaitu pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian merupakan produk atau diperoleh dari interaksi antara peneliti dan yang diteliti.⁵⁵ *Transaksional dan Subjektivis*. Peneliti dan objek penelitian dianggap terhubung secara timbal balik sehingga “hasil-hasil penelitian” *terciptakan secara literal* seiring dengan berjalannya proses penelitian. Perbedaan konvensional antara ontologi dengan epistemology pun lenyap, sebagaimana yang terjadi dalam teori kritis.

⁵⁵ Widhi Handoko dalam Disertasinya, Rekonstruksi Kebijakan Pertanahan Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Kasus Tentang *Stelsel Publisitas Negatif* Tidak Murni pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional. (Semarang: Universitas Diponegoro, 2011), hlm 24.

c. **Metodologi**, atau sistem metode dan prinsip yang diterapkan oleh individu di dalam observasi atau investigasinya dari *konstruktivisme* adalah *hermeneutis dan dialektis*. Sifat *variable* dan *personal* (*intramental*) dari konstruksi sosial menunjukkan bahwa konstruksi individu hanya dapat diciptakan dan disempurnakan melalui interaksi *antara dan di antara* peneliti dengan para responden. Beragam konstruksi ini diinterpretasikan menggunakan teknik-teknik hermeneutik konvensional dan dikomparasikan serta diperbandingkan melalui pertukaran dialektis. Tujuan akhirnya adalah untuk mendapatkan sebuah konstruksi konsensus yang lebih matang dan canggih daripada semua konstruksi sebelumnya (termasuk, tentu saja, konstruksi etika peneliti).

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan *socio-legal* dengan tujuan untuk memahami hukum dalam konteks, artinya menangkap makna kontekstual dari teks-teks/bahasa-bahasa peraturan.⁵⁶ Pada prinsipnya *socio-legal* adalah studi hukum yang menggunakan pendekatan metodologi ilmu sosial dalam arti yang luas. Studi ini dapat dikatakan menyediakan “pendekatan alternatif” dalam studi hukum.

Kata ‘*socio*’ tidaklah merujuk pada sosiologi atau ilmu sosial namun merepresentasikan keterkaitan antara konteks hukum berada. Itulah sebabnya

⁵⁶ Sulistyowati Irianto, “Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologisnya”, *Metode Penelitian Hukum-Konstelasi dan Refleksi*, ed. Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Jakarta, 2009), hlm 175- 177.

mengapa ketika seorang peneliti sosio-legal menggunakan teori sosial untuk tujuan analisis, mereka sedang tidak bertujuan untuk memberi perhatian pada sosiologi atau ilmu sosial melainkan fokus pada hukum dan studi hukum. Jadi, studi sosio legal dekat dengan ilmu sosial benar-benar berada dalam ranah metodologinya. Metode dan teknik penelitian dalam ilmu sosial dipelajari dan digunakan untuk mengumpulkan data.

Wheeler dan Thomas menjelaskan, bahwa studi sosio-legal adalah alternatif interdisiplin keilmuan dan menjadi tantangan studi hukum. Dalam pandangan mereka, fenomena sosial dalam studi sosio-legal tidak merujuk kepada sosiologi atau ilmu sosial, tapi merepresentasikan aneka perspektif dalam konteks hukum.⁵⁷

Suteki berpendapat, dalam pendekatan *socio-legal research* terdapat dua aspek penelitian. Pertama, *legal research*, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti *norma*, yaitu peraturan perundang-undangan. Yang kedua adalah *socio research*, yaitu metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum digunakan untuk membantu peneliti dalam menganalisis objek penelitian. Pendekatan ini tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda.⁵⁸

Hukum merupakan *human action*. Untuk memahaminya, seseorang harus dilakukan pencapaian di balik makna, sebuah peraturan tidak akan terlepas

⁵⁷ Reza Banakar dan Max Travers, *Theory and Method in Socio-Legal Research* (Oregon, 2005), hlm xii;

⁵⁸ Suteki (2008), "*Urgensi Tradisi Penelitian dalam Proses Penelitian Ilmiah*" (Makalah dalam Seminar Nasional Metodologi Penelitian dalam Ilmu Hukum, yang diselenggarakan oleh bagian Hukum dan masyarakat FH-UNDIP, Semarang, 16 Desember 2010), hlm 32

dari konteks yang dimainkan oleh pelaku-pelaku di dalam konteks sosial yang melingkupinya.⁵⁹ Brian Z. Tamanaha mengemukakan bahwa memahami hukum dengan baik itu tak dapat dilepaskan begitu saja dari masyarakat, di mana hukum itu berada dan bekerja, karena menurut Tamanaha: *"law is a mirror of society, which functions to maintain social order* (hukum adalah cerminan masyarakat yang fungsinya adalah untuk merawat tatanan sosial)".⁶⁰ Artinya bahwa pada dasarnya dalam hubungan hukum dan masyarakat terdapat hubungan yang menunjukkan adanya dua komponen ide dasar, dalam komponen ide pertama bahwa hukum adalah cermin masyarakat, sedang dalam ide kedua menunjukkan bahwa fungsi hukum itu untuk menjaga ketertiban sosial (*social order*) dengan mempertahankan dan menegakkan aturan-aturan dalam hubungan sosial. Di dalam ide dasar yang kedua itu terdiri dari tiga elemen, yaitu: *custom/consent; morality/reason; dan positive law*.⁶¹

Peneliti berusaha untuk menangkap makna (*meaning*) yang ada di balik empirik itu, maka dalam penelitian ini konstruksi realitas sosial yang ada akan ditelusuri melalui interaksi antara dan sesama informan serta objek observasi dengan menggunakan metode pendekatan hermeneutik. Istilah ini berasal dari bahasa Yunani *hermeneuier* yang secara tekstual berarti menafsirkan.

⁵⁹ Esmi Warassih (2006), *Op. Cit.*, hlm 6

⁶⁰ Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society* (New York, 2006), hlm 1. Bandingkan juga pendapat Ehrlich, bahwa hukum itu tidak muncul dalam teks, dalam pengadilan, dan dalam ilmu hukum, melainkan dalam masyarakat. Periksa W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, terj. Muhammad Arifin (Jakarta, 1994), hlm 104

⁶¹ Brian Z. Tamanaha, *Ibid.*, hlm 2-4

Hermeneutika sangat dibutuhkan untuk memahami hukum karena hukum tidak saja berupa teks tertulis melainkan banyak menampilkan simbol-simbol, gambar, tanda, warna, dan gerakan, hlm ini karena hukum itu senantiasa berada dalam ranah kehidupan manusia sehingga hukum tidak terlepas dari unsur bahasa, ucapan, tindakan, historis, pengalaman, budaya, sosial, dan politik. Keadaan ini menjadikan hukum sarat nilai yang dapat dipahami maknanya bila digali dengan menimbang konteksnya dalam arti memahami kondisi, *social setting*, dan tujuan yang ada saat teks-teks dibuat.⁶²

Metode *hermeneutik* dipakai untuk menafsirkan teks, dalam hlm ini teks yang berkaitan dengan perundang-undangan yang menyangkut berlandaskan pada hukum pertanahan di Indonesia khususnya (Permen Agraria dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian) untuk sebagai bahan merekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* saat ini yang berbasis nilai keadilan.

Pendekatan lain yang digunakan untuk menunjang penelitian ini adalah fenomenologi, yaitu aliran yang berpandangan bahwa apa yang tampak di permukaan, termasuk pola perilaku manusia sehari-hari hanyalah gejala atau fenomena dari apa yang tersembunyi dibalik pemikiran sang pelaku.

Edmund Husserl menjelaskan, fenomena adalah realitas yang tampak, tidak ada selubung atau tirai yang memisahkan subyek dengan realitas, karena

⁶² Esmi Warassih, "Mengapa Harus Legal Hermeneutik" (Makalah *key note speaker* Seminar *Legal Hermeneutics* sebagai Alternatif Kajian Hukum, FH-UNDIP, Semarang, 24 November 2007), hlm 1-2

realitas itu yang tampak bagi subyek. Dengan pandangan seperti ini, Husserl mencoba mengadakan semacam revolusi dalam filsafat Barat. Hlm demikian dikarenakan kesadaran selalu dipahami sebagai kesadaran tertutup, artinya kesadaran mengenal diri sendiri dan hanya melalui jalan itu dapat mengenal realitas. Sebaliknya Husserl berpendapat bahwa kesadaran terarah pada realitas, dimana kesadaran bersifat intensional, yakni realitas yang menampakkan diri.

Sebagai seorang ahli fenomenologi, Husserl mencoba menunjukkan bahwa melalui metode fenomenologi mengenai pengurangan pengalaman biasa menuju pengalaman murni, kita bisa mengetahui kepastian absolut dengan susunan penting aksi-aksi sadar, seperti berpikir dan mengingat, dan pada sisi lain, susunan penting objek merupakan tujuan aksi-aksi tersebut. Dengan demikian objek penelitian akan tergambar dengan utuh.⁶³

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dilakukan secara *deskriptif analitis*, yaitu cara memaparkan keadaan obyek yang diteliti berdasarkan fakta-fakta yang aktual pada saat ini.⁶⁴ Dalam hlm ini adalah mendeskripsikan dan menyelesaikan permasalahan mengenai Rekonstruksi Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian *Absentee* Berbasis Nilai Keadilan.

⁶³ K. Bertens (1981) *Filsafat Barat Abad XX: Inggris-Jerman*. Gramedia. Jakarta. hlm: 90

⁶⁴ Hadari Nawawi, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University, Press, 1992), hlm 47.

4. Lokasi Penelitian

Peneliti mengambil tempat penelitian di BPN Kabupaten Magelang, Jawa Tengah, Indonesia.

5. Jenis dan Sumber Data

Penelitian empirik karena *socio legal* dan mengambil tempat di Badan Pertanahan (BPN) Kabupaten Magelang, Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) Kabupaten Magelang dan IPPAT Wilayah Jawa Tengah, dan rekan PPAT sejawat peneliti yang mana menggunakan jenis **data primer**, yakni data yang diperoleh dari data lapangan baik wawancara dan/atau kuisisioner yang dilakukan dengan cara mengamati langsung terhadap para pihak yang berkompeten dalam kantor BPN Kabupaten Magelang, Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) Kabupaten Magelang dan IPPAT Wilayah Jawa Tengah, dan rekan PPAT sejawat peneliti. Data primer sendiri dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer dan sekunder.⁶⁵ Dalam penelitian ini, sumber **data primer** yang digunakan dalam penelitian disertasi ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai berikut:

a. *Bahan Hukum Primer*⁶⁶

Bahan primer yang digunakan untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai dan kuisisioner.⁶⁷ Wawancara

⁶⁵ Hasil wawancara dengan narasumber yaitu Widhi Handoko sebagai salah satu dosen peneliti pada tanggal 22 November 2024.

⁶⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 29.

⁶⁷ *Ibid*, hlm 57.

yang digunakan dalam penelitian ini adalah interview bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi ketika wawancara berlangsung.

Sedangkan kuisisioner adalah daftar pertanyaan yang disusun secara tertulis berdasarkan proposal penelitian. Dalam hlm data yang diperoleh dari wawancara dirasakan kurang, maka dengan kuisisioner yang dipergunakan, diharapkan pertanyaannya harus dijawab dengan memberikan keterangan yang sejelas mungkin.

b. *Bahan Hukum Sekunder*⁶⁸

Bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang belum diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide). Bahan/sumber ini mencakup Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan penelitian hukum (disertasi), antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata);
3. Undang Undang Republik Indoneasia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah; dan

⁶⁸ *Loc.cit.*

5. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian;
6. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian;
7. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

6. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam suatu penelitian pada dasarnya tergantung pada ruang lingkup dan tujuan penelitian. Penelitian dalam penelitian disertasi ini diperlukan data-data yang didapatkan dengan melakukan *Field Research* (penelitian lapangan), yaitu kumpulan data yang diperoleh dengan cara baik wawancara dan/atau kuisioner yang dilakukan dengan cara mengamati langsung terhadap para pihak yang berkompeten.⁶⁹

7. Metode Analisis Data

Teknik yang digunakan dalam menguraikan dan mengolah data-data yang terkumpul adalah uraian kualitatif. Uraian kualitatif digunakan dalam metode menguraikan data dalam penelitian ini karena data utama yang digunakan bukan dalam bentuk angka-angka yang dapat dilakukan

⁶⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hlm 57.

pengukuran.⁷⁰ Menurut Ronny Hanitijo Soemitro penelitian hukum yang normatif menekankan pada langkah-langkah spekulatif-teoritis dan analisis normatif-kualitatif.⁷¹ Keseluruhan data yang diedit dan diolah, dianalisis dengan metode kualitatif, artinya tidak semata-mata bertujuan mengungkapkan kebenaran saja, tetapi memahami kebenaran tersebut. Maka diperoleh kesimpulan yang dapat menjawab permasalahan yang ada. Hasil dari analisis akan disajikan dalam bentuk disertasi ini.⁷²



⁷⁰ Bambang Waluyo, *Op.cit*, hlm 77-78.

⁷¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.cit*, hlm 35.

⁷² Aprista Ristyawati, *Op.cit*, hlm 23.

I. Orisinalitas Penelitian

Tabel 1

Originalitas Penelitian Disertasi

Penelitian Sebelumnya				Kebaharuan
No	Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	
1	RIYANTO (Disertasi) Universitas Universitas Islam Sultan Agung, 2022)	Rekonstruksi Regulasi Kepemilikan Tanah <i>Absentee</i> Pertanian Berbasis Nilai Keadilan	1. Regulasi kepemilikan tanah <i>absentee</i> pertanian belum berbasis nilai keadilan karena adanya kekosongan norma dalam Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara <i>Absentee</i> .	1. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu:

				<p>Pasal 3 Ayat 1 :</p> <p>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</p>
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				<p>letak tanah tersebut.</p> <p>2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961</p>
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				<p>Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Kerugian Pasal 3d : Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian.</p> <p>3. Untuk menemukan rekontruksi regulasi kepemilikan tanah</p>
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				<p><i>absentee</i> pertanian berbasis nilai keadilan</p>
2	<p>Suraji (Disertasi) Universitas Islam Sultan Agung,</p>	<p>Rekonstruksi Regulasi Peralihan Pemilikan Tanah Secara <i>Absentee</i> yang Berbasis</p>	<p>1.Peralihan Pemilikan Tanah Secara <i>Absentee</i> saat ini belum berbasis nilai keadilan, bahwa pengaturan PP No.224 Tahun 1961 dalam Pasal 3 ayat (1) diatur adanya larangan pemilikan tanah secara <i>absentee</i>, bahwa dilarang pemilikan tanah pertanian</p>	<p>1. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan Peraturan Pemerintah Nomor 224</p>

	2022)	Nilai Keadilan	<p>oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya. Selanjutnya</p> <p>2.Permen ATR/Kepala BPN No. 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian dalam Pasal 4 ayat (1) muncul ketidakadilan, bahwa Pemilik tanah harus melakukan pindah alamat sesuai dengan alamat obyek.</p>	<p>Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: Pasal 3 Ayat 1 : Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya</p>
--	-------	----------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				<p>kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.</p> <p>2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan</p>
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				<p>Peraturan Pemerintah</p> <p>Nomor</p> <p>224 Tahun 1961</p> <p>Tentang</p> <p>Pelaksanaan</p> <p>Pembagian</p> <p>Tanah dan Pemberian</p> <p>Kerugian Pasal 3d :</p> <p>Dilarang untuk</p> <p>melakukan</p> <p>semua bentuk</p> <p>memindahkan</p> <p>hak baru atas tanah</p> <p>pertanian.</p>
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				<p>3. Untuk menemukan rekontruksi regulasi kepemilikan tanah <i>absentee</i> pertanian berbasis nilai keadilan</p>
--	--	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



J. Sistematika Penelitian

Bab I Pendahuluan; berisi latar belakang masalah, rumusan permasalahan, tujuan penelitian disertai, kegunaan penelitian disertai, kerangka konseptual, kerangka teori, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II Tinjauan Pustaka; berisi konsep-konsep, teori, hasil studi pustaka penulis yang berhubungan dengan Rekonstruksi Regulasi Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Beda Domisili (*Absentee*) Berbasis Nilai Keadilan.

Bab III Regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* saat ini belum berbasis nilai keadilan dengan pisau analisa teori Keadilan Pancasila Yudi Lathif.

Bab IV Kelemahan-kelemahan regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* saat ini dalam sistem hukum Indonesia dengan pisau analisa teori Sistem Hukum Lawrence Meir Friedman.

Bab V Rekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan dengan pisau analisa teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo.

Bab VI Penutup yang berisi Kesimpulan, Saran, dan Implikasi Kajian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep dan Asas-Asas *Good Governance*

Pemerintahan yang bersih dan baik sangat diinginkan oleh setiap warga negara khususnya negara Indonesia, agar masalah dalam urusan tata kelola industri di Indonesia dapat terselesaikan dengan baik. Negara Indonesia sudah menerapkan konsep *Good Governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 hukum ini menjadi dasar dalam menyelenggarakan suatu kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan pemerintahan yang baik dalam upaya mencegah praktik kolusi, korupsi dan nepotisme. Oleh karena itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 harus mampu menciptakan pemerintah yang transparan, efisien dan birokrasi yang semakin baik. Menurut Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance*¹ mengatakan bahwa pemerintah Indonesia saat ini sedang bekerja keras dalam melaksanakan *Good Governance* demi mewujudkan pemerintahan yang berwibawa dan bersih.

Berdasarkan pemahaman Mardiasmo² *Good Governance* diartikan sebagai tata cara suatu negara yang digunakan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial yang berorientasi pada pembangunan masyarakat demi

¹MDS Aryani, Bab II Landasan Teori, Disadur dari https://e-journal.uajy.ac.id/25475/3/16%2004%2022489_2.pdf, Tanggal 19 Mei 2024, Pukul 16.25 WIB, hlm 11.

² MDS Aryani, *Loc.Cit.*

mewujudkan pemerintahan yang baik. Menurut Agoes³ mengartikan *Good Governance* sebagai suatu cara pemerintahan untuk mengatur hubungan antara tugas komite, peran direksi, pemangku kepentingan dan pemegang saham lainnya. Suatu proses yang dilakukan secara transparan untuk menentukan tujuan pemerintah, penilaian kinerja dan pencapaian disebut juga sebagai tata cara kelola pemerintah yang bersih dan baik. Peraturan Pemerintah Nomor 101 Pasal 2 huruf d yang dimaksud dengan *Good Governance* berarti pemerintahan yang baik menerapkan dan mengembangkan prinsip profesionalitas, transparansi, akuntabilitas, demokrasi, kualitas layanan, efektivitas, efisiensi, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat.

Menurut Tjokroamidjojo⁴ terdapat paradigma baru dalam manajemen pembangunan dikarenakan pengertian *Good Governance* yang masih simpang siur. Pada umumnya *Good Governance* diartikan dengan pemerintahan yang bersih dan baik, sedangkan menurut Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance* mengatakan bahwa *Good Governance* adalah pemerintahan yang berwibawa dan bersih. Dengan hal ini maka Bintoro Tjokroamidjojo mengajukan suatu gagasan tentang *Good Governance* sebagai paradigma baru administrasi/manajemen pembangunan yang ditempatkan dalam pemerintahan pusat. Pemerintah dapat menjadi penggerak perubahan komunitas di negara berkembang, dengan adanya *Agent of Change* (agen perubahan) maka sangat diharapkan untuk melaksanakan perubahan yang dikehendaki. Kebijakan dan program yang dilakukan pemerintah yaitu industriindustri, proyek-proyek, serta

³ MDS Aryani, *Loc.Cit.*

⁴ MDS Aryani, *Ibid.*, hlm 12.

peran perencanaan dan anggaran yang dapat mendorong investasi sektor swasta dengan persetujuan investasi dalam pemerintahan.

Pada dasarnya, dalam sistem pemerintahan di Indonesia ada beberapa prinsip *Good Governance* yang harus dipegang. Berdasarkan *United Nations Development Programme*⁵ terdapat 9 (Sembilan) prinsip yang harus dipegang dalam menjalankan *Good Governance* yaitu:

1. Akuntabilitas (*Accountability*), tanggung jawab seorang pemimpin publik yang sudah diberikan kepercayaan oleh masyarakat untuk mengurus segala kepentingan yang dilakukan.
2. Partisipasi Masyarakat (*Society Participation*), bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam mengikuti rangkaian kegiatan yang dapat dilakukan melalui penyampaian pendapat serta mengambil keputusan baik secara langsung maupun instansi yang dapat mewakili kepentingan mereka.
3. Transparansi (*Transparency*), suatu prinsip dasar yang dibangun untuk mendapatkan informasi tentang kepentingan umum baik secara langsung dan dapat diukur berdasarkan sulitnya akses masyarakat terhadap informasi.
4. Efisiensi dan Efektivitas (*Efficiency and Effectiveness*), prinsip dasar yang harus diterapkan agar pelayanan terhadap publik menjadi semakin baik dengan memandu setiap kegiatan dan proses kelembagaan dalam upaya mendapatkan apa yang benar-benar dibutuhkan.
5. Kesetaraan (*Equality*), prinsip ini dapat diartikan dengan memberikan

⁵ MDS Aryani, *Ibid.*, hlm 12.

pelayanan dan perlakuan kepada publik tanpa membeda-bedakan. Seluruh masyarakat memiliki kesempatan untuk meningkatkan kualitas hidup atau dapat mempertahankan kesejahteraannya.

6. Tegaknya Supremasi Hukum (*Supremation of Law*), dalam proses politik, masyarakat membutuhkan metode dan aturan hukum dalam pembuatan kebijakan publik demi mewujudkan pemerintahan yang baik. Kerangka hukum seharusnya bersifat tidak memihak dan tidak diskriminatif, termasuk hukum yang berkaitan dengan hak asasi manusia.
7. Visi Strategi (*Strategic Vision*), cara pandang yang strategis dalam menghadapi masa depan agar masyarakat dan para pemimpin memiliki pandangan luas tentang pembangunan manusia serta tata kelola pemerintahan dapat lebih baik lagi.
8. Responsif (*Responsiveness*), dalam prinsip ini, setiap lembaga harus berkomitmen untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada berbagai pihak yang berkepentingan.
9. Berorientasi pada Konsensus (*Consensus Orientation*), menurut *United Nations Development Programs* berorientasi pada konsensus merupakan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik agar suatu pemerintahan dapat memediasi perbedaan dengan memberikan solusi atas keputusan apapun yang dilakukan melalui konsensus.

Menurut konsep kebijakan dari *United Nations Development Programs* (UNDP)⁶ menjelaskan lebih jauh lagi mengenai ciri-ciri *Good Governance* yaitu:

⁶ MDS Aryani, *Ibid.*, h 14.

1. Melibatkan seluruh pihak untuk bertanggung jawab dan transparan serta adil dan efektif;
2. Menanggung supremasi hukum;
3. Memastikan bahwa prioritas sosial, politik dan ekonomi berdasarkan pada konsensus komunitas;
4. Kepentingan kelompok miskin dan tertinggal selalu diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan untuk alokasi sumber daya pembangunan.

B. Pelayanan Prima Berkaitan *Good Governance*

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.⁷ Dalam Kamus besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang.

Definisi lain menyebutkan bahwa pelayanan adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, di daerah, BUMN, dan BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai perundang-undangan yang berlaku (KEPMENPAN 81/93). Menurut Daviddow dan Uttal pelayanan merupakan kegiatan/keuntungan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen/*costomer* yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki.

⁷ Barata, Ateb adya. 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: PT Elek Mediakomputindo, h 30.

Dalam pelayanan yang disebut konsumen (*costomer*) adalah masyarakat yang mendapat manfaat dari aktivitas yang dilakukan oleh organisasi atau petugas dari organisasi pemberi layanan.⁸

Sedangkan hakikat dari *customer service* atau pelayanan nasabah sendiri adalah setiap kegiatan yang dimaksud untuk memberikan kepuasan nasabah, melalui pelayanan yang dapat memenuhi kebutuhan dan keinginan nasabah.⁹

Pelayanan Prima adalah kemampuan maksimal seseorang dalam berhubungan dengan orang lain dalam hal pelayanan. Pelayanan prima adalah pelayanan yang terbaik yang diberikan kepada pelanggan, baik pelanggan internal maupun eksternal berdasarkan standard dan prosedur pelayanan.¹⁰

Pelayanan prima (*Service Excellent*) adalah suatu pelayanan yang terbaik dalam memenuhi harapan dan kebutuhan pelanggan. Dengan kata lain, pelayanan prima merupakan suatu pelayanan yang memenuhi standar kualitas. Pelayanan yang memenuhi standar kualitas adalah suatu pelayanan yang sesuai dengan harapan dan kepuasan pelanggan/masyarakat.¹¹

Keberhasilan dalam mengembangkan dan melaksanakan pelayanan prima tidak terlepas dari kemampuan dalam pemilihan konsep pendekatannya. Konsep pelayanan prima berdasarkan A6,¹² yaitu mengembangkan pelayanan

⁸ Lukman, Sampara & Sugiyanto: 2001. *Pengembangan Pelaksanaan Pelayanan Prima*. Buku Ajar Diklatpim Tingkat III, h 4.

⁹ Wahjono, Sentot Imam. 2010. *Manajemen Pemasaran Bank*. Yogyakarta: Graha Ilmu, h 179.

¹⁰ Suwithi, Ni Wayan. 2008. *Akomodasi Perhotelan*. Jakarta: Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Kejuruan, h 4.

¹¹ Maddy, Khairul. 2009. *Hakikat dan Pengertian Pelayanan Prima*. Jakarta: Chama Digital, hlm 8.

¹² Barata, Ateb adya. 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: PT Elek Mediakomputindo, hlm 31.

prima dengan menyelaraskan konsep-konsep Sikap (*Attitude*), Perhatian (*Attention*), Tindakan (*Action*), Kemampuan (*Ability*), Penampilan (*Appearance*), dan Tanggung jawab (*Accountability*).

1. Sikap (*Attitude*)

Sikap (*Attitude*) adalah perilaku yang harus ditunjukkan ketika menghadapi pelanggan, yang meliputi penampilan yang sopan dan serasi, berpikir positif, sehat dan logis, dan bersikap menghargai.

2. Perhatian (*Attention*)

Perhatian (*Attention*) adalah kepedulian penuh kepada pelanggan, baik yang berkaitan dengan perhatian akan kebutuhan dan keinginan pelanggan maupun pemahaman atas saran dan kritiknya, yang meliputi mendengarkan dan memahami secara sungguh-sungguh kebutuhan para pelanggan, mengamati dan menghargai perilaku para pelanggan, dan mencurahkan perhatian penuh kepada pelanggan.

3. Tindakan (*Action*)

Tindakan (*Action*) adalah berbagai kegiatan nyata yang harus dilakukan dalam memberikan layanan kepada pelanggan, yang meliputi mencatat setiap pesanan para pelanggan, mencatat kebutuhan para pelanggan, menegaskan kembali kebutuhan para pelanggan, mewujudkan kebutuhan para pelanggan, dan menyatakan terima kasih dengan harapan pelanggan mau kembali.

4. Kemampuan (*Ability*)

Kemampuan (*Ability*) adalah pengetahuan dan keterampilan tertentu

yang mutlak diperlukan untuk menunjang program pelayanan prima, yang meliputi kemampuan dalam bidang kerja yang ditekuni, melaksanakan komunikasi yang efektif, mengembangkan motivasi, dan mengembangkan *public relation* sebagai instrument dalam membina hubungan kedalam dan keluar organisasi atau perusahaan.

5. Penampilan (*Appearance*)

Penampilan (*Appearance*) adalah penampilan seseorang baik yang bersifat fisik saja maupun fisik atau non fisik, yang mampu merefleksikan kepercayaan diri dan kredibilitas dari pihak lain.

6. Tanggung jawab (*Accountability*)

Tanggung Jawab (*Accountability*) adalah suatu sikap keberpihakan kepada pelanggan sebagai suatu wujud kepedulian untuk menghindarkan atau meminimalkan kerugian atau ketidakpuasan pelanggan.

Pendapat lain menyatakan bahwa konsep pribadi pelayanan prima meliputi unsur-unsur kepribadian, penampilan, perilaku, komunikasi, pengetahuan, dan penyampaian. Konsep layanan prima tersebut terdiri dari hal-hal berikut ini:¹³

- a. Pribadi prima tampil ramah;
- b. Pribadi prima tampil sopan;
- c. Pribadi prima tampil yakin;
- d. Pribadi prima tampil rapi;
- e. Pribadi prima tampil ceria;

¹³ Pendit I.N.R & Sudarta, Tata. 2004. *Psychology Of Service*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm 51.

- f. Pribadi prima senang memaafkan;
- g. Pribadi prima senang bergaul;
- h. Pribadi prima tampil belajar dari orang lain;
- i. Pribadi prima senang dalam kewajaran;
- j. Pribadi prima senang menyenangkan orang lain

Jadi konsep pelayanan prima meliputi A6, yaitu Sikap (*Attitude*), Perhatian (*Attention*), Tindakan (*Action*), Kemampuan (*Ability*), Penampilan (*Appearance*), dan Tanggung jawab (*Accountability*).

Vincent Gespersz menyatakan bahwa kualitas pelayanan meliputi dimensi-dimensi sebagai berikut:

1. Ketepatan waktu pelayanan berkaitan dengan waktu tunggu dan proses.
2. Kualitas pelayanan berkaitan dengan akurasi atau ketepatan pelayanan.
3. Kualitas pelayanan berkaitan dengan kesopanan dan keramahan pelaku bisnis.
4. Kualitas pelayanan berkaitan dengan tanggung jawab dalam penanganan keluhan pelanggan
5. Kualitas pelayanan berkaitan dengan sedikit banyaknya petugas yang melayani serta fasilitas pendukung lainnya.
6. Kualitas pelayanan berkaitan dengan lokasi, ruangan tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi, dan petunjuk/panduan lainnya.
7. Kualitas pelayanan berhubungan dengan kondisi lingkungan, kebersihan, ruang tunggu, fasilitas music, AC, alat komunikasi, dan lain-lain.¹⁴

¹⁴ Maddy, Khairul. 2009. *Hakikat dan Pengertian Pelayanan Prima*. Jakarta: Chama Digital, hlm 10.

Proses dan tahapan pelayanan prima:¹⁵

1. Pancarkan segenap sikap positif kepada orang lain/pelanggan. Langkah: identifikasi kebutuhan dasar manusia (pengertian), membaca kebutuhan pelanggan (perhatian), pengaturan waktu pelayanan (tepat waktu), situasi dan kondisi, kepekaan dan empati (mendengarkan).
2. Mengidentifikasi kebutuhan pelanggan. Langkah: identifikasi kebutuhan dasar manusia (pengertian), membaca kebutuhan pelanggan (perhatian), pengaturan waktu pelayanan (tepat waktu), situasi dan kondisi, kepekaan dan empati (mendengarkan).
3. Aplikasi diri pengidentifikasian kebutuhan pelanggan. Langkah: ambil inisiatif untuk memperluas tanggung jawab, berkomunikasi dengan jelas/asertif, pengertian, pelanggan disambut dengan baik, membantu mereka merasa penting, memberikan lingkungan yang menyenangkan.
4. Ada pengakuan kepuasan dari pelanggan yang anda layani. Langkah: tuntaskan semua kebutuhan pelanggan, ambil langkah ekstra bagi pelayanan, beri sikap yang menjadikan pelanggan berada di pihak anda.

Ada beberapa alasan mengapa pelayanan prima penting bagi suatu perusahaan:¹⁶

1. Pelayanan prima memiliki makna ekonomi

Pelanggan adalah kunci meraih keuntungan. Tujuan tersebut berupa memaksimalkan laba dengan mempertahankan kelangsungan hidup

¹⁵ Judiari, Josina. 2010. *Psikologi Konsumen*. Buku Ajar, hlm 106.

¹⁶ Rahmayanty, Nina. 2013. *Manajemen Pelayanan Prima*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm 3-7.

perusahaan perusahaan, meraih pasar yang besar, menciptakan kepemimpinan pasar dalam hal kualitas, mengatasi persaingan, melaksanakan tanggung jawab sosial, dan sebagainya.

Bila membina hubungan dan mempertahankan pelanggan yang sudah lama dengan memberikan pelayanan yang sangat baik dan konsisten, bila mereka puas ada kemungkinan menunjukkan loyalitasnya dengan memberikan informasi kepada orang lain dan tingkat kepercayaan melalui testimony (ucapan seseorang) lebih tinggi dan efektif selain biaya yang dikeluarkan lebih rendah.

2. Pelayanan adalah tempat berkumpulnya uang dan pekerjaan

Perusahaan bergantung pada pelanggan dan untuk pelangganlah mereka bekerja, karena pelanggan sumber uang dan pekerjaan. Memusatkan perhatian pada kebutuhan pelanggan, dengan memadukan semua kegiatan yang akan mempengaruhi pelanggan dan menghasilkan laba melalui kegiatan pelayanan terhadap kepuasan pelanggan.

3. Persaingan yang semakin maju

Terus membesarnya kegiatan bisnis, semakin kompetisi serta rendahnya atau turunnya pangsa pasar dikarenakan semakin banyaknya produsen yang terlibat dalam pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan. Kunci utama untuk memenangkan persaingan adalah memberikan nilai dan kepuasan kepada pelanggan melalui penyampaian produk dan jasa berkualitas dengan harga bersaing.

4. Pemahaman yang semakin baik terhadap pelanggan

Perhatian terhadap kepentingan pelanggan dengan cara melihat kebutuhan serta kepuasan atas pelayanan menjadi faktor kunci untuk keberhasilan usaha di tengah iklim persaingan yang semakin ketat. Memahami sudut pandang pelanggan menyadari kepuasan pelanggan tak sekedar membeli produk, melainkan juga memenuhi berbagai unsur emosi dan afeksi, seperti gaya hidup, jati diri, petualangan, cinta dan persahabatan, kedamaian serta kepercayaan.

Kemudian dalam Majid¹⁷ menjelaskan lebih spesifik betapa pentingnya *service excellence* kepada pelanggan karena beberapa alasan, yaitu:

1. Pelanggan menilai efisiensi perusahaan melalui karyawan yang ditemui;
2. Kesan pertama (*positive first impression*) sangat penting. Sungguh sulit mengatasi kesan pertama yang negatif;
3. Perusahaan memiliki harapan dan standar yang tinggi dari para pekerja;
4. Pelanggan percaya kepada perusahaan dan akan terus senang dilayani jika ia diperlakukan dengan baik;
5. Salah satu bentuk promosi yang paling efektif dari periklanan adalah “*Word of Mouth*” (promosi dari mulut ke mulut). Jika pelanggan senang, dia akan memberitahukan kepada orang lain;
6. Kita merasa senang dan bangga akan diri kita sendiri jika memberikan pelayanan yang terbaik bagi pelanggan;
7. Pelanggan mempercayakan kita sebagai sumber informasi dan bantuan

¹⁷ Majid, Suharto Abdul. 2011. *Customer Service Dalam Bisnis Jasa Transportasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm 61.

utama.

C. Tinjauan Umum Kepemilikan Tanah *Absentee/Guntai*

Sebelum menjelaskan mengenai tinjauan umum larangan kepemilikan tanah *absentee/guntai*, peneliti hendak memberikan gambaran umum perbedaan tanah *absentee/guntai* dengan tabel sebagai berikut:

Tabel 2
Perbedaan Tanah *Absentee/Guntai*

Karakteristik	Tanah <i>Absentee</i>	Tanah <i>Guntai</i>	Penjelasan
Istilah Lain	Tanah jauh, tanah tidak digarap, tanah <i>idle</i> .	Tanah sengketa, tanah kosong, tanah tak bertuan	-
Definisi	Tanah yang dimiliki oleh seseorang atau badan hukum yang tidak secara aktif menggarap atau mengusahakan tanah tersebut. Pemiliknya seringkali tinggal jauh dari lokasi tanah.	Tanah yang tidak jelas pemiliknya atau tidak ada yang mengklaim kepemilikannya. Tanah ini seringkali tidak terurus dan dibiarkan begitu saja.	Absentee lebih mengacu pada kepemilikan namun tidak ada aktivitas pertanian, sedangkan guntai lebih mengacu pada ketidakjelasan kepemilikan.
Pengaturan dalam Peraturan	UUPA: Pasal 10 (mengenai pembagian tanah dan pemberian ganti rugi). Peraturan Pemerintah: No. 224 Tahun 1961, No. 4 Tahun 1977 (khusus untuk PNS), dan Peraturan Menteri	UUPA: Pasal-pasal umum tentang hak atas tanah, sengketa tanah. Peraturan Daerah: Peraturan daerah terkait dengan pengelolaan tanah kosong, tanah terlantar.	-

	ATR/BPN No. 18 Tahun 2016.		
Status Kepemilikan	Jelas memiliki pemilik, namun pemiliknya tidak aktif.	Tidak jelas kepemilikannya, bisa jadi tidak ada pemilik yang sah.	<i>Absentee</i> masih tercatat dalam daftar kepemilikan, sedangkan <i>guntai</i> belum tentu.
Ciri-ciri	<ul style="list-style-type: none"> - Pemilik jelas namun tidak aktif menggarap. - Seringkali berlokasi di daerah pedesaan, sementara pemilik tinggal di perkotaan. - Potensi konflik dengan masyarakat sekitar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak ada atau tidak jelas pemiliknya. - Seringkali tidak terawat dan ditumbuhi semak belukar. - Potensi konflik karena perebutan kepemilikan. 	-
Penyebab	Berbagai faktor, seperti warisan, investasi, atau perubahan gaya hidup pemilik.	Pengabaian, sengketa kepemilikan, atau ketidaktahuan mengenai keberadaan tanah.	<i>Absentee</i> seringkali terjadi karena alasan ekonomi atau sosial, sedangkan <i>guntai</i> lebih sering disebabkan oleh faktor historis atau hukum.
Dampak	<p>Negatif: Menurunnya produktivitas pertanian, ketidakadilan sosial, dan potensi konflik agraria.</p> <p>Positif: Potensi untuk pengembangan pertanian jika dikelola dengan</p>	<p>Negatif: Penurunan kualitas lingkungan, potensi konflik sosial, dan pemborosan sumber daya.</p> <p>Positif: Potensi untuk redistribusi tanah kepada pihak yang lebih membutuhkan.</p>	<i>Absentee</i> dapat berdampak pada ekonomi lokal, sedangkan <i>guntai</i> lebih berdampak pada lingkungan dan sosial.

	baik.		
Pengaturan Hukum	Ada peraturan khusus yang mengatur tentang tanah <i>absentee</i> , misalnya Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2016. (Sebuah lahan pertanian yang luas namun tidak terawat, dengan rumah pemilik yang jauh dari lokasi).	Pengaturannya lebih umum, seringkali terkait dengan peraturan tentang tanah terlantar atau sengketa tanah. (Sebuah lahan kosong yang ditumbuhi semak belukar, tanpa tanda-tanda kepemilikan).	<i>Absentee</i> memiliki regulasi yang lebih spesifik, sedangkan <i>guntai</i> masuk dalam kategori yang lebih luas.

Larangan kepemilikan tanah *absentee* di jelaskan dalam Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang berbunyi “*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*”.

Maksud dari mengerjakan sendiri secara aktif adalah bahwa mereka yang memiliki atau menguasai tanah pertanian tidak harus mengerjakan atau mengusahakan tanahnya dengan tangannya sendiri, melainkan dapat meminta bantuan kepada buruh tani dengan memberi upah yang layak atau dapat menggunakan sarana produksi lain, seperti garu, traktor. Bahkan dimungkinkan pengusahaan tanah-tanah pertanian oleh petani atau buruh tani bukan pemilik, misalnya dengan sewa, gadai, bagi hasil.¹⁸

¹⁸ M. Arba, *Op.Cit.*, hlm. 188.

Pasal 16 ayat (1) UUPA ditentukan beberapa macam hak atas tanah. Hak-hak tersebut diberi sifat sementara, karena dianggap tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional. Salah satu asas penting dalam Hukum Tanah Nasional adalah dalam usaha-usaha di bidang pertanian tidak boleh ada pemerasan, supaya nantinya timbul kesejahteraan.

Sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, Pasal 3 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Bunyi pasal tersebut menjadi ketimpangan, apabila Pemilik tanah dalam keadaan mendesak karena kebutuhan hidup yang terpaksa harus menjual lahannya. Pada akhirnya tidak bisa segera terpenuhi kebutuhannya bahkan tidak bisa terpenuhi, karena sulitnya mencari pembeli yang harus berada di dalam satu wilayah kecamatan.

Berdasarkan peraturan tersebut maka, pemilik tanah yang memiliki tanah melebihi batas maksimum yang diperbolehkan dan pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat lokasi tanah berada atau memiliki tanah secara *absentee*, wajib mengalihkan tanah yang dimilikinya kepada penduduk setempat. Aturan ini terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Kasus kepemilikan secara *absentee* ini masih terjadi disebabkan karena

adanya kekosongan norma dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN No.18 Tahun 2016 tersebut. Dalam pasal tersebut tidak diatur secara tegas mengenai persyaratan seseorang dapat memiliki tanah pertanian di kecamatan wilayah tempat tinggalnya. Selain itu, pada Pasal 7 hanya mengacu pada kebenaran formil dan tidak mengatur persyaratan apa yang diperlukan untuk menentukan kebenaran dari domisili seseorang untuk terpenuhinya kebenaran materil. Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *absentee*. Ketentuan tersebut sampai saat ini belum dilakukan perubahan. Banyak kecurangan yang timbul dalam pelaksanaan ketentuan mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini akibat dari adanya kekosongan norma pada pasal tersebut.

Perihal penggunaan sumber daya alam, khususnya tanah, kesejahteraan rakyat hanya dapat diperoleh jika setiap orang atau secara bersama-sama mampu memperoleh atau menjalin hubungan dengan tanah itu dalam bentuk kepemilikan atau hak guna tanah lainnya. Menurut hukum agraria nasional Pertanahan Nasional, konsep dasar penguasaan tanah adalah bahwa tanah itu adalah milik bersama seluruh rakyat Indonesia (hak bangsa). Hak milik bersama ini dapat dipersonalisasi dengan mengalokasikan sebagian dari tanah bersama secara individual kepada setiap warga negara atau badan hukum.¹⁹

1. Hak Milik Tanah Perseorangan

Tanah merupakan hal yang penting dalam kehidupan dan

¹⁹ Abdurrahman. 2012. "Tanah untuk Masyarakat Ekonomi Lemah. Kanun", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 14 No. (1), hlm. 139–147.

penghidupan manusia, sehingga keberadaannya perlu pengaturan, dan negara bertanggung jawab untuk membuat peraturan tentang pertanahan. Pada tanggal 24 September 1960 tersusun Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA mengandung asas (prinsip) bahwa semua hak atas tanah dikuasai oleh negara, dan asas bahwa hak milik atas tanah “dapat dicabut untuk kepentingan umum”. prinsip ini tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 18 UUPA. Berdasarkan pasal tersebut maka negara menjadi pengganti semua pihak yang mengaku sebagai penguasa tanah yang sah. Negara dalam hal ini merupakan lembaga hukum sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah sebagai lembaga pelaksana Undang-Undang negara dalam proses ini bertindak sebagai pihak yang melaksanakan dan menerapkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 UUPA tersebut. Kewenangan keagrariaan ada pada pemerintah pusat namun, pada pelaksanaannya dapat dilimpahkan pada pemerintah daerah ataupun kepada persekutuan masyarakat hukum adat.²⁰

Penguasaan negara ini dibatasi oleh adanya hak individu dan hak persekutuan hukum adat terhadap tanah. Dalam hal ini Kalo menjelaskan sebagai berikut:

Kekuasaan negara terhadap tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberikan kekuasaan kepada seorang yang mempunyainya untuk menggunakan haknya. Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai

²⁰ Kalo, S. 2004. *Perbedaan Persepsi Mengenai Penguasaan Tanah dan Kibatnya Terhadap Masyarakat Petani di Sumatera Timur pada Masa Kolonial yang Berlanjut pada Masa Kemerdekaan, Orde Baru dan Reformasi*, hlm. 3

dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain adalah sangat luas dan penuh. Misalnya negara dapat memberikan tanah yang sedemikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukannya dan keperluannya.²¹

Apapun kepentingan kebutuhan manusia yang menjadi motif dalam upayanya untuk bisa menguasai atau memiliki tanah, perlu untuk memahami mengenai hak atas tanah. Menurut Arba Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihakinya. Hak penguasaan tanah dapat diartikan juga sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya. Akan tetapi hak penguasaan atas tanah merupakan hubungan hukum yang konkret (subjektif recht) jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang hak.²²

Pengertian hak atas tanah terdapat di dalam pasal 4 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria, yang menyatakan,

Atas dasar hak menguasai dari negara, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

2. Pengertian Hak Milik

Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dijelaskan, hak milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh

²¹ *Ibid.*, hlm 12.

²² Arba, M. 2018. *Hukum Agraria Indonesia* (Tarmizi (ed.); 1 ed.). Sinar Grafika, Bandung, hlm. 82

yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu mengenai fungsi sosial hak atas tanah. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat, namun harus diingat bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA.²³

Sifat terkuat dan terpenuh berarti yang paling kuat dan paling penuh, berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk berbuat bebas, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan, dan mewariskannya. Semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial, ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingannya sendiri. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang punya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara, tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan seseorang akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat) melainkan antara keduanya harus seimbang, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka suatu hal yang sewajarnya, bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah

²³ K. Wantjik Saleh, 2015, *Hak Anda Atas Tanah*. Ghalia Indonesia, Bandung, hlm. 2..

kesuburannya serta dicegah kerusakannya.²⁴

3. Ciri-ciri Hak Milik

Hak milik memiliki ciri-ciri tertentu, yaitu:²⁵

- a. Hak atas tanah yang kuat, bahkan menurut Pasal 20 UUPA adalah yang terkuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain;
- b. Hak turun temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan pada ahli waris yang berhak;
- c. Menjadi hak induk, tetapi tidak dapat berinduk pada hak-hak atas tanah lainnya. Berarti dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya, seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang;
- d. Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hypotek;
- e. Hak milik dapat dialihkan dengan cara ditukar, dijual, dihibahkan atau melalui pewarisan;
- f. Hak milik dapat dilepaskan oleh yang punya sehingga tanahnya menjadi milik Negara;
- g. Hak milik dapat diwakafkan;
- h. Si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada;
- i. Hak milik merupakan hak turun temurun dan dapat beralih, artinya dapat

²⁴ *Loc.Cit.*

²⁵ Eddy Ruhiyat, 1999, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung, hlm. 52.

dialihkan pada ahli waris yang berhak;

- j. Hak milik dapat menjadi hak induk, tetapi tidak dapat berinduk pada hak-hak atas tanah lainnya. Berarti dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya, seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang;
 - k. Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hipotek atau *creditverband*;
 - l. Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hypotek atau *creditverband*;
 - m. Hak milik dapat dialihkan dengan cara ditukar, dijual, dihibahkan atau melalui pewarisan;
 - n. Hak milik dapat dilepaskan oleh yang punya sehingga tanahnya menjadi milik Negara;
 - o. Hak milik dapat diwakafkan;
 - p. Si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada.
4. Subyek Hak Milik

Ketentuan tentang siapa saja yang dapat mempunyai hak milik hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik, meliputi:²⁶

- a. Badan-badan hukum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.
- b. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena

²⁶ *Ibid.*, hlm 53.

perkawinan, demikian juga warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan haknya itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Sesudah jangka waktu tersebut lampau hak miliknya tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Selama seseorang mempunyai dua kewarganegaraan yaitu kewarganegaraan Indonesia dan mempunyai kewarganegaraan asing maka orang tersebut tidak dapat mempunyai hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA, bahwa yang dapat memiliki tanah dengan hak milik adalah WNI tunggal dan Badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah, yaitu:²⁷

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

²⁷ Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, hlm. 52.

setelah mendengar Menteri Agama.

5. Terjadinya Hak Milik atas Tanah

Hak Milik dapat terjadi karena ketentuan hukum adat dan ketentuan undang-undang.

a. Ketentuan Hukum Adat

Pasal 22 UUPA menjelaskan bahwa hak milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*Aanslibbing*). Hak milik atas tanah yang terjadi di sini dapat didaftarkan pada kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat akan diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang diperintahkan di sini sampai sekarang belum terbentuk.

UUPA juga mengakui milik hukum adat. Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dalam dua bentuk, yaitu yang pertama, pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat yang menyatakan bahwa masyarakat hukum adat dapat menerima penyerahan pelaksanaan hak milik negara dari pemerintah (Pasal 2 ayat (4)). Kedua pengakuan terhadap hak hak tanah mereka, baik hak milik adat perorangan atau kelompok anggota masyarakat hukum adat maupun hak ulayat masyarakat hukum adat sebagai suatu persekutuan (Pasal 3 dan Pasal 5).²⁸

²⁸ Sumardjono, M. S., Ismail, N., Rustiadi, E., & Damai, A. A. 2014. *Pengaturan Sumber Daya Alam Di Indonesia Antara Yang Tersurat dan Tersirat* (kedua). Gadjah Mada University Press,

b. Ketentuan Undang-Undang

Menurut ketentuan konversi menurut UUPA, sejak tanggal 24 September 1960, semua hak-hak atas tanah yang ada, diubah jadi salah satu hak baru. Perubahan ini disebut Konversi. Hak-hak atas tanah yang dikonversi menjadi hak milik adalah yang berasal:²⁹

- 1) Hak eigendom kepunyaan badan-badan hukum yang memenuhi syarat yaitu, badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah yang diatur dalam PP No 38 Tahun 1966.
- 2) Hak eigendom yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai oleh WNI tunggal dan dalam waktu 6 (enam) bulan datang membuktikan kewarganegaraannya.
- 3) Hak milik Indonesia dan hak-hak semacam itu, yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai WNI atau badan hukum yang mempunyai syarat sebagai subyek hak milik.
- 4) Hak Gogolan yang bersifat tetap.

D. Tinjauan Umum tentang Kedaulatan Pangan *Food estate* Presiden Prabowo Subianto

Berawal Pada tanggal 9 Juli 2020, Presiden Joko Widodo memberikan tugas kepada Menteri Pertahanan, Prabowo Subianto, untuk mengawasi pelaksanaan proyek *food estate* nasional di sejumlah kabupaten di Provinsi

Yogyakarta. hlm. 75.

²⁹ Effendy Perangin, 2006. *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, hlm. 243.

Kalimantan Tengah seluas 148.000 hektare.³⁰ Dengan berfokus pada konsep keamanan pangan, artikel ini bertujuan untuk mengevaluasi proyek *food estate* nasional tersebut, terutama dalam konteks memastikan ketahanan nasional selama pandemi. *Food estate* merupakan salah satu strategi yang sesuai untuk diterapkan dalam situasi pandemi, di mana wabah penyakit adalah bentuk ancaman yang tidak biasa terhadap ketahanan nasional. Isu ketahanan pangan di

Indonesia telah menjadi salah satu masalah geopolitik dalam negeri yang mendesak, dan pengelolaannya masih jauh dari memuaskan.³¹ Ini diperparah oleh jumlah penduduk yang besar di Indonesia dan kebutuhan akan pangan yang tinggi. Selain itu, situasi pandemi COVID-19 telah memicu peringatan dari Organisasi Pangan dan Pertanian tentang ancaman krisis pangan global. ini juga bermaksud mengusulkan kepada Lemhannas agar mempertimbangkan ketahanan pangan sebagai salah satu elemen kunci dalam menjaga ketahanan nasional, terutama ketika menghadapi ancaman yang tidak biasa di masa depan.

Masalah ketahanan pangan di Kalimantan Tengah adalah permasalahan yang kompleks dan memerlukan pemahaman yang komprehensif serta penanganan yang hati-hati. Salah satu isu utama adalah proyek *food estate* nasional yang dicanangkan oleh pemerintah pada tahun 2020. Proyek ini dimaksudkan untuk meningkatkan produksi pangan di Indonesia, tetapi telah menimbulkan kontroversi yang signifikan. Pembukaan lahan yang luas untuk pertanian besar besaran telah berdampak serius pada lingkungan, seperti

³⁰ Amirullah, 2020. *Pengantar Manajemen: Fungsi-Peran-Pengendalian*, Mitra Wacana Media, hlm. 29

³¹ Disadur dari <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2019.pdf>, pada hari Selasa 21 Januari 2025, pukul 15.31 WIB.

deforestasi dan degradasi tanah. Ini berarti ada perluasan masalah di luar ketahanan pangan, yakni dampak lingkungan yang harus diperhitungkan secara serius.

Selain itu, proyek *food estate* juga memunculkan konflik tanah yang melibatkan masyarakat adat dan petani lokal. Banyak dari mereka yang merasa kehilangan akses terhadap tanah yang merupakan mata pencaharian mereka selama bertahun-tahun. Konflik agraria ini menjadi faktor tambahan yang memperumit situasi di Kalimantan Tengah. Penting untuk diingat bahwa ketahanan pangan tidak hanya tentang produksi pangan, tetapi juga melibatkan distribusi yang adil, aksesibilitas, dan keberlanjutan. Proyek *food estate* harus diukur dalam konteks ini, sehingga efektivitasnya dalam mencapai ketahanan pangan nasional yang berkelanjutan dapat dinilai.

Ketika kita berbicara tentang ketahanan nasional, ini mencakup banyak aspek lain, seperti keamanan, ekonomi, dan politik. Implementasi proyek *food estate* harus sejalan dengan elemen-elemen ini agar dapat benar-benar mendukung ketahanan nasional yang lebih luas. Ini berarti bahwa penanganan masalah di Kalimantan Tengah tidak hanya perlu melibatkan aspek ketahanan pangan, tetapi juga mempertimbangkan dampaknya terhadap keberlanjutan lingkungan, hak-hak masyarakat adat, dan kontribusi terhadap ketahanan nasional yang holistik.³²

Dalam menyelesaikan masalah ini, perlu ada pendekatan yang berbasis

³² Pieter JH Van Beukering, Marije Schaafsma, Olwen Davies, Ieva Oskolokaite, 2008. *The economic value of peatland resources within the Central Kalimantan Peatland Project in Indonesia: perceptions of local communities*. (IVM Report; No. E-08/05). Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit

dialog, konsultasi, dan solusi yang adil yang melibatkan semua pihak yang terlibat. Ini akan memungkinkan pencarian solusi yang komprehensif yang mempertimbangkan berbagai perspektif dan kepentingan yang ada di Kalimantan Tengah. Hanya dengan demikian, kita dapat berharap untuk menyelesaikan masalah ketahanan pangan dan ketahanan nasional di wilayah ini secara berkelanjutan dan adil.

Penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Amrina Nur Izzati, Beatriks Liku Gustiawati Dan Rizal Yoga Saputra (2023) dengan judul riset “Proyek *food estate* pada lahan eks pengembangan lahan gambut di Kalimantan Tengah: perlu atau tidak?”. Dalam penelitian tersebut, penulisnya menggunakan pendekatan kualitatif melalui metode literatur review. Kesamaan antara penelitian sebelumnya tersebut dengan penelitian yang kami tulis ini terlihat pada objek penelitian yang sama yaitu konteks dampak dari adanya pembukaan lahan khususnya dalam menganalisis program kebijakan dari pemerintah yaitu “*food estate*” dan lokasi penelitian sama-sama dianalisis di daerah Kalimantan Tengah.

Penelitian sebelumnya dengan judul implementasi program *Food estate* di desa bahaur tengah, kecamatan kahayan kuala, kabupaten pulang pisau yang ditulis oleh Ode Mahardhika, Nurul Azkar & Erma Ariyani pada tahun 2023. Penelitian tersebut menggunakan teori dari Sinkule & Ortolano dalam³³ bahwa penerapan model kebijakan dari Sinkule & Ortolano melibatkan tiga pihak yang

³³ Swanson J, Deutsch C, Cantwell D, Posner M, Kennedy J, Barr C, Moyzis R, Schuck S, Flodman P, Spence A. *Genes and attention-deficit hyperactivity disorder*. Clinical Neuroscience Research. 2001; Vol. 1: hlm. 207–216.

berinteraksi, yakni Otoritas Pelaksana, Pihak Terkait, dan Usaha-Usaha Pedesaan. Menggunakan metode Penelitian yang dilakukan adalah pendekatan Kualitatif Deskriptif dengan jenis penelitian lapangan, mengacu pada sumber seperti Creswell (2014) dan Dharma (2008). Penelitian ini didasarkan pada pandangan konstruktivisme yang bertujuan untuk lebih memahami aspek sosiokultural dengan mempercayai dalam sebesar mungkin pandangan yang diberikan oleh partisipan tentang situasi yang tengah diinvestigasi., penelusuran dilakukan pada Scopus dengan menggunakan kata kunci terkait *food estate*, dengan batas tahun terbit 2021 hingga 2023, sebanyak 10 (sepuluh) artikel berhasil diidentifikasi dan dianalisis menggunakan analisis deskriptif dan software VOSviewer. Hasil penelitiannya menunjukkan Kesimpulan dari kutipan tersebut adalah bahwa program *food estate* di desa Bahaur Tengah mengulangi kegagalan program serupa di masa lalu karena kurangnya pembelajaran dari pengalaman sebelumnya, kurangnya perencanaan yang matang, dan beberapa tujuan program tidak tercapai sepenuhnya. Ilmu Administrasi Publik dapat berperan dalam membawa program ini ke masyarakat melalui pendekatan budaya, dengan tujuan menghindari nasib serupa dengan program-program sebelumnya. Beberapa tujuan program *food estate* di Kalimantan Tengah harus diutamakan, seperti membangun kerjasama desa untuk menciptakan lumbung pangan dan mengatasi kendala akses ke lahan sawah petani, misalnya dengan mengatasi masalah transportasi menuju lahan. Dengan demikian, program ini diharapkan dapat lebih berhasil dan mendapat dukungan

masyarakat.³⁴

Penelitian sebelumnya dengan judul Peran Mediasi Kepuasan Kerja Pada Pengaruh Dukungan Organisasi Dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Pada Kantor Dinas Ketahanan Pangan Dan Peternakan Provinsi Sumatera Utara yang ditulis oleh Marbun, H.S., & Jufrizen, J. (2022). Penelitian tersebut Menggunakan teori kinerja³⁵ adalah sebuah kata dalam Bahasa Indonesia dari kata dasar “kerja” yang menerjemahkan kata dari bahasa asing adalah prestasi, bisa pula berarti hasil kerja menggunakan teori Membahas peran mediasi kepuasan kerja pada pengaruh dukungan organisasi dan lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai pada kantor Dinas Ketahanan Pangan dan Peternakan Provinsi Sumatera Utara, Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa penelitian mengenai "Pengaruh Dukungan Organisasi dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Dimediasi Kepuasan Kerja Pada Dinas Ketahanan Pangan dan Peternakan Provinsi Sumatera Utara" memberikan beberapa temuan krusial. Pertama, terlihat bahwa dukungan organisasi memiliki dampak yang signifikan terhadap kinerja pegawai di Dinas Ketahanan Pangan dan Peternakan Provinsi Sumatera Utara. Dalam hasil penelitiannya itu, lingkungan kerja juga turut memainkan peran penting dengan pengaruhnya yang signifikan terhadap kinerja pegawai di lembaga tersebut. Selanjutnya, ditemukan bahwa kepuasan kerja

³⁴ Ode Mahardika, dkk. 2023. IMPLEMENTASI PROGRAM *FOOD ESTATE* DI DESA BAHATUR TENGAH, KECAMATAN KAHAYAN KUALA, KABUPATEN PULANG PISAU. *Jurnal Administrasi Publik dan Pembangunan (JPP)*, Vol. 5, No. 1 (2023): Januari – Juni 2023, hlm. 52

³⁵ Didi Pianda, 2018. *Kinerja guru: kompetensi guru, motivasi kerja dan kepemimpinan kepala sekolah*. Kab. Sukabumi: CV. Jejak, hlm. 11

berfungsi sebagai mediator yang signifikan dalam hubungan antara dukungan organisasi dan kinerja pegawai, juga antara lingkungan kerja dan kinerja pegawai. Dalam konteks ini, terlihat bahwa dukungan organisasi juga memiliki dampak yang signifikan terhadap kepuasan kerja pegawai. Hal serupa terjadi pada lingkungan kerja, yang juga memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kepuasan kerja pegawai. Terakhir, ditemukan bahwa dukungan organisasi memiliki dampak yang signifikan terhadap kinerja pegawai, yang dimediasi oleh kepuasan kerja. Demikian pula, lingkungan kerja juga menunjukkan pengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai, yang dimediasi oleh kepuasan kerja. Oleh karena itu, keseluruhan temuan ini menegaskan bahwa faktor-faktor ini saling terkait dan memegang peran krusial dalam membentuk kinerja pegawai di Dinas Ketahanan Pangan dan Peternakan Provinsi Sumatera Utara. Marbun, H.S., & Jufrizen, J. (2022). Peran Mediasi Kepuasan Kerja Pada Pengaruh Dukungan Organisasi Dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Pada Kantor Dinas Ketahanan Pangan Dan Peternakan Provinsi Sumatera Utara. *Jesya (Jurnal Ekonomi & Ekonomi Syariah)*.

Penelitian sebelumnya berjudul Analisis implementasi program *food estate* sebagai solusi ketahanan pangan Indonesia. *Holistic: Journal of Tropical Agriculture Sciences*. yang ditulis oleh Rasman, A., Theresia, E.S., & Aginda, D.M. (2023). Berdasarkan penelitian oleh Mutia et al. (2022), dijelaskan bahwa setiap negara, termasuk Indonesia, menekankan pentingnya produksi pangan dalam negeri sebagai fokus utama. Hingga saat ini, ketahanan pangan menjadi prioritas pemerintah Indonesia dalam menghadapi tantangan Covid-19.

Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah bahwa praktik *food estate* di Indonesia telah berlangsung sejak masa orde lama tahun 1955 hingga saat ini, dengan empat proyek mega terhitung, yaitu Proyek Lahan Gambut (PLG) 1 Juta Hektar di Kalimantan Tengah, Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) di Papua, Delta Kayan *Food estate* (DeKaFe) di Kalimantan Utara, dan Ketapang *Food estate* di Kalimantan Timur. Tujuan utama *food estate* di Indonesia adalah meningkatkan produksi pertanian dan perkebunan, mengurangi ketergantungan terhadap impor, dan menciptakan swasembada tani yang mandiri. Namun, implementasinya sering mengalami konflik dan kegagalan. Faktor utama penyebab kegagalan *food estate* di Indonesia melibatkan kurangnya perencanaan matang, termasuk pemilihan lokasi, ketersediaan air, kondisi iklim, teknologi, dan kurangnya sinergi antara pemerintah dan petani. Masalah kepemilikan lahan dan ketenagakerjaan juga turut berkontribusi pada kegagalan tersebut. Kebijakan atau regulasi pemerintah juga memainkan peran dalam keberhasilan atau kegagalan proyek *food estate*. Lebih lanjut, program *food estate* juga menimbulkan masalah lingkungan seperti deforestasi, ancaman terhadap keanekaragaman hayati, berkurangnya daerah resapan air, dan risiko banjir. Dari kegagalan tersebut, dapat diambil beberapa pembelajaran dan rekomendasi untuk proyek *food estate* di masa depan, seperti mendorong kedaulatan pangan berbasis pertanian ekologis, melakukan riset kelayakan menyeluruh sebelum pelaksanaan proyek, melibatkan masyarakat setempat, menyediakan teknologi yang sesuai, dan menyusun kebijakan yang mempertimbangkan isu global seperti perubahan iklim dan kenaikan harga

pangan. Semua rekomendasi ini diharapkan dapat menjadi pedoman untuk menghindari kesalahan dan kegagalan dalam implementasi proyek *food estate* di Indonesia.

Merujuk pada penulisan dari penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan dinamika implementasi program kebijakan “*Food estate*” di Kalimantan tengah. Dalam implementasi suatu program kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, tentu terjadi berbagai dinamika serta memiliki berbagai dampak, baik itu dampak pro dan kontra. Begitu juga dalam dalam pelaksanaan program “*Food estate*” yang juga terdapat berbagai dampak yang pro dan kontra dan kemudian menjadi tantangan tersendiri khususnya terhadap lingkungan, keberlanjutan perlindungan lahan serta ketahanan pangan. Melihat permasalahan tersebut, peneliti bermaksud untuk meneliti serta mengkaji secara lebih mendalam lagi terkait dengan bagaimana dinamika implementasi serta keberlanjutan dari program kebijakan “*Food estate*” khususnya di daerah Kalimantan Tengah melalui perspektif perlindungan keberlanjutan lahan pertanian dan ketahanan pangan.

E. Tinjauan Umum tentang *Landreform*

1. Pengertian *Landreform* (Reforma Agraria)

Tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia. Pengaturan tentang penguasaan pemilikan tanah telah disadari dan dijalankan sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia. Perombakan atau pembaruan struktur keagrariaan terutama tanah dilakukan untuk

meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama rakyat tani yang semula tidak memiliki lahan olahan/garapan untuk memiliki tanah, sehingga dapat dikatakan negara yang ingin maju harus mengadakan *landreform*.

Landreform berasal dari kata-kata dalam bahasa Inggris yang terdiri dari kata “*Land*” dan “*Reform*”. *Land* artinya tanah, sedangkan *Reform* artinya perubahan dasar atau perombakan untuk membentuk/membangun/menata kembali struktur pertanian. Arti *Landreform* adalah perombakan struktur pertanian lama dan pembangunan struktur pertanian lama menuju struktur pertanian baru. Pelaksanaan *landreform* merupakan kebutuhan dan keharusan yang tidak dapat dihindari guna mewujudkan keadilan sosial dan demi pemanfaatan sebesar-besarnya dari tanah untuk kemakmuran bersama. Atas dasar hal tersebut, pelaksanaan *landreform* dapat diartikan membantu mewujudkan tujuan nasional yaitu masyarakat yang adil dan makmur.³⁶

2. Dasar Hukum *Landreform* (Reforma Agraria)

Pelaksanaan Pasal 17 UUPA yang mengatur tentang batas minimum dan maksimum penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No.56 Tahun 1960 pada tanggal 29 Desember 1960 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1960. Perpu No. 56/1960 ini kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (LN 1960 no. 174), Penjelasannya dimuat dalam TLN No. 5117.

³⁶ I Ketut Oka Setiawan, 2020. *Hukum Agraria*, Rineka Cipta, Bandung.

UU No. 56/1960 merupakan Undang-undang *landreform* di Indonesia, yang mengatur 3 (tiga) masalah didalamnya yaitu:

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

3. Tujuan dan Obyek *Landreform* (Reforma Agraria)

a. Tujuan *Landreform* (Reforma Agraria)

Tujuan *landreform* di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu tujuan secara umum dan tujuan secara khusus. Secara umum *landreform* bertujuan untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Secara khusus *landreform* di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek yaitu sosial ekonomis, sosial politis, dan mental psikologis. Tujuan sosial ekonomis yaitu untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik dan memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat. Tujuan sosial politis yaitu mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas dan mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani

berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil. Tujuan mental psikologis, yaitu untuk meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah dan memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.³⁷

b. Obyek *Landreform* (Reforma Agraria)

Tanah-tanah yang menjadi obyek landreform yang akan didistribusikan pada petani penggarap menurut ketentuan Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, meliputi:

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

³⁷ *Ibid.*, hlm 122.

telah berakhir waktunya, dihentikan atau dibatalkan.

- 5) Tanah-tanah lain, tidak termasuk di dalamnya tanah-tanah wakaf dan tanah-tanah untuk peribadatan. Tanah-tanah obyek landreform sebelum dibagi-bagikan kepada petani penggarap, terlebih dahulu dinyatakan sebagai tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

4. Program *Landreform* (Reforma Agraria)

Menurut Boedi Harsono, program landreform meliputi:³⁸

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
- b. Larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*.
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee/guntai*, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah Negara.
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan.

³⁸ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 288.

F. Tinjauan Umum tentang Tanah *Absentee*

1. Pengertian Tanah *Absentee/Guntai* dan Pengaturannya

Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*”, yang berarti tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echols dan Hasan Sadily, *absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau landlord yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.³⁹ Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* atau di dalam bahasa Sunda “*Guntai*” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar tempat tinggal yang empunya.⁴⁰

Pasal 3 ayat (1) PP No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun 1964) yang mengatur sebagai berikut: “Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”. Menunjukkan bahwa pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* menurut Peraturan Perundang-undangan tidak diperbolehkan, karena pada prinsipnya melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA yang mengatur bahwa “setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif,

³⁹ John M. Echols dan Hasan Sadily. 1996. *Kamus Inggris-Indonesia*. Gramedia, Jakarta, hlm. 3

⁴⁰ Effendi Perangin, *Op.Cit.*, hlm. 122.

dengan mencegah cara-cara pemerasan.”

Pasal 10 UUPA mewajibkan pemilik tanah pertanian untuk menggarap atau menggarap tanahnya sendiri dan mengizinkan penggunaan tenaga kerja, namun praktik yang menyebabkan kerugian sepihak harus dihindari. Langkah pertama dalam menerapkan prinsip ini adalah pemilik tanah pertanian harus aktif menggarap atau menggarapnya. Oleh karena itu, tindakan pencegahan diambil untuk menghapus penguasaan lahan pertanian yang disebut guntai dalam bahasa Sunda.⁴¹

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program/ andreform 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 dan salah satu dari program landreform adalah pelarangan pemilikan tanah secara absentee/guntai, yang berpangkal pada dasar hukum Pasal 10 UUPA.⁴²

Pengecualian dari ketentuan larangan pemilikan tanah absentee tertuang dalam Pasal 10 Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengakibatkan dibolehkannya kepemilikan tanah absentee. Secara hukum Islam pengecualian tersebut harus ditaati karena sebagai orang yang beriman harus mentaati peraturan Negara salah satunya adalah Peraturan

⁴¹ Ika Rahma Wanti dan Munyarif Abdul Chalim. 2017. “Peralihan Hak Atas Tanah Absente Karena Waris (Studi Kasus di Kantor ATR/BPN Kabupaten Kendal yang Domisili Ahli Waris Berada Diluar Wilayah Kecamatan)”. *Jurnal Akta*, Vol.4 No. (2), hlm. 231-240.

⁴² *Loc.Cit.*

Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan sebuah peraturan yang harus ditaati.

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

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 pengusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.

Menurut Boedi Harsono, tujuan adanya larangan ini adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.⁴³

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

⁴³ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 385.

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.⁴⁴

3. Pengecualian Kepemilikan Tanah *Absentee/Guntai*

Pengecualian dari larangan pemilikan tanah *absentee/guntai*, yaitu:⁴⁵

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

Pengecualian bagi pihak yang memiliki tanah *absentee/guntai* tersebut yaitu seorang pegawai negeri dalam waktu 2 (dua) tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara *absentee* sampai batas 2/5 (dua per lima) luas maksimum untuk Daerah Kabupaten/Kota letak tanah yang bersangkutan. Pengecualian ini termasuk pula pemilikan oleh

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 386.

⁴⁵ Effendi Perangin, *Op.Cit.*, hlm. 133.

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.⁴⁶

Pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee/Guntai* 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.

4. Tanah *Absentee/Guntai* Menurut Hukum Islam

Allah berfirman dalam Surat An-Nisa (ayat 59) yang berbunyi:

﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ



إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ululamri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah

⁴⁶ *Ibid.*, hlm 135.

kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat).

Salah satu hukum Islam yang mengatur tentang tanah adalah Ihya'ul Mawat yaitu menghidupkan tanah yang mati. Tiap tanah yang mati, apabila telah dihidupkan oleh orang, maka tanah tersebut telah menjadi milik yang bersangkutan. Islam telah menjadikan tanah tersebut sebagai milik orang yang menghidupkannya atau dengan arti lain adalah sesuatu yang tidak bernyawa, dalam konteks ini ialah tanah yang tidak dimiliki seseorang dan belum digarap, kemudian memakmurkannya dengan menanam pohon di dalamnya, atau membangun rumah di atasnya, atau menggali sumur untuk dirinya dan menjadi milik pribadinya.⁴⁷

Dalam hukum Islam, ketentuan terhadap jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tidaklah dijelaskan secara khusus. Akan tetapi terdapat beberapa ayat yang sifatnya umum yang bisa dijadikan sebagai dasar hukum Islam mengenai peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Ayat tersebut mengandung beberapa ketentuan-ketentuan pokok tentang PPAT, antara lain:⁴⁸

a. Q.S. Al-Baqarah ayat 282

وَلْيَأْتِيَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَابَعْتُمْ بَيْنِي ۖ نَ الْإِلٰهِي ۖ أَج ۖ لَ مُسْمًى فَآكْتَبُوهُ ۖ وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ

⁴⁷ Wahbah Az-Zuhaili. 2011. *Fiqh Islam Wa Adillatuhu. Jilid 6*. Gema Insani, Jakarta, hlm. 503.

⁴⁸ Anton, 2017, *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Peran Notaris Dalam Pembuatan Akta Jual Beli (Studi di Kantor Notaris-PPAT Riadh indrawan)*, Skripsi, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, hlm 89-95.

بِالْعَدْلِ ۖ وَلَوْ يَأْتِيكَ أَنْ يُكْتَبَ كَمَا عَلَّمَهُ ۗ وَاللَّهِ فَلْيُكْتَبْ ۗ وَلْيَمْلِكِ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ وَلْيَتَّقِ ۗ وَاللَّهِ رَبُّهُ ۗ وَلَوْ يَبْخَسُ مِنْهُ شَيْئًا فَإِنْ كَانَ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ سَفِيحًا أَوْ ضَعِيفًا أَوْ لَوْ يَسْتَطِيعُ أَنْ يُمَلَّ هُوَ فَلْيَمْلِكْ وَلِيَّهُ بِالْعَدْلِ ۗ وَأَسْتَشْهِدُوكُمْ شَاهِدَيْنِ مِنْ رَجَالِكُمْ ۗ فَإِنْ لَمْ يَكُونَا رَجُلَيْنِ فَرَجُلٌ وَامْرَأَتٌ مِمَّنْ تَرْضَوْنَ مِنَ الشُّهَدَاءِ ۗ أَنْ تَضِلَّ إِحْدَاهُمَا فَتُذَكَّرَ إِحْدَاهُمَا الْآخَرُ ۗ وَلَوْ يَأْتِيكَ الشُّهَدَاءُ ۗ إِذَا مَا دُعُوا ۗ وَلَوْ نَسُوا أَنْ تَكْتُبَهُ صَغِيرًا أَوْ كَبِيرًا ۗ إِلَى أَجَلٍ ۗ ذُو لَكُمْ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ ۗ وَأَقْرَبُ لِلشَّهَادَةِ وَأَدْنَىٰ أَلَّا تَرْتَابُوا ۗ أَلَّا أَنْ تَكُونَ بِجَارَةٍ حَاضِرَةٍ تُذِيرُوكُمْ وَأَنَّهَا بَيْنَكُمْ فَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَلَّا

تَكْتُبُوهَا وَأَشْهِدُوا إِذَا تَبَايَعْتُمْ ۗ وَلَوْ يُضَارَّ كَاتِبٌ وَلَوْ شَهِدَ ۗ وَإِنْ تَفَعَّلُوا فَإِنَّ هُوَ فُسُوقٌ بِكُمْ ۗ وَاللَّهُ وَبِعَلْمِكُمْ ۗ وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, meka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berhutang itu mengimlakkan (apa yang akan ditulis itu), dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya, dan janganlah ia mengurangi sedikitpun daripada hutangnya. jika yang berhutang itu orang yang lemah akalnya atau lemah (keadaannya) atau Dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, Maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur. dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari orang-orang lelaki (di antaramu). jika tak ada dua orang lelaki, Maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksi-saksi yang kamu ridhai, supaya jika seorang lupa Maka yang seorang mengingatkannya. janganlah saksi-

saksi itu enggan (memberi keterangan) apabila mereka dipanggil; dan janganlah kamu jemu menulis hutang itu, baik kecil maupun besar sampai batas waktu membayarnya. yang demikian itu, lebih adil di sisi Allah dan lebih menguatkan persaksian dan lebih dekat kepada tidak (menimbulkan) keraguanmu. (Tulislah mu'amalahmu itu), kecuali jika mu'amalah itu perdagangan tunai yang kamu jalankan di antara kamu, Maka tidak ada dosa bagi kamu, (jika) kamu tidak menulisnya. Dan persaksikanlah apabila kamu berjual beli; dan janganlah penulis dan saksi saling sulit menyulitkan. jika kamu lakukan (yang demikian), Maka Sesungguhnya hal itu adalah suatu kefasikan pada dirimu. dan bertakwalah kepada Allah; Allah mengajarmu; dan Allah Maha mengetahui segala sesuatu.”

b. Q.S. An-Nisa' ayat 58

إِنَّ ٱللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا ٱللَّهَ ٱلَّذِى كَفَرْتُمْ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ ٱلنَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا ٱلْعَدْلَ ۗ إِنَّ ٱللَّهَ نِعْمًا يُعْطِكُمْ بِهِۦ ۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya : “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan

amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.”

c. Q.S. Al-Maidah ayat 1

۝ يٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا أَوْفُوا ٱلْعُقُودَ ۗ إِنَّكُمْ لَكُمْ بِهِۦمُ ٱللَّهِ عَمَّ ٱلْعَمِّ ۗ مَا يُثَلَّىٰ عَلَيْكُمْ عُزْرٌ

مَجْلَى الصَّيْدِ وَأَنْتُمْ حُرْمٌ إِنَّ اللَّهَ يَحْكُمُ مَا يُرِيدُ

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, penuhilah aqad-aqad itu Allah menetapkan hukum-hukum menurut yang dikehendaki-Nya.”

Ayat ini mengandung perintah yang sifatnya mewajibkan bagi para pihak untuk melaksanakan isi akad/perjanjian yang sah. Suatu akad dianggap sah apabila telah dipenuhi rukun dan syaratnya.

Oleh karena itu, PPAT punya peran penting dalam membuat akta dan harus memahami kaidah-kaidah atau ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam hukum perikatan Islam (disamping harus memahami undang-undang yang berkaitan dengan isi pokok perjanjian), agar suatu akta syariah yang telah dibuatnya dapat dilaksanakan dengan benar sesuai prinsip syariah.

G. Tinjauan tentang Kewenangan Tugas BPN dalam Pengawasan dan Penindakan Tanah *Absentee/Guntai*

Terkait kewenangan dan tugas BPN dalam melakukan pengawasan dan penindakan memiliki maksud dan tujuan untuk mengatasi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan rakyat dan menguatkan ketahanan pangan seperti halnya yang dijelaskan pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Ruang lingkup peraturan tersebut meliputi pengawasan, pengendalian dan penindakan dalam penguasaan tanah pertanian.

Kantor BPN dalam melakukan tata cara pengawasan dan pengendalian tanah pertanian yaitu dengan cara menerapkan apa yang telah ada dan ditetapkan oleh pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Tanah pada Pasal 9 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 10 ayat (1), (2), dan (3) sebagai berikut:

- 1) Pemilik tanah pertanian perorangan wajib mengusahakan dan memanfaatkan tanahnya secara efektif sesuai dengan peruntukannya, paling lama enam (6) sejak diterbitkan hak atas tanah.
- 2) Dalam hal pemilik tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat mengusahakan atau memanfaatkan tanahnya dapat bekerjasama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian tertulis.
- 3) Pihak lain yang dimaksud pada ayat (2) harus mengusahakan dan memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya.
- 4) Pihak lain sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan hak pakai dengan jangka waktu tertentu diatas hak milik sesuai dengajn perjanjian dan dapat dibebani dengan hak tanggungan.

Pasal 10 Ayat (1), (2) dan (3) berbunyi:

- 1) Badan Hukum yang memiliki tanah pertanian wajib mengusahakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan peruntukannya, paling lama enam (6) bulan sejak diterbitkan sertifikat hak atas tanah.
- 2) Dalam hal badan hukum dalam jangka waktu sebagai mana dimaksud pada ayat (1) todak dapat mengusahakan atau memanfaatkan tanahnya dapat bekerja sama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian tertulis.
- 3) Pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus mengusahakan dan memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya.

Pihak BPN dalam melakukan penindakan tanah absentee/guntai juga menerapkan apa yang telah ada yang terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No

18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Tanah pada Pasal 7 ayat (1), (2), (3), dan (4), sebagai berikut:

- 1) Pemilik tanah pertanian yang tinggal diluar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu enam (6) bulan sejak tanggal perolehan hak harus mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di Kecamatan letak tanah tersebut, atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- 2) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, hak atas tanah nya hapus dan tanah nya dikuasai langsung oleh Negara.
- 3) Pemilik tanah yang tanah nya jatuh kepada negara sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) diberikan ganti kerugian yang layak.
- 4) Hapusnya hak atas tanah dan pemberian ganti kerugian dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

H. Prinsip-Prinsip Hak Atas Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Dalam Hukum Tanah Nasional terdapat bermacam-macam prinsip hak penguasaan atas tanah, yang dapat dikemukakan sebagai berikut:⁴⁹

1. Asas Nasionalitas. Asas ini tercermin dalam Pasal 1 UUPA yang terdiri dari 6 (enam) ayat, yaitu:
 - 1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
 - 2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
 - 3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi,air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.
 - 4) Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk

⁴⁹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 386

- pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air.
- 5) Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
 - 6) Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang diatas bumi dan air tersebut pada ayat (4) dan (5) Pasal ini.

Pertama-tama dasar kenasionalan itu diletakkan dalam pasal 1 ayat 1, yang menyatakan, bahwa: "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia" dan Pasal 1 ayat (2) UUPA yang berbunyi bahwa: "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa (BARAKAD) bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional".

Bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanahtanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi (Pasal 1 ayat (3) UUPA).

Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dengan demikian maka biarpun sekarang ini daerah Irian Barat, yang merupakan bagian dari bumi, air dan ruang angkasa Indonesia berada di bawah kekuasaan penjajah, atas dasar ketentuan pasal ini bagian tersebut menurut hukum tetap merupakan bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia juga.

2. Asas Hak Menguasai Negara. Asas ini tercantum dalam bunyi Pasal 2 UUPA yang terdiri 4 (empat) ayat, yaitu:

- 1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- 4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan

masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
2. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (Pasal

2 ayat (2) dan Pasal 3 UUPA).

Adapun, kekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya sampai disitulah batas kekuasaan" Negara tersebut. Adapun isi hak-hak itu serta pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal dalam bab ini.

Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak-guna-usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Dalam pada itu kekuasaan Negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada.

3. Asas pengakuan Hak Ulayat. Asas ini tercermin dalam Pasal 3 UUPA yang berbunyi:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 UUPA pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula didalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi didalam Undang-Undang, dengan akibat bahwa didalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutkan hak ulayat didalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan.

4. Asas Hukum Agraria Nasional berdasarkan hukum adat sebagaimana ketentuan Pasal 5 UUPA yang berbunyi:

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Sebagaimana telah diterangkan diatas hukum agraria sekarang ini mempunyai sifat "dualisme" dan mengadakan perbedaan antara hak-hak tanah menurut hukum-adat dan hak-hak tanah menurut hukum-barat, yang berpokok pada ketentuan-ketentuan dalam Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia. Undang-undang Pokok Agraria bermaksud menghilangkan dualisme itu dan secara sadar hendak mengadakan kesatuan hukum, sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan sesuai pula dengan kepentingan perekonomian.

Dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat

kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal.

5. Asas Fungsi Sosial sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 UUPA yang berbunyi, “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”

Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat (3) UUPA).

6. Asas *Landreform* sebagaimana tercantum dalam Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17 UUPA

Pasal 7 UUPA menentukan bahwa:

Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Agar supaya semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan

ketentuan-ketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh orang tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (Pasal 13 *jo* Pasal 17 UUPA). Pula perlu ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik (Pasal 17), agar dicegah tertumpuknya tanah ditangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini Pasal 7 UUPA memuat suatu azas yang penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Akhirnya ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain.

Pasal 10 UUPA mengatur mengenai penguasaan hak atas tanah pertanian bagi orang atau badan hukum yang dijabarkan dalam tiga ayat sebagai berikut:

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

Ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA tersebut adalah suatu asas, yang pelaksanaannya masih memerlukan pengaturan lebih lanjut (Pasal 10 ayat (2) UUPA). Dalam keadaan susunan masyarakat kita sebagai sekarang ini maka

peraturan pelaksanaan itu nanti kiranya masih perlu membuka kemungkinan diadakannya dispensasi. Misalnya seorang pegawai-negeri yang untuk persediaan hari-tuanya mempunyai tanah satu dua hektar dan berhubung dengan pekerjaannya tidak mungkin dapat mengusahakannya sendiri kiranya harus dimungkinkan untuk terus memiliki tanah tersebut. Selama itu tanahnya boleh diserahkan kepada orang lain untuk diusahakan dengan perjanjian sewa, bagi-hasil dan lain sebagainya. Tetapi setelah ia tidak bekerja lagi, misalnya setelah pensiun, tanah itu harus diusahakannya sendiri secara aktif (Pasal 10 ayat (3) UUPA).

Pasal 17 UUPA mengatur mengenai batas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak oleh seseorang atau badan hukum yang dijabarkan dalam 4 (empat) ayat, yaitu:

- 1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- 2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan dalam waktu yang singkat.
- 3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
- 4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Ketentuan pasal ini merupakan pelaksanaan dari apa yang ditentukan dalam Pasal 7 UUPA. Penetapan batas luas maksimum akan dilakukan didalam waktu yang singkat dengan peraturan perundangan. Tanah-tanah

yang merupakan kelebihan dari batas maksimum itu tidak akan disita, tetapi akan diambil oleh Pemerintah dengan ganti-kerugian. Tanah-tanah tersebut selanjutnya akan dibagi-bagikan kepada rakyat yang membutuhkannya. Ganti kerugian kepada bekas pemilik tersebut diatas pada azasnya harus dibayar oleh mereka yang memperoleh bagian tanah itu. Tetapi oleh karena mereka itu umumnya tidak mampu untuk membayar harga tanahnya didalam waktu yang singkat, maka oleh Pemerintah akan disediakan kredit dan usaha-usaha lain supaya pra bekas pemilik tidak terlalu lama menunggu uang ganti-kerugian yang dimaksudkan itu.

Ditetapkannya batas minimum tidaklah berarti bahwa orang-orang yang mempunyai tanah kurang dari itu akan dipaksa untuk melepaskan tanahnya. Penetapan batas minimum itu pertama-tama dimaksudkan untuk mencegah pemecah-belah (*"versplintering"*) tanah lebih lanjut. Disamping itu akan diadakan usaha-usaha misalnya: transmigrasi, pembukaan tanah besar-besaran diluar Jawa dan industrialisasi, supaya batas minimum tersebut dapat dicapai secara berangsur-angsur. Yang dimaksud dengan "keluarga" ialah suami, isteri serta anak-anaknya yang belum kawin dan menjadi tanggungannya dan yang jumlahnya berkisar sekitar 7 (tujuh) orang. Baik laki-laki maupun wanita dapat menjadi kepala keluarga.

7. Asas Persamaan hak atas tanah bagi setiap Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan sesuai dengan Pasal 9 ayat (1) dan Pasal (2)

UUPA menentukan bahwa:

- 1) Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang

- angkasa, dalam batasbatas ketentuan Pasal 1 dan 2.
- 2) Tiap-tiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 UUPA maka menurut Pasal 9 UUPA hanya warganegara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang. Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas.

Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik. Adapun pertimbangan untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna-usaha, hak gunabangunan, hak pakai).

Ketentuan dalam ayat 2 adalah akibat daripada ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 1 ayat (2) UUPA. dasar kenasionalan itu diletakkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA, yang menyatakan, bahwa: "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia" dan Pasal 1 ayat (2) UUPA yang berbunyi bahwa: "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional".

8. Asas Tata Guna Tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 13, Pasal 14, dan

Pasal 15 UUPA. Ketentuan Pasal 13 terdiri dari 4 (empat) ayat, yaitu:

- 1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
- 2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
- 3) Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan Undang-Undang.
- 4) Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha dilapangan agraria.

Segala usaha bersama dalam lapangan agrarian harus didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional (Pasal 12 ayat (1) UUPA) dan Pemerintah berkewajiban untuk mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta (Pasal 13 ayat (2) UUPA).

Bukan saja usaha swasta, tetapi juga usaha-usaha Pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Oleh karena itu usaha-usaha Pemerintah yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang (Pasal 13 ayat (3) UUPA).

Selanjutnya, asas tata guna tanah juga tercermin dalam ketentuan Pasal 14 UUPA terdiri dari 3 (tiga) ayat, yaitu:

- 1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia,

membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:

- a) untuk keperluan Negara;
 - b) untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
 - c) untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
 - d) untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu; dan
 - e) untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
- 2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- 3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari, Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara tersebut diatas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana ("*planning*") mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara yaitu Rencana Umum ("*National planning*") yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus ("*Regional Planning*") dari tiap-tiap daerah (Pasal 14 UUPA). Dengan adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya

bagi Negara dan rakyat.

Mengingat akan corak perekonomian Negara dikemudian hari dimana industri dan pertambangan akan mempunyai peranan yang penting, maka disamping perencanaan untuk pertanian perlu diperhatikan, pula keperluan untuk industri dan pertambangan (Pasal 14 ayat (1) huruf d dan e UUPA). Perencanaan itu tidak saja bermaksud menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan, perikanan, industri dan pertambangan, tetapi juga ditujukan untuk memajukannya. Pengesahan peraturan Pemerintah Daerah harus dilakukan dalam rangka rencana umum yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan sesuai dengan kebijaksanaan Pusat.

Ketentuan tersebut ditujukan pemerintah supaya tataguna tanah dapat terwujud. Disamping itu masyarakat dapat melakukan pemeliharaan tanah dengan sebaik-baiknya, sehingga Pasal 15 UUPA menentukan bahwa:

Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang/badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.

Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15 UUPA). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan

kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Tanah wajib dipelihara dengan baik, yaitu dipelihara menurut cara-cara yang lazim dikerjakan di daerah yang bersangkutan, sesuai dengan petunjuk-petunjuk dari Jawatan-Jawatan yang bersangkutan.

9. Asas Pendaftaran Tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 UUPA.

Pasal 19 UUPA mengatur mengenai tahapan-tahapan dalam pendaftaran tanah yang dijabarkan dalam 4 (empat) ayat, yaitu:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a) Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- 4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Usaha yang menuju kearah kepastian hak atas tanah ternyata dari ketentuan dari pasal-pasal yang mengatur pendaftaran tanah. Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA, ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi, agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah

yang bersifat "*rechts-kadaster*", artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Adapun pendaftaran itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personil dan peralatannya. Oleh karena itu maka akan didahulukan penyelenggaraannya dikotakota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara.

Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi; agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat "*rechts-kadaster*", artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Adapun pendaftaran itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personil dan peralatannya. Oleh karena itu lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara.

Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan. Jika tidak diwajibkan maka diadakannya pendaftaran tanah,

yang terang akan memerlukan banyak tenaga, alat dan biaya itu, tidak akan ada artinya sama sekali.



BAB III

REGULASI PERALIHAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH

PERTANIAN *ABSENTEE* BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian *Absentee*

Pemilik lahan pertanian dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang tersebut mewajibkan pemilik lahan untuk mengolah atau mengerjakan lahan pertaniannya sendiri secara rutin. Ketentuan larangan tanah *Absente* dijelaskan dalam Pasal 10 UUPA bahwa pemilik tanah harus bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, dengan tujuan agar pemilik tanah pertanian dapat mengerjakan tanahnya.¹ Pemilikan dan penguasaan tanah secara *Absente* dapat menciptakan hal-hal yang kurang baik. Tanah *Absente* adalah kepemilikan tanah yang tempatnya di luar wilayah tempat domisili pemilik lahan.² Tanah *Absente* dapat dikatakan sebagai tanah yang tempatnya sedikit jauh dengan pemilik lahannya.

Pelarangan tanah *Absente* terhadap lahan pertanian juga diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menjelaskan bahwa pemilik lahan pertanian yang berdomisili diluar kecamatan letak tempat lahannya, dalam kurun waktu 6

¹ Herdiyanti, C. 2017, Kepemilikan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977. *Jurnal Hukum Kenotariatan dan ke-PPAT-an*, Vol. 1, No. (1), hlm. 103.

² Harsono, B. 2008. *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm. 23

bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya tersebut kepada pihak lain. Pengalihan tersebut bisa di kecamatan wilayah letak tanah atau dipindah ke kecamatan sesuai dengan posisi tanah. Kewajiban dalam ayat (1) tersebut dijelaskan kembali dalam ayat (2) bahwa kewajiban tidak berlaku lagi bagi pemilik lahan yang mempunyai tempat tinggal di kecamatan yang bersebelahan dengan kecamatan posisi tanah, jika jarak antara tempat tinggal serta lahannya dekat masih dimungkinkan dapat mengelola tanah tersebut secara maksimal.

Pasal 3 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menjelaskan bahwa tidak membatasi aturan pada ayat (2) jika pemilik lahan pindah tempat atau meninggalkan tempat domisilinya ke luar kecamatan tempat posisi lahan selama 2 (dua) tahun berturut-turut, wajib mengalihkan hak milik atas lahannya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tersebut. Ketentuan ayat (1) dan ayat (3) dijelaskan dalam ayat (4) yang menjelaskan bahwa sudah tidak diberlakukan bagi pihak-pihak yang menjalankan tugas negara, menjalankan kewajiban agama atau mempunyai alasan lain yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai negeri dan pejabat militer dalam melaksanakan tugas negara, pengecualian tersebut hanya sebatas pada kepemilikan lahan pertanian sampai luas $\frac{2}{5}$ (dua per lima) dari luas maksimum yang diatur untuk wilayah yang terkait menurut Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960. Kewajiban pada ayat (1) dan ayat (3) jika tidak terpenuhi, maka lahan yang berkaitan diambil alih oleh pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 masih belum lengkap dan jelas. Penjelasan lebih lengkapnya diatur dalam Pasal 3A sampai dengan Pasal 3E

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

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

pemilik tanah yang berkaitan dikenakan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 3 ayat (5) dan ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961.

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

Salah satu kritik utama terhadap regulasi peralihan kepemilikan tanah absentee adalah bahwa regulasi ini belum berbasis pada nilai keadilan. Beberapa masalah yang muncul terkait dengan hal ini antara lain:

- a. Ketimpangan Penguasaan Tanah: Meskipun regulasi tentang tanah *absentee/guntai* bertujuan untuk mengurangi ketimpangan penguasaan tanah, dalam praktiknya banyak pemilik tanah absentee yang masih dapat

³ Mukti, H. A. 2010. *Pembahasan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960*. Medan: USU Press., hlm. 18

mempertahankan atau mengalihkan tanahnya tanpa sesuai dengan prinsip keadilan. Banyak pemilik tanah kaya yang tinggal di kota besar masih dapat menguasai tanah pertanian di daerah, sementara petani lokal yang membutuhkan tanah sering kali tidak mendapatkan akses yang cukup.

- b. Pelanggaran terhadap Hak Petani Penggarap: Dalam beberapa kasus, petani penggarap yang menggarap tanah *absentee* sering kali tidak mendapatkan hak yang layak. Meskipun mereka mengelola tanah tersebut secara langsung, status kepemilikan tanah tetap berada pada pemilik *absentee/guntai*, dan petani penggarap tidak memiliki akses untuk memperoleh hak atas tanah tersebut.
- c. Kurangnya Perlindungan Hukum bagi Petani Lokal: Meskipun ada regulasi yang mengatur peralihan kepemilikan tanah *absentee*, banyak petani lokal yang tidak mendapatkan perlindungan hukum yang memadai. Hal ini terutama disebabkan oleh kurangnya sosialisasi dan penegakan hukum yang efektif di tingkat daerah. Akibatnya, tanah *absentee/guntai* sering kali tidak dikelola dengan baik dan produktivitas pertanian menurun.
- d. Celak Hukum dan Spekulasi Tanah: Banyak pemilik tanah *absentee* yang memanfaatkan celah hukum untuk menghindari peralihan tanah secara adil. Salah satu contoh adalah menggunakan nama keluarga atau pihak ketiga sebagai pemilik nominal, meskipun pengelolaan tanah tetap di tangan pemilik *absentee/guntai*.

Berikut regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee/guntai* pada saat ini yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata).
3. Undang Undang Republik Indoneasia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Pasal 10 UUPA menyatakan bahwa "setiap orang dan badan hukum yang memiliki hak atas tanah pertanian harus mengerjakannya sendiri secara aktif". Ketentuan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa tanah pertanian dikelola secara optimal oleh pemiliknya yang tinggal di daerah tersebut.

4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

PP ini mengatur redistribusi tanah, termasuk tanah absentee, agar dapat digunakan untuk kepentingan masyarakat yang membutuhkan, seperti petani penggarap.

6. Peraturan Menteri Agraria No. 4 Tahun 1965: Peraturan ini menegaskan bahwa tanah pertanian absentee harus dialihkan kepada penduduk lokal yang dapat menggarapnya secara langsung.

B. Implementasi Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian

Absentee Pada Saat Ini

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

Menurut Boedi Harsono, tujuan adanya larangan ini adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.⁴ Hal itu tidak sesuai dengan tujuan *Landreform* yang diselenggarakan di Indonesia, yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah dan sebagai persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁵

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

⁴ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 385.

⁵ *Loc.Cit.*

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

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224

Tahun 1961 *jo* PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan sebagai berikut:

“Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di Kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”.

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

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

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

1. Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif;
2. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanahnya;
3. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut;
4. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar kecamatan tempat letak tanahnya; dan

5. Larangan pemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* hanya mengenai tanah pertanian.

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

1. Faktor masyarakat

Kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat Di dalam masyarakat, ketertiban tentunya merupakan hal yang sangat diperlukan terutama untuk menciptakan kedamaian dalam pergaulan hidup manusia, bahwa kedamaian tersebut berarti adanya ketertiban (yang bersifat lahiriah) dan ketentraman (bersifat batiniah) Indikator yang terdapat dalam kesadaran hukum.

Menurut Soerjono Soekanto ada 4 (empat) macam, yaitu:

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

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

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

2. Faktor Budaya

Dalam kaitannya dengan faktor penyebab terjadinya tanah *Absentee/Guntai* dari aspek kebudayaan, yaitu karena adanya pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan berpola dari manusia sendiri. Pewarisan sebenarnya menjadi peristiwa hukum yang lumrah terjadi dimana-mana di setiap keluarga, akan tetapi peristiwa hukum ini menjadi penting diperhatikan sehubungan dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai*, apalagi jika ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* itu sebenarnya bisa dihindari dengan ahli waris itu pindah ke kecamatan di mana tanah warisan itu berada, atau tanah warisan itu dialihkan kepada penduduk yang berdomisili di kecamatan itu.

Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindarkan diri dari ketentuan tanah *Absentee/Guntai* sulit untuk dapat dipenuhi. Namun, walaupun terjadi demikian, para kepala desa atau aparat desa umumnya melindungi pula kepentingan para ahli waris itu. Pertimbangan yang dijadikan dasar untuk berbuat demikian antara lain karena mereka mengenal

baik pewaris maupun ahli warisnya. Para ahli waris umumnya menyatakan ingin tetap memiliki tanah warisan itu sebagai penopang kehidupan di hari tua. Kehendak merantau bagi mereka adalah untuk memperbaiki kehidupannya, dan setelah tua mereka ingin menghabiskan sisa hidupnya di daerah asalnya. Dengan alasan seperti itu, maka aparat desa tidak pernah melaporkan terjadinya tanah *Absentee/Guntai* karena pewarisan itu.

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

3. Faktor Hukum

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

Undang-undang ini dari segi hukumnya, jelaslah bahwa secara formal keseluruhan peraturan perundangan yang mengatur adalah sah, karena dibentuk oleh pejabat/instansi yang berwenang dan dalam pembentukannya telah melalui proses sebagaimana yang ditentukan. Namun, dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* adalah produk sekitar tahun 60 (enam puluh)

an. Sehingga pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini. Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

4. Faktor Sarana dan Prasana

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

5. Faktor Aparat atau Penegak Hukumnya

Mengenai persoalan dan permasalahan tanah *Absentee/Guntai*, sebenarnya keberadaan Camat/Kepala Desa sangat strategis dalam membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah *Absentee/Guntai*. Namun, peran yang strategis ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya bahkan kadang saling berbenturan. Misalnya aparat desa dan kecamatan dianggap sebagai penyebab terjadinya pemilikan KTP ganda, sehingga menyebabkan adanya peralihan tanah pertanian pada pihak lain yang secara fisik tidak bertempat tinggal di kecamatan

yang sama tetapi secara materiil telah sah adanya jual beli tanah tersebut. Ternyata pemilikan KTP ganda ini sulit untuk dipantau karena dari kantor pertanahan sendiri tidak dapat mengetahui secara pasti apakah KTP itu asli atau palsu. Pada prinsipnya kantor pertanahan hanya memproses berkas yang sudah memenuhi syarat formal, yaitu salah satunya dengan adanya bukti identitas dari pemilik tanah yang bersangkutan. Sehingga hal tersebut berakibat banyaknya tanah-tanah *Absentee/Guntai* yang terselubung.

6. Faktor Ekonomi

Sebagaimana diketahui bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena memiliki nilai ekonomis. Perhatian masyarakat kota-kota besar yang kondisi ekonominya cukup baik dan bermodal kuat untuk membeli dan menjadikan tanah tersebut sebagai investasi di hari tuanya nanti, karena mereka mempunyai harapan tanah tersebut harganya akan selalu meningkat. Seperti yang telah diuraikan di atas, bagi seorang petani, tanah pertanian adalah suatu sumber kehidupan, lambang status dalam masyarakat agraris. Karena itu, seorang petani tidak mungkin meninggalkan tanah pertaniannya, membiarkan tanahnya menjadi tanah *Absentee/Guntai*. Selain itu, data menunjukkan bahwa yang memiliki tanah pertanian secara *Absentee/Guntai*, bukanlah para petani, tetapi orang-orang kota yang membeli tanah pertanian. Tanah itu dibeli bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya, tetapi dibeli sebagai sarana investasi dan dijual kembali setelah harganya tinggi.

Untuk mengatasi kepemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* ini dapat dilakukan, sebagai berikut:

1. Melibatkan Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

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

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

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

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

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

Yang dimaksud dengan hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang tentunya tidak terbatas pada UUJN, tetapi pengertiannya luas, termasuk larangan tentang kepemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* sebagaimana diuraikan di atas. Kalau tidak, maka notaris yang bersangkutan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi, tidak dapat dibenarkan bila ada

perjanjian ikatan jual beli yang objeknya adalah tanah pertanian (sawah) tetapi pembelinya berkedudukan *Absentee/Guntai*. Perjanjian ikatan jual beli sekalipun merupakan perjanjian permulaan, tetapi pada hakikatnya adalah jual-beli. Tidak ada satu Pasal pun dalam peraturan perundang-undangan yang mengecualikan diperbolehkan dibuat perjanjian ikatan jual beli terhadap kepemilikan tanah Absente. Dibuat perjanjian ikatan jual beli karena ada beberapa syarat yang belum bisa dipenuhi, tetapi bukan berarti belum dipenuhinya syarat itu (misalnya status objek masih berupa tanah sawah) maka dibuat perjanjian yang isinya justru melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan (larangan pemilikan tanah *Absentee/Guntai*). Hal ini akan menjadi problem di kemudian hari apabila si pembeli hendak menindaklanjuti dengan pembuatan akta jual beli. Sesuai dengan amanat Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN, seharusnya notaris menjelaskan (memberikan penyuluhan hukum) kepada para pihak tentang larangan tersebut.

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

- a. Pemohon (calon penerima hak) bertempat tinggal secara nyata di kecamatan tempat letak obyek.
- b. Status tanah sawah (pertanian) tersebut diubah dahulu menjadi tanah pekarangan. Hal ini biasa dikenal dengan izin pengeringan. Apabila tanah sawah yang dimaksud sudah tidak produktif, maka tidak ada masalah jika diberikan izin pengeringan. Namun apabila ternyata tanah pertanian (tanah

sawah) itu masih produktif tetapi dapat diberikan izin pengeringan, maka program *Landreform* untuk kesekian kalinya akan kandas di tengah jalan.

2. Melibatkan peran Kantor Pertanahan

Agar pihak kantor pertanahan semaksimal mungkin melakukan tertib administrasi khususnya dalam hal pembuatan sertifikat tanah, yang sebelumnya akan dilihat terlebih dahulu mengenai domisili dari pemilik tanah tersebut apakah berada di satu kecamatan dengan tanah yang bersangkutan. Jika memang terbukti letak tanah tersebut berada di luar kecamatan atau dengan jarak lebih dari 5 (lima) Km dalam hal letak tanah itu berbatasan antar kecamatan, maka tidak akan diproses dalam pembuatan sertifikatnya. Tapi yang kemudian terjadi adalah, orang-orang yang ditolak tersebut akan datang kembali dengan membawa KTP daerah tempat tanah itu berada, sehingga kantor pertanahan tidak berani menolak untuk memproses berkas-berkas tersebut, karena secara formal semua syarat sudah terpenuhi. Di sini pihak kantor pertanahan tidak memiliki kewenangan yang terlalu jauh dalam meneliti apakah KTP tersebut asli atau tidak.

Sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai melalui Program Catur Tertib Pertanahan, khususnya tertib hukum pertanahan dan tertib penggunaan tanah, Kantor Pertanahan harus melakukan upaya, yaitu penertiban hukum dengan mengadakan penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas. Penyuluhan diadakan dengan datang ke lapangan untuk mengumpulkan atau memantau keadaan inventarisasi ke daerah-daerah yaitu

memantau seperti di kecamatan-kecamatan, dimana kecamatan merupakan sentral daripada peralihan hak supaya tidak dilakukan jual beli tanah secara *Absentee/Guntai*.

Dengan adanya penyuluhan tersebut dapat dikembangkan disiplin hukum, yaitu bahwa para pejabat yang berkaitan dengan masalah pertanahan mematuhi dan menerapkan hukum pertanahan yang berlaku, dan masyarakat dengan pengetahuannya atas hukum pertanahan akan mematuhi, maka hal ini apabila terjadi penyimpangan terhadap peraturan yang berlaku dapat diluruskan kembali sebagaimana mestinya. Hanya saja pemerintah di sini belum bisa menerapkan secara tegas mengenai sanksi sebagaimana yang telah ditetapkan dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 pada Pasal 19 mengenai sanksi pidana bagi pemilik tanah yang memperoleh atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya, yaitu:

- a. Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah) sedang tanahnya diambil oleh pemerintah tanpa pemberian ganti rugi;
- b. Barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi terlaksananya peraturan pemerintah ini dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-; (sepuluh ribu rupiah).

c. Tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat (1) dan (2) Pasal ini adalah pelanggaran.”

Maka berdasarkan hal tersebut, sebaiknya dilakukan danya penerapan sanksi pidana tersebut di atas. Agar penegakan hukum terhadap larangan tanah *Absentee/Guntai* tersebut tegas. Selain itu juga mengenai adanya sanksi denda sebesar Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah) tersebut, untuk keadaan saat ini sudah tidak relevan lagi karena terlalu ringan, sehingga akan mudah dilanggar, karena dibuat pada tahun 1961 dan sampai saat ini belum adanya perubahan.

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

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

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu; dan
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

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

Larangan pemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* yaitu, "tidak berlaku bagi pemilik tanah yang tempat tinggalnya berbatasan langsung dengan kecamatan

tempat letak tanah pertaniannya, dengan syarat jarak tempat pemilik tanah pertanian itu masih memungkinkannya untuk dapat mengerjakan tanah pertaniannya dengan baik dan efisien.” Ketentuan dalam Pasal 10 UUPA ini secara yuridis merupakan “*Dwingend Recht*” atau sifatnya memaksa karena menyangkut kepentingan umum.⁶ Pada intinya larangan pemilikan tanah ini berlaku jika objek tanahnya adalah tanah pertanian. Cukup sulit untuk mendapatkan istilah yang definitif menurut peraturan perundang-undangan tentang apa yang dimaksud dengan tanah pertanian. Dalam Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 disebutkan bahwa tanah pertanian adalah sebagai berikut:

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

Pelarangan pemilikan tanah *Absentee/Guntai* ini biasanya disebabkan tanah-tanah pertanian ini berada di desa-desa, sedangkan pemiliknya berada di luar desa. Dengan keadaan demikian maka sangat besar kemungkinan tanah tersebut tidak akan diusahakan atau dimanfaatkan untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan,

⁶ Astutiningsih dan Anastasia, 2018, Peran Kantor Pertanahan Terhadap Pelaksanaan Larangan Kepemilikan Tanah Secara *Absentee/Guntai* Di Kabupaten Sukoharjo. *Jurnal Repertorium*, Vol. 5 No. (1), hlm. 11.

sehingga akhirnya tujuan pembangunan masyarakat melalui reformasi di bidang pertanahan tidak tercapai.

Kepemilikan hak atas tanah *Absentee/Guntai* yang diperoleh dari peristiwa hukum salah satunya dapat saja terjadi melalui pewarisan, dimana ahli waris bertempat tinggal diluar letak wilayah kecamatan harta warisan yang berupa tanah pertanian berada. Sebagai contoh, seseorang yang bertempat tinggal di kota memperoleh warisan dari orang tuanya berupa tanah pertanian yang tertetak di desa, hal ini secara otomatis menjadikan ahli waris menjadi pemilik tanah *Absentee/Guntai*. Tanah pertanian yang diperoleh dari pewarisan merupakan hak milik bagi ahli warisnya, akan tetapi pemilik tanah pertanian ini tidak dapat menjadi pemilik tanah pertanian *Absentee/Guntai* apabila harta warisan yang berupa tanah pertanian ini berada di luar wilayah kecamatan tempat tinggalnya, kepemilikan yang demikian telah dilarang menurut undang-undang yang berlaku.

Pembahasan Pasal 10 UUPA dikemukakan, bahwa sebagai langkah pertama ke arah pelaksanaan asas, bahwa si empunya tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif, diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai*, yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal empunya. Pada pokoknya dilarang kepemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnya

menurut pertimbangan masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Tanah-tanah yang letaknya di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *Absentee/Guntai* umumnya bertempat tinggal di kota. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* adalah agar lebih bisa mengoptimalkan pengusahaan, penggunaan dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja.

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

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

penduduk di tempat yang baru, padahal kenyataannya sehari-hari masih tetap berada di tempat tinggalnya yang lama.⁷

Pemilik tanah pertanian yang meninggalkan kecamatan tempat letak tanahnya sehingga ia menjadi pemilik *Absentee/Guntai* maka wajib melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang (Kepala Desa). Dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya ia wajib memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan yang bersangkutan. Jika hal tersebut dilaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang kewajiban itu harus dilakukannya dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun ia meninggalkan tempat tinggalnya. Dikecualikan dari kewajiban tersebut pemilik yang berpindah ke kecamatan yang berbatasan dengan tempat tinggalnya semula dan pemilik yang menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama. Penerima warisan tanah pertanian yang letaknya di kecamatan lain dalam hal ini tanah *Absentee/Guntai*, kecuali jika ia seorang pegawai negeri, dalam waktu 1 (satu) tahun sejak meninggalnya pewaris, tanah yang bersangkutan wajib dipindahkannya kepada orang yang bertempat tinggal di kecamatan tersebut atau ia sendiri pindah ke kecamatan itu. Sesuai dengan asas umum tersebut di atas, biarpun tidak ada penegasannya, kiranya juga jika penerima waris bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan, ia tidak terkena kewajiban itu. Jangka waktu 1 (satu) tahun tersebut dapat diperpanjang oleh

⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 63.

Menteri, jika misalnya pembagian warisannya belum selesai. Telah dikemukakan di atas, bahwa semua bentuk pemindahan hak milik atas tanah pertanian, yaitu jual-beli, hibah, dan tukar-menukar yang mengakibatkan pemilikan baru secara *Absentee/Guntai* adalah dilarang. Terkait dengan pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri, apa yang diuraikan di atas adalah hukumnya sebelum diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah pertanian Secara *Absentee/Guntai* oleh Para Pensiunan Pegawai Negeri. Dalam penimbangan PP tersebut dinyatakan, bahwa para pegawai negeri, menurut PP 24/1961 jo. PP 41/1964 di atas dikecualikan dari ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara *Absentee/Guntai*. Bahwa pengecualian tersebut tidak berlaku bagi para pensiunan pegawai negeri, karena para pegawai negeri yang sudah pensiun, dianggap akan dapat berpindah tempat tinggal di daerah kecamatan letak tanah yang dimilikinya.

Perlindungan hukum bagi ahli waris pemilik hak atas tanah *Absentee/Guntai* yang bertempat tinggal di luar daerah dalam hal ini perlindungan hukum diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada ahli waris, apabila pewarisan telah sesuai menurut peraturan perundang-undangan dalam arti ahli waris tersebut adalah benar-benar ahli waris dari pemilik tanah *Absentee/Guntai* serta ahli waris yang bertempat tinggal di luar daerah tersebut menggarap tanah pertaniannya, dengan demikian hukum memberikan perlindungan hukum bagi ahli waris tersebut hal ini sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 10 UUPA bahwa, setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan

mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan adapun cara-cara pemerasan tersebut telah ditentukan dalam Pasal 53 UUPA yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian, dengan demikian apabila ahli waris dari pewaris yang memiliki tanah *Absentee/Guntai* bertindak melakukan cara-cara pemerasan yang demikian maka ahli waris tersebut tidak mendapat perlindungan hukum.

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

Peneliti hendak menerangkan terlebih dahulu perbedaan antara Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dengan Notaris, agar pembaca ketika membaca dapat memahami 2 (dua) profesi yang sering dianggap serupa tetapi berbeda, perbedaannya yaitu:

C. Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian *Absentee* Belum Berdasarkan Nilai Keadilan

Penelitian dilakukan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang, Kabupaten Magelang sebagai salah satu kabupaten di Jawa Tengah terletak antara 110° 01' 51" dan 110° 26' 58" Bujur Timur dan antara 7° 19' 13" dan 7° 42' 16"⁸ Lintang Selatan. Kabupaten Temanggung sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Semarang; sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Purworejo dan Provinsi DIY; sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Wonosobo; sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Semarang dan Kabupaten Boyolali; dan sebelah tengah berbatasan dengan Kota Magelang. Kabupaten Magelang terbagi menjadi 21 (dua puluh satu) kecamatan yakni:

Tabel 3⁹

Daftar Kecamatan

No.	Kecamatan	Desa	Dusun	RT	RW
1.	Ngablak	16	73	411	136
2.	Grabak	28	198	828	264
3.	Pakis	20	166	565	173
4.	Tegalrejo	21	138	424	154
5.	Secang	20	166	544	187
6.	Windusari	20	462	154	131
7.	Bandongan	14	132	406	128

⁸ Badan Pusat Statistik Kabupaten Magelang, *Kabupaten Magelang Dalam Angka 2024*, Vol. 46 2024, ISSN: 2338-8048, hlm 5.

⁹ Badan Pusat Statistik Kabupaten Magelang, *Kabupaten Magelang Dalam Angka 2024*, hlm 31 dan disadur dari <https://magelangkab.bps.go.id/id/statistics-table/2/NzQ2IzI=/jumlah-desa-kelurahan-menurut-kecamatan-di-kabupaten-magelang.html> dan <https://magelangkab.bps.go.id/id/statistics-table/2/NzQ5IzI=/jumlah-dusun-lingkungan-rukun-warga-rw-dan-rukun-tetangga-rt-menurut-kecamatan-di-kabupaten-magelang.html> pada hari Rabu 26 Desember 2024, pukul 07.52 WIB

8.	Kaliangkrik	20	124	588	141
9.	Kajoran	29	135	590	158
10.	Tempuran	15	112	419	134
11.	Mertoyudan	13	151	733	186
12.	Candimulyo	19	125	384	166
13.	Sawangan	15	167	657	167
14.	Mungkid	16	130	579	199
15.	Muntilan	14	126	488	192
16.	Dukun	15	145	470	157
17.	Srumbung	17	142	499	159
18.	Salam	12	111	410	116
19.	Ngluwar	8	71	345	69
20.	Borobudur	20	149	470	148
21.	Salaman	20	168	652	195

Luas wilayah Kabupaten Magelang tercatat 1.085,73 km².¹⁰ Luas wilayah tersebut terdiri dari 25.268,00 Ha lahan sawah dan 6.122,00 Ha lahan bukan lahan sawah.¹¹

Kegiatan Penelitian secara khusus berada di Kecamatan Temanggung, Kabupaten Temanggung, Propinsi Jawa Tengah, yang memiliki luas wilayah 3.339,00 Ha. Secara geografi Kecamatan Temanggung berbatasan sebelah Utara dengan Kecamatan Kedu dan Kecamatan Kandangan, sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Kaloran dan Kecamatan Kranggan, sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Bulu dan Kecamatan Tlogomulyo, dan sedangkan sebelah Selatan berbatasan Kecamatan Tambarak.

¹⁰ *Ibid*, hlm 1.

¹¹ *Ibid*, hlm 246 dan 247.

Berdasarkan data BPS tahun 2024, Kabupaten Magelang memiliki penduduk sejumlah 1.330.656 jiwa. Wilayah dengan penduduk terbanyak adalah Kecamatan Mertoyudan dengan total 118.686 jiwa, Kecamatan Grabag dengan total 95.798 jiwa, dan Kecamatan Secang dengan total 84.536 jiwa.¹²

Pancasila, sebagai dasar negara Indonesia, terdiri dari lima sila yang mencakup ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam teori keadilan Pancasila, Yudi Latif mengajukan gagasan bahwa keadilan harus menjadi landasan dalam mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila.¹³

Teori Keadilan Pancasila Yudi Latif memiliki beberapa aspek yang perlu diperhatikan. Pertama, pentingnya kesetaraan dan perlakuan adil bagi semua individu dalam masyarakat. Keadilan sosial diwujudkan melalui pemerataan kesempatan, akses terhadap sumber daya, dan penghapusan segala bentuk diskriminasi.¹⁴

Makna sila Ketuhanan Yang Maha Esa adalah percaya dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab; hormat dan menghormati serta

¹² *Ibid*, hlm 65.

¹³ Latif, Yudi. (2010). *Keadilan Pancasila: Upaya Menjalani Solidaritas Sosial*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama., hlm 10.

¹⁴ Soediman Kartohadiprodjo, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, diktat kuliah PDIH, Bandung, 2009., hlm 30.

bekerjasama antara pemeluk agama dan penganut kepercayaan yang berbeda-beda sehingga terbina kerukunan hidup; saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing; tidak memaksakan suatu agama atau kepercayaannya kepada orang lain. Dikaitkan dengan profesi notaris maka notaris seharusnya membekali diri dengan moral yang kuat, agama sehingga melandasi setiap perilakunya, jangan karena imbalan uang banyak, maka isi perjanjian diputarbalikkan atau tidak prosedural sesuai kewenangan dan wilayah jabatannya.

Makna sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab adalah mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia; saling mencintai sesama manusia; mengembangkan sikap tenggang rasa; tidak semena-mena terhadap orang lain; menjunjung tinggi nilai kemanusiaan; gemar melakukan kegiatan kemanusiaan; berani membela kebenaran dan keadilan; Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari masyarakat Dunia Internasional dan dengan itu harus mengembangkan sikap saling hormat menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain. Dikaitkan dengan kinerja notaris yang independen, maka notaris seharusnya tidak memihak siapapun karena tidak ingin memenangkan siapapun, tidak berat sebelah dan wajib memberikan pelayanan umum yang sama kepada semua pihak tanpa pandang bulu.

Makna sila Persatuan Indonesia adalah menjaga Persatuan dan Kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia; rela berkorban demi bangsa dan Negara; cinta akan Tanah Air; bangga sebagai bagian dari Indonesia; dan memajukan pergaulan

demokrasi persatuan dan kesatuan bangsa yang ber-Bhinneka Tunggal Ika. Pengaturan mengenai tanah *Absentee/Guntai* dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 belum mewujudkan keadilan adalah Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 *jo* Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Namun secara praktek kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* masih dimiliki oleh warga diluar kecamatan keberadaan tanah tersebut.

Makna sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan adalah mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat; dan

Makna sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia adalah: bersikap adil terhadap sesama; menghormati hak-hak orang lain; menolong sesama; menghargai orang lain; melakukan pekerjaan yang berguna bagi kepentingan umum dan bersama.

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

Terdapat lima masalah di bidang pertanahan yang sering mencuat ke permukaan, yaitu fungsi sosial tanah (Pasal 6), batas maksimum pemilikan tanah (Pasal 7), pemilikan tanah *Absentee/Guntai* (Pasal 10), monopoli pemilikan tanah (Pasal 13), dan penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum (Pasal 18).

Kelima hal ini baik secara langsung maupun tidak memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan, yang tidak mudah diselesaikan. Masalah menjadi semakin rumit, karena gencarnya aktivitas pembangunan menyebabkan terlupakannya unsur keadilan di bidang pertanahan. Penerapan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, misalnya, masih sering bias dalam praktek di lapangan.

Fungsi sosial tanah berarti hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu merugikan masyarakat.¹⁵

Sementara itu, penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah, dalam kenyataannya juga sering dilanggar. Berbagai kekisruhan yang terjadi selama ini mengindikasikan terjadinya penumpukan pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan di pihak lain, banyak petani yang tidak mempunyai tanah dan menggarap

¹⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 296.

tanah milik orang lain. Ketidakseimbangan dalam distribusi pemilikan tanah inilah baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian yang menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis, maupun sosiologis. Pada akhirnya, petani lapisan bawah yang memikul beban terberat akibat ketidakseimbangan distribusi ini.

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program Landreform di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.¹⁶

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

¹⁶ Effendi Perangin, *Op.Cit.*, hlm. 122.

Pengaruh “*Landreform*” dan pertanian secara timbal balik, adalah jelas, karena tujuan *Landreform* adalah peningkatan produktivitas. Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah “*absente landlords*” (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanahnya, tetapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu. Pengolahan tanah tersebut tidak dilakukan secara intensif, cukup sekedar saja karena biasanya pemilik tersebut mempunyai pekerjaan lain di kota tempat ia bertempat tinggal.

Pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah masih juga belum seperti yang diharapkan. Ini tampak dari kepemilikan tanah secara *Absentee/Guntai*, yang seringkali merupakan hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena adanya berbagai alasan. Sedangkan pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai*, secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok *Landreform* yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17 UUPA. Maksud dari pelarangan pemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* ini agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah di tangan segelintir tuan-tuan tanah.

Sebagai pelaksana Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 ayat (3) UUPA

jo Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tersebut, telah ditetapkan PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini kemudian telah diubah dan ditambah dengan PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Dalam rangka untuk kepastian hukum di bidang pertanahan oleh pemerintah, maka tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga penguasaan dan pemilikan tanah yang melebihi batas serta tanah *Absentee/Guntai* tidak diperbolehkan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

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

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

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

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

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

Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

5. Jika kewajiban tersebut pada ayat (1) dan (3) pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagikan menurut ketentuan Peraturan ini.
6. Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat (5) pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.

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

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

Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar Kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat

setempat yang berwenang, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut di atas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah itu.

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

Kontruksi Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian, bahwa salah satu program dari *Landreform* adalah larangan pemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* dikarenakan kepemilikan Tanah Pertanian yang dimiliki secara *Absentee/Guntai* menjauhkan cita-cita dan semangat dari *Landreform* yang menjadi aturan dasar setiap peraturan perundang-undangan Agraria Nasional. 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/Guntai* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa: "Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak

atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan".¹⁷

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa: "Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut." Selanjutnya Pasal 3 (d) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 menentukan bahwa: "Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal."¹⁸

Menurut Boedi Harsono, tujuan adanya larangan tersebut adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal didaerah penghasil. Pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, dan pengangkutan hasilnya. Ini berarti bahwa petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala resikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil

¹⁷ Habib Adjie, Hardianto Djanggih, Elfira Permatasari, Perlindungan Hukum Kepemilikan Tanah Absentee yang Diperoleh Akibat Pewarisan, Universitas Narotama, Surabaya, *Jurnal Varia Justicia* 4 Vol 14 No (1) 2018 ISSN 2579-5198 June 2018.

¹⁸ *Loc. Cit.*

yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya. Sehingga hal itu tidak sesuai dengan tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah dan sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Untuk memperjelas mengenai tanah *Absentee/Guntai*, dapat dikatakan bahwa syarat-syarat berlakunya larangan pemilikan tanah *Absentee/Guntai* didasarkan pada adanya peristiwa-peristiwa hukum yang dapat menyebabkan pemilikan absentee, seperti dijelaskan oleh Budi Harsono yaitu:¹⁹

1. Pemilik tanah pertanian yang meninggalkan kecamatan tempat letak tanahnya.
2. Seseorang yang menerima warisan tanah pertanian yang letaknya di kecamatan lain.
3. Semua bentuk pemindahan hak milik atas tanah pertanian seperti jual-beli, hibah dan tukar menukar.

Tetapi dilain hal terdapat pengecualian atas larangan pemilikan tanah *Absentee/Guntai* tersebut, yaitu:

¹⁹ *Op.Cit.*, hlm 124.

1. Pemilik tanah pertanian yang meninggalkan kecamatan letak tanahnya dikarenakan menjalankan tugas negara/ menunaikan kewajiban agama.
2. Pegawai Negeri yang mendapatkan hibah – waris.

Pasal 3 ayat (1) dan ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian sudah tidak relevan lagi. Jika dalam keadaan sangat membutuhkan dan mendesak yang pada akhirnya dengan sangat terpaksa pemilik tanah akan menjual tanahnya.

Pemilik tanah tidak bisa dan kesulitan menjual tanahnya, karena sulitnya mencari pembeli yang harus berada di dalam satu wilayah kecamatan. Pemilik tanah yang akan membeli harus melakukan pindah alamat sesuai dengan alamat obyek bahkan dipaksakan. Harus segera mengalihkan kalau tidak dilaksanakan, maka negara akan mengambil dan dibagikan kepada masyarakat di wilayah itu.

Untuk mewujudkan regulasi peralihan kepemilikan tanah absentee yang lebih adil, perlu dilakukan rekonstruksi regulasi yang berbasis pada Teori Keadilan Pancasila. Beberapa langkah yang dapat diambil adalah:

1. **Penegakan Hukum yang Lebih Ketat dan Adil:** Pemerintah harus memperkuat penegakan hukum terkait larangan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tidak memenuhi kewajiban untuk menjual atau mengalihkan tanahnya kepada petani lokal harus dikenakan sanksi yang lebih tegas, dan redistribusi tanah harus dilakukan untuk mendukung petani penggarap.

2. **Redistribusi Lahan kepada Petani Penggarap:** Pemerintah perlu memberikan prioritas kepada petani penggarap untuk memperoleh hak atas tanah *Absentee/Guntai* yang mereka kelola. Hal ini sesuai dengan prinsip keadilan partisipatif, dimana petani yang berperan langsung dalam mengelola tanah harus diberi akses untuk memiliki tanah tersebut.
3. **Penyederhanaan Prosedur Hukum:** Regulasi mengenai peralihan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* harus disederhanakan, agar petani kecil tidak kesulitan dalam mengurus hak atas tanah. Prosedur yang lebih sederhana dan transparan akan memberikan kemudahan bagi masyarakat agraris untuk mengakses hak mereka secara adil.
4. **Penghapusan Celah Hukum untuk Spekulasi:** Regulasi harus diperkuat untuk menghindari spekulasi tanah yang dilakukan oleh pemilik *Absentee/Guntai*. Tanah pertanian harus digunakan sesuai dengan tujuannya, yaitu untuk meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan masyarakat.

BAB IV

KELAMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PERALIHAN KEPEMILIKAN

HAK ATAS TANAH PERTANIAN *ABSENTEE* PADA SAAT INI

A. Kelemahan Dari Segi Substansi Hukum

Teori sistem hukum¹ yang dikemukakan Lawrence Meir Friedman menyatakan, bahwa hukum mencakup 3 (tiga) komponen yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), budaya hukum (*legal culture*).² Pelaksanaan regulasi perlindungan hukum terhadap tugas jabatan Pembuat Akta

¹ Sistem hukum merupakan kesatuan menyeluruh dari tatanan-tatanan yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang satu sama lain saling berhubungan dan berkaitan secara erat atau dengan kata lain saling terintegrasi dalam suatu sistem. Untuk mencapai suatu tujuan sistem tersebut perlu kerja sama antar bagian-bagian atau unsur-unsur tersebut menurut rencana dan pola tertentu. Dalam sistem hukum yang baik tidak boleh terjadi pertentangan-pertentangan atau tumpang tindih antara bagian-bagian yang ada. Jika pertentangan atau kontradiksi tersebut terjadi, sistem itu sendiri yang menyelesaikan hingga tidak berlarut. Hukum yang merupakan sistem tersusun atas sejumlah bagian yang masing-masing juga merupakan sistem yang dinamakan subsistem. Kesemuanya itu bersama-sama merupakan satu kesatuan yang utuh. J. B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*. Prenhalindo, Jakarta, 1997, hlm. 35.

² Lawrence M Friedman, *The Legal System: A Sosial Science Perspective*, Russel Soge Foundation, New York, 1969, hlm. 1. Substansi hukum (*legal substance*); merupakan aturan-aturan, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun. 2. Struktur hukum (*Legal structure*); merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan instansi-instansi penegak hukum. Di Indonesia yang merupakan struktur dari sistem hukum antara lain; institusi atau penegak hukum seperti, wilayahul hisbah, advokat, polisi, jaksa dan hakim. 3, Budaya hukum (*legal culture*); merupakan suasana pikiran sistem dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari atau disalahgunakan oleh masyarakat. Ketiga komponen tersebut saling mempengaruhi satu sama lainnya, maka dapat dikaji bagaimana bekerjanya hukum dalam praktek sehari-hari. Hukum merupakan budaya masyarakat, oleh karena itu tidak mungkin mengkaji hukum secara satu atau dua sistem hukum saja, tanpa memperhatikan kekuatan sistem yang ada dalam masyarakat. Teori sistem hukum ini menganalisa masalah penerapan substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

Tanah pada saat ini dilaksanakan berdasarkan berbagai regulasi hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Antara lain sebagai berikut:

1. Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

“Setiap orang yang memiliki lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat mengalihkan kepemilikan lahannya kepada pihak lain dengan tidak mengubah fungsi lahan tersebut sebagai lahan pertanian berkelanjutan.”

Menyimak ketentuan Pasal 3 huruf d PP Nomor 41 Tahun 1964 dengan Pasal 50 ayat (3) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 sangat menarik. Dalam Pasal 3d PP Nomor 41 Tahun 1964 memuat larangan untuk melakukan peralihan hak atas tanah pertanian diluar Kecamatan letak tanah pertanian itu berada. Pasal 50 ayat (3) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 memberikan kesempatan kepada pemegang hak atas tanah pertanian untuk mengalihkan kepada pihak lain asal tidak mengubah fungsi lahan tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, dalam Pasal 3 ayat (1) menyebutkan, bahwa: "Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut."

Dalam pengaturan regulasi tersebut muncul ketidakadilan. Jika dalam

keadaan sangat membutuhkan dan mendesak yang pada akhirnya dengan sangat terpaksa pemilik tanah akan menjual tanahnya. Pemilik tanah tidak bisa dan kesulitan menjual tanahnya, karena sulitnya mencari pembeli yang harus berada di dalam satu wilayah kecamatan.

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, dalam Pasal 3 ayat (5) menyebutkan, bahwa "Jika kewajiban tersebut pada ayat (1) dan ayat (3) pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini."

Bunyi regulasi dalam ayat tersebut di atas memunculkan ketidakadilan, bahwa Pemilik tanah harus melakukan pindah alamat sesuai dengan alamat obyek bahkan dipaksakan. Harus segera mengalihkan kalau tidak dilaksanakan maka negara akan mengambil dan dibagikan kepada masyarakat di wilayah itu.

2. Pasal 3 huruf d PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian,

telah mengatur tentang pembatasan-pembatasan adanya pemilikan tanah-tanah pertanian yang terletak di luar Kecamatan tempat tinggalnya.

Pasal 3 huruf d PP No.41 Tahun 1964 menyatakan bahwa: “Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.

Menyimpulkan pengaturan tersebut, artinya jika ada pembeli yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tidak dapat membeli obyek tanah pertanian tersebut. Meskipun telah terjadi kesepakatan antara penjual dan pembeli mengenai harga dan bidang tanahnya. Jika permasalahan tersebut tidak mempunyai jalan keluar yang terbaik, maka akan semakin banyak jual beli tanah pertanian di bawah tangan, artinya kesepakatan antara penjual dan pembeli hanya dituangkan dalam secarik kertas atau satu lembar kwitansi. Tentu negara akan mengalami kerugian dari sektor pajak, yaitu pajak BPHTB dan Pph. Perlindungan hukum bagi pembeli berupa kepastian hukum dan keadilan tidak di dapatkan. Pembeli tidak dapat melakukan proses peralihan hak atas tanahnya. Sertipikat yang dipunyai masih atas nama pihak penjual, selama belum dilakukan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Artinya ada peluang untuk adanya gugatan kepada pihak pembeli masih terbuka.

Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan

pertanian pangan berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi. Demikian dinyatakan dalam bagian menimbang huruf b Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Lahan pertanian mempunyai peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris karena terdapat sejumlah besar penduduk Indonesia yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dengan demikian lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumber daya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi yang sebagian besar bidang usahanya masih tergantung pada pola pertanian berbasis lahan. Lahan merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat. Pernyataan ini mendasar pada bagian umum penjelasan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009.

3. Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian

- 1) Tanah pertanian milik perorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf a, dapat dialihkan kepada pihak lain dengan ketentuan:
 - a. Pihak lain harus berdomisili dalam 1 (satu) kecamatan letak tanah; dan
 - b. Tanahnya harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk pertanian.

Bunyi ayat tersebut muncul ketidakadilan, bahwa Pemilik tanah harus melakukan pindah alamat sesuai dengan alamat obyek. Menurut Radbruch,³ tugas utama hukum ialah mewujudkan keadilan, karena 3 (tiga) kepentingan hidup bersama ialah tiga nilai dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Berpijak peraturan-peraturan tersebut diatas bagaimana tugas hukum dalam memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum kepada para petani.

B. Kelemahan Dari Segi Struktur Hukum

Terkait struktur hukum/pranata hukum, bahwa dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem struktural yang menentukan dapat atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik.

Komponen struktur dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi (lembaga) yang diciptakan sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsi

³ Achmad Ali, 1996, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, hlm. 95. Tugas utama hukum yaitu keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum. Lihat Bismar Siregar, 1986, *Keadilan Hukum Dalam Dalam Berbagai Aspek Hukum Nasional*, Rajawali, Jakarta, hlm. 158.

dalam mendukung bekerjanya sistem hukum.

Mengenai hal ini, Friedman menulis, “....*structure is the body, the framework, the longlasting shape of the system; the way courts of police depatements are organized, the lines of jurisdiction, the table of organization*”.⁴

(Struktur adalah bodi atau kerangka, bentuk sistem yang bermotif, cara pengorganisasian pengaturan Departemen Kepolisian, garis-garis yurisdiksi, bagan organisasi).

Hukum tidak dapat berjalan atau tegak apabila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagusny suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik, maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Komponen struktur hukum dalam hal ini mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementrian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan BPN

⁴ *Loc.Cit.*

dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria, berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan tugasnya, salah satu kewenangan BPN adalah untuk mengawasi atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN yang tertuang dalam Peraturan Presiden Pasal 3 huruf h Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Pelaksanaan tugas di lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN) antara lain ialah yang berhubungan dengan ketentuan dalam reformasi pertanahan, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Adapun salah satu program *Landreform* adalah larangan pemilikan tanah secara *Absentee/Guntai*, yaitu pemilikan tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal pemiliknya.

Setelah melakukan penelitian di Badan Pertanahan Nasional (BPN), untuk mengetahui tanah *Absentee/Guntai*. Saat wawancara dengan Bapak A. Yani, selaku Kepala ATR/BPN Kabupaten Magelang beliau menjelaskan:

“Bahasa istilah untuk tanah yang tidak dimiliki oleh pemilik disebut Guntai atau Latifunda. Untuk mengurangi kesenjangan sosial, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan menjamin ketahanan pangan, pemilik tanah harus berjarak 15 (lima belas) kilometer dari

tanahnya.”⁵

Masalah pemilikan tanah pertanian dalam hubungannya antara tuan tanah dan para petani penggarapnya merupakan masalah yang paling aktual dalam bidang pertanian terutama di Negara berkembang termasuk bangsa Indonesia. Perbuatan tersebut tidaklah menjadi persoalan bilamana tidak dilakukan secara berlebihan dengan mengorbankan rakyat kecil yang dapat menimbulkan jurang pemisah yang cukup dalam antara pemilik uang yang berkeinginan untuk memiliki tanah sebanyak-banyaknya dengan golongan rakyat atau petani kecil yang pada umumnya tidak mampu sehingga terpaksa menyerahkan sebagian atau seluruh tanahnya pada pemilik uang tersebut. Petani pemilik tanah kadang-kadang dalam keadaan mendesak memerlukan uang yang diharapkan dari hasil penjualan tanahnya. Pemilik uang yang membeli tanah-tanah pertanian di desa-desa pada umumnya orang-orang kota yang sudah mempunyai pekerjaan bukan sebagai petani, dan mereka bertempat tinggal menetap di kota. Hal ini merupakan salah satu sebab timbulnya pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai*.

Pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* secara tegas dilarang oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok dalam *Landreform* yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17 UUPA.

⁵ Wawancara dengan Bapak A. Yani, selaku Kepala ATR/BPN Kabupaten Magelang tanggal 25 Desember 2024, pukul 10.42 WIB.

Setelah melakukan penelitian di Badan Pertanahan Nasional (BPN), untuk mengetahui bagaimana pengawasan mengenai tanah absente perlulah dilakukan pendaftaran tanah guna dilakukannya pengawasan sehingga dapat diketahui bahwa tanah tersebut adalah tanah absente. Saat wawancara dengan A. Yani, selaku Kepala ATR/BPN Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang menjelaskan:

“Pendaftaran tanah adalah sistem yang harus digunakan untuk memantau tanah yang ada. Ini digunakan untuk menangani kasus tanah absen atau guntai. Untuk mengetahui kepemilikan tanah yang tidak ada, perlu diketahui bahwa tidak boleh memiliki tanah yang tidak ada kecuali mereka yang tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan tanah yang bersangkutan. Pemilik tanah ini juga dapat menjadi PNS (Pegawai Negeri Sipil), Tentara Nasional Indonesia, atau pensiunan janda pegawai sipil yang tidak lagi menikah dengan bukan pegawai sipil. Dengan demikian, tanah yang telah terdaftar di BPN dapat diawasi.”

Setelah melakukan penelitian di Badan Pertanahan Nasional (BPN), untuk mengetahui adanya kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* perlulah dilakukan pengawasan dan bekerjasama dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Camat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Notaris dari pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Saat wawancara dengan A. Yani, selaku Kepala ATR/BPN Kabupaten Magelang beliau menjelaskan,

“Peranan PPAT sangatlah penting dalam pemberian informasi kepada masyarakat mengenai tanah *Absentee/Guntai* dan memahamkan kepada masyarakat arti pentingnya mendaftarkan tanah dan menyampaikan sosialisasi yang disampaikan pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dilakukan triwulan sekali dengan tempat yang telah ditentukan, karena PPAT merupakan Pejabat umum yang ditunjuk oleh menteri Agraria dan diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah,

akta pembebanan Hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Akta tanah yang dibuat oleh PPAT adalah bersifat autentik, oleh sebab itu PPAT harus memiliki pengetahuan khusus tentang tanah absente dan dapat mempermudah pekerjaan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam mengawasi pengawasannya serta dapat membantu BPN untuk mempermudah kinerja Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kemudian ketika PPAT mengeluarkan akta sudah mengetahui bahwa tanah tersebut berstatus tanah *Absentee/Guntai* atau tidak.”

Pendaftaran tanah merupakan langkah awal dalam pengawasan tanah *Absentee/Guntai*, untuk itu perlulah dilakukan pengawasan lebih dalam dari pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Saat wawancara dengan A. Yani menjelaskan:

“Batasan pengawasan Badan Pertanahan Nasional bekerja sama Pejabat Pembuat Akta Tanah Camat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah atau Notaris yang telah melakukan perjanjian kerjasama dengan kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melakukan pengawasan tertib administrasi khususnya dalam pembuatan sertifikat tanah yang sebelumnya akan dilihat domisili pemilik letak tanah tersebut. Apabila pihak pendaftar tanah *Absentee/Guntai* yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 dan tidak termasuk dalam kriteria pengecualian maka tidak boleh dibuatkan akta dan pendaftarannya pun ditolak. Pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang sudah semaksimal mungkin melakukan tertib administrasi khususnya dalam hal pembuatan sertifikat tanah, yang sebelumnya akan dilihat terlebih dahulu mengenai domisili dari pemilik tanah tersebut apakah berada di satu kecamatan dengan tanah yang bersangkutan. Dan jika memang terbukti letak tanah tersebut berada di luar kecamatan atau dengan jarak lebih dari 15 (lima belas) Km dalam hal letak tanah itu berbatasan antar kecamatan, maka tidak akan diproses dalam pembuatan sertifikatnya. Tapi yang kemudian terjadi adalah, orang-orang yang ditolak tersebut akan datang kembali dengan membawa KTP daerah tempat tanah itu berada sehingga Kantor Badan Pertanahan Nasional tidak berani menolak untuk memproses

berkas-berkas tersebut, karena secara formal semua syarat sudah terpenuhi.”

Pengawasan yang dilakukan oleh Kantor BPN Kabupaten Magelang.

Berdasarkan wawancara dengan A. Yani menuturkan,

“Dalam hal pembuatan sertifikat tanah, Kantor Badan Pertanahan Nasional berusaha sebaik mungkin untuk menyelesaikan masalah administrasi. Pemilik tanah akan diidentifikasi terlebih dahulu apakah mereka tinggal di satu kecamatan dengan tanah tersebut. Hal ini untuk memastikan bahwa tanah tidak dimiliki di Kabupaten Malang. Sejak peraturan dicanangkannya, Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah melakukan hal ini. Sejauh ini, sanksi administrasi belum pernah diberikan kepada pihak yang melanggar wewenang yang diberikan kepada Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sanksi yang diberikan hanyalah menolak berkas pendaftaran tanah untuk pendaftaran tanah yang *Absentee/Guntai*.”

Berdasarkan uraian diatas dapat dipaparkan bahwa pengawasan dengan pengawasan Intern, yang dilakukan oleh atasan dari petugas bersangkutan yaitu pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Oleh karena itu, pengawasan semacam ini disebut juga pengawasan vertikal atau formal. Disebutkan ia sebagai pengawasan formal karena yang melakukan pengawasan itu adalah orang-orang berwenang yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan cara pihak pemilik tanah *Absentee/Guntai* mendaftarkan tanahnya untuk dilakukannya pengawasan oleh pejabat yang berwenang yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan menggunakan Asas Tindakan, bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk mengoreksi penyimpangan rencana, organisasi dan pelaksanaan. Sedangkan Pengawasan Ekstern, Suatu pengawasan disebut

pengawasan Ekstern, bilamana orang-orang yang melakukan pengawasan itu adalah orang-orang di luar organisasi bersangkutan. Pengawasan ini lazim pula disebut pengawasan sosial (*social control*) atau pengawasan informal. Dalam hal ini pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional melakukan Perjanjian Kerjasama dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah Camat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Notaris untuk melakukan pengawasan diluar organisasi pemerintahan yakni penerbitan sertifikat menggunakan Asas Individual, bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditujukan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana.

Batasan pengawasan tanah *Absentee/Guntai* oleh Badan Pertanahan Nasional diberikan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang telah melakukan perjanjian kerja dengan kantor BPN, apabila pihak pendaftar tidak sesuai dengan kriteria tertentu maka pendaftaran tersebut ditolak.

Penelitian ini menunjukkan bahwa pengawasan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak efektif atau tidak maksimal, hal ini ditunjukkan pada Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional (BPN) bahwa setiap 6 (enam) bulan sekali laporan hasil pengawasan ditujukan kepada menteri agraria sedangkan menurut narasumber batasan pengawasan hanya diberikan kepada PPAT Camat dan PPAT Notaris dan menurut salah satu narasumber karena Badan Pertanahan Nasional tidak terjun langsung dalam mengawasi kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, kurangnya sosialisasi atau sarana dan prasarana, kurangnya data

yang dimiliki Kantor BPN, teknis pengawasan yang digunakan adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Camat, dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Notaris.

Walaupun larangan pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* yang diatur dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 *jo* PP Nomor 41 Tahun 1964 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Dasar Agraria yang masih berlaku hingga saat ini, ternyata di Kabupaten Magelang khususnya di Kecamatan Mertoyudan masih banyak dijumpai tanah-tanah *Absentee/Guntai*, dan sejauh ini Kantor Badan Pertanahan Nasional memang belum melakukan hal yang konkrit untuk menunjang terlaksananya efektivitas larangan pemilikan tanah *Absentee/Guntai* tersebut. Hal itu terbukti dari adanya tanah-tanah *Absentee/Guntai* yang lolos dari Kantor Badan Pertanahan Nasional. Menurut narasumber Kantor Badan Pertanahan Nasional tidak berani menolak memproses berkas-berkas tersebut, karena secara formal semua syarat.

Penjelasan mengenai tanah *Absentee/Guntai* didasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (“UUPA”). Hal ini diatur di dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang berbunyi "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."

Aturan tersebut merupakan pijakan awal dari pengertian serta pengaturan

tentang kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Lebih lanjut, Pasal 3 huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (“PP No. 41/1964”) menjelaskan mengenai larangan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, yang bunyinya sebagai berikut, "Dilarang untuk melakukan semua bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal."

Larangan tersebutlah yang kemudian dikenal dengan larangan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai atau absentee. Dengan demikian, aturan di atas menegaskan bahwa semua bentuk pemindahan hak atas tanah pertanian yang mengakibatkan penerima hak memiliki tanah secara *Absentee/Guntai* adalah dilarang.

Dengan memperhatikan larangan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa meskipun perolehan hak kepemilikan atas tanah pertanian (objek lelang) tersebut berasal dari pembelian lelang, akan tetapi pembeli lelang yang nantinya akan menjadi pemilik hak atas tanah yang baru harus berdomisili di dalam satu kecamatan yang sama dengan letak tanah pertanian yang menjadi objek lelang.

Lebih lanjut Boedi Harsono berpendapat terkait larangan kepemilikan terhadap tanah *Absentee/Guntai* tersebut sebagai berikut, "...tujuan adanya larangan ini untuk memberikan hasil dari tanah pertanian untuk sebagian besar

dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah pertanian, karena dengan pemilik tanah bertempat tinggal di daerah tanah tersebut maka hasil dari tanah pertanian itu lebih maksimal..."⁶

Akibat hukum yang dapat terjadi jika obyek telah dijual dan pembeli tanah pertanian berdomisili di kecamatan yang berbeda dengan letak tanah pertanian, maka akan dihadapkan pada kesulitan-kesulitan dalam pengurusan balik nama terhadap objek lelang tersebut.

Kantor Pertanahan dapat menolak permohonan balik nama terhadap hak atas tanah yang bersangkutan, dengan alasan bahwa pembeli lelang tidak berdomisili di kecamatan yang sama dengan letak tanah objek lelang (tanah pertanian).

Dalam hal ini terdapat beberapa hal penting yang harus diperhatikan, di antaranya:

1. Tanah-tanah pertanian pada dasarnya wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif;
2. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di kecamatan di mana tanahnya berada;
3. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke kecamatan letak

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Nasional (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksananya)*, hlm. 385

tanah tersebut;

4. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar kecamatan letak tanahnya berada;
5. Larangan pemilikan tanah secara *absentee* ini hanya berlaku untuk tanah pertanian.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas dapat disimpulkan, bahwa kepemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* dengan tegas dilarang. Sehingga, apabila domisili berada di kecamatan yang berbeda dengan objek tanah pertanian, maka pembeli secara hukum tidak dapat menjadi pemilik hak atas tanah pertanian tersebut.

Agar dalam praktik tidak terjadi pelanggaran terhadap larangan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, dilakukan langkah antisipasi dengan melibatkan peran PPAT yang dapat secara tegas menolak untuk melakukan pengurusan/pembuatan akta berkaitan dengan hak atas tanah, jika hal tersebut melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 39 ayat (1) huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menjelaskan sebagai berikut: "PPAT menolak untuk membuat akta, jika tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan."

Yanti Susanti Tan, Sarjana Hukum Notaris dan PPAT Senior di wilayah

kerja Kota Magelang tanggapannya tentang Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 khususnya pada Pasal 3 dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 khususnya di Pasal 7 tentang Pembatasan wilayah kepemilikan tanah *Absentee*.⁷

Sebagai Notaris dan PPAT, Peraturan Pemerintah ini sangat dikeluhkan atau diresahkan oleh masyarakat petani, apalagi tanahnya yang sudah bersertipikat, masyarakat petani sulit sekali menjual tanahnya karena harus mencari pembeli yang masuk di wilayah kecamatan, karena sulitnya mencari pembeli, maka kebutuhannya tidak bisa terpenuhi akhirnya mencari pinjaman hal ini juga bisa bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat., Hal ini juga berdampak kepada profesi PPAT dalam membuat Akta Jual Belinya.⁸

Dalam struktur hukum Lawrence M. Friedman, struktur hukum merujuk pada institusi dan mekanisme yang melaksanakan serta menegakkan hukum. Kelemahan utama dalam regulasi kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* terletak pada lemahnya penegakan hukum oleh lembaga terkait. Salah satu kelemahan yang menonjol adalah keterbatasan kapasitas lembaga pemerintah dalam memonitor dan mengontrol pemilikan tanah. Lembaga seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemerintah daerah sering kali kekurangan sumber daya manusia dan teknologi

⁷ Hasil wawancara dengan Yanti Susanti Tan, Notaris dan PPAT di wilayah kerja Kota Magelang, pada tanggal 24 Desember 2024 jam 15.00 WIB.

⁸ *Loc.Cit.*

untuk secara efektif mengawasi peralihan tanah di lapangan.

Keterbatasan kapasitas ini diperparah oleh adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga yang menangani urusan agraria. Misalnya, kewenangan antara BPN, Dinas Pertanian, dan aparat pemerintahan desa sering kali tidak sinkron dalam hal pelaporan dan pemutakhiran data kepemilikan tanah. Akibatnya, pengawasan terhadap peralihan hak atas tanah menjadi lemah dan tidak terkendali, sehingga memungkinkan praktik *Absenteeisme* tanah terjadi tanpa sanksi yang memadai.⁹

Selain itu, lembaga-lembaga ini sering kali tidak memiliki infrastruktur yang memadai untuk melakukan verifikasi atas siapa yang benar-benar mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut. Ketergantungan pada administrasi berbasis manual di banyak daerah juga menjadi hambatan serius dalam memastikan kepatuhan terhadap regulasi ini. Lemahnya penegakan hukum di tingkat lokal dan minimnya pengawasan secara sistematis membuat regulasi ini tidak mampu mencapai tujuannya.

Kelemahan-kelemahan regulasi peralihan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai* berdasarkan struktur hukum yaitu:

1. Lemahnya Koordinasi antara Lembaga Pemerintah

Salah satu kelemahan utama dalam struktur hukum terkait peralihan

⁹ Fauzi, N. (1999). *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Insist Press., hlm 34.

kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai* adalah lemahnya koordinasi antara lembaga-lembaga yang terlibat dalam pengelolaan tanah pertanian. Beberapa lembaga yang berperan dalam peralihan hak atas tanah ini antara lain Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian Agraria dan Tata Ruang, serta pemerintah daerah. Koordinasi yang buruk di antara lembaga-lembaga ini sering kali mengakibatkan penundaan dalam proses administrasi, redistribusi tanah, dan penegakan aturan mengenai tanah *Absentee/Guntai*.

Selain itu, adanya perbedaan kebijakan dan pendekatan antar lembaga juga memperburuk masalah ini. Akibatnya, proses peralihan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* tidak berjalan efektif, dan banyak tanah *Absentee/Guntai* tetap dikuasai oleh pemilik yang tidak tinggal di daerah tersebut, yang bertentangan dengan tujuan awal regulasi.

2. Kurangnya Kapasitas dan Sumber Daya Lembaga Penegak Hukum

Struktur hukum dalam sistem peralihan kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai* juga menunjukkan kelemahan dalam hal kapasitas lembaga penegak hukum, seperti BPN dan pengadilan. Kapasitas lembaga-lembaga ini sering kali tidak memadai untuk menangani kasus-kasus agraria yang melibatkan tanah *Absentee/Guntai*. Misalnya, kurangnya sumber daya manusia yang terlatih dalam bidang hukum pertanahan mengakibatkan penanganan kasus tanah *Absentee/Guntai* menjadi lambat dan tidak efektif.

Selain itu, minimnya anggaran dan dukungan teknis juga menjadi

hambatan bagi lembaga-lembaga ini dalam menjalankan tugas mereka. Hal ini berdampak pada ketidakmampuan lembaga penegak hukum untuk memonitor dan menindaklanjuti pelanggaran terkait tanah *Absentee/Guntai*, termasuk pemilik tanah yang tidak mematuhi aturan peralihan kepemilikan.

3. Birokrasi yang Rumit dan Prosedur yang Berbelit

Kelemahan lain dalam struktur hukum yang mempengaruhi regulasi peralihan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* adalah birokrasi yang rumit dan prosedur yang berbelit-belit. Proses peralihan tanah sering kali melibatkan serangkaian tahapan administratif yang memakan waktu dan biaya, sehingga masyarakat, terutama petani kecil, mengalami kesulitan dalam mengakses layanan ini. Prosedur yang kompleks ini tidak hanya memperlambat proses peralihan tanah, tetapi juga memberikan peluang bagi praktik-praktik korupsi di tingkat lokal.

Keterbatasan akses terhadap layanan pertanahan ini menyebabkan banyak petani penggarap tidak mampu memperoleh hak atas tanah yang mereka kelola, meskipun mereka berhak atas redistribusi tanah *absentee* sesuai dengan peraturan yang ada.

4. Tidak Efektifnya Pengawasan dan Penegakan Hukum

Salah satu elemen penting dalam struktur hukum adalah adanya pengawasan dan penegakan hukum yang efektif. Namun, dalam konteks peralihan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, pengawasan sering kali tidak

dilakukan dengan baik. Lembaga-lembaga seperti BPN dan pemerintah daerah tidak memiliki mekanisme pengawasan yang kuat untuk memastikan bahwa tanah *Absentee/Guntai* dialihkan kepada penduduk lokal yang tinggal di daerah tersebut.

Penegakan hukum juga tidak berjalan optimal, terutama dalam menindak pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang melanggar peraturan. Sanksi bagi pelanggar sering kali tidak diterapkan secara tegas, sehingga banyak pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang masih dapat mempertahankan tanahnya tanpa memenuhi ketentuan yang diatur oleh undang-undang.

5. Minimnya Dukungan Teknologi dalam Pengelolaan Tanah

Struktur hukum yang ada saat ini juga menunjukkan kelemahan dalam pemanfaatan teknologi untuk pengelolaan tanah. Di era digital seperti sekarang ini, teknologi seperti sistem informasi geografis (GIS) dan digitalisasi data pertanahan seharusnya bisa digunakan untuk mempermudah pengawasan dan proses peralihan kepemilikan tanah. Namun, implementasi teknologi dalam pengelolaan tanah *Absentee/Guntai* masih sangat terbatas, sehingga mempersulit pemantauan status tanah dan pengelolaan administrasi tanah secara efisien.

Minimnya pemanfaatan teknologi ini juga menyebabkan keterlambatan dalam proses redistribusi tanah dan penegakan hukum terkait tanah *Absentee/Guntai*, karena data yang diperlukan untuk pengambilan keputusan

tidak tersedia secara cepat dan akurat.

Kelemahan-kelemahan dalam struktur hukum yang telah diuraikan di atas berdampak negatif terhadap pencapaian keadilan agraria di Indonesia. Petani kecil yang seharusnya berhak atas redistribusi tanah *absentee* sering kali tidak mendapatkan akses yang adil karena masalah birokrasi, pengawasan yang lemah, dan penegakan hukum yang tidak tegas. Akibatnya, ketimpangan penguasaan tanah antara kelompok kaya yang memiliki tanah *Absentee/Guntai* dan petani lokal yang tidak memiliki lahan semakin meningkat.

Selain itu, kelemahan dalam struktur hukum juga memperburuk masalah produktivitas pertanian, karena tanah *Absentee/Guntai* yang seharusnya dialihkan kepada petani lokal sering kali dibiarkan terlantar atau tidak dikelola secara optimal. Hal ini bertentangan dengan tujuan awal regulasi yang ingin memastikan bahwa tanah pertanian dikelola secara produktif oleh mereka yang tinggal di wilayah tersebut.

C. Kelemahan Dari Segi Kultur Hukum

Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Masyarakat dan budaya merupakan fenomena yang tidak terpisahkan. Antara unsur-unsur budaya terjalin satu sama lain dan saling berpengaruh; perubahan pada salah satu unsur saja

akan menyebabkan perubahan pada unsur-unsur lainnya. Maka sama sekali tidak dapat dilepaskan dari keterkaitannya dengan proses-proses sosial yang berlangsung dalam masyarakat sebagai hasil dari konstruksi sosial.

Hukum tentu sangat terkait dengan kehidupan sosial masyarakat. Dalam konteks hubungan sosial masyarakat, dimensi hukum dapat dipahami sebagai kaidah atau norma yang merupakan petunjuk hidup dan pedoman perilaku yang pantas atau diharapkan. Di sini hukum bermaksud mengatur tata tertib masyarakat. Oleh karena itu, ketika petunjuk hidup tersebut berisi perintah dan larangan ini dilanggar, maka dapat menimbulkan tindakan dalam bentuk pemberian sanksi dari pemerintah atau penguasa.¹⁰

Dalam kaitannya faktor penyebab terjadinya tanah *Absentee/Guntai* dari aspek kebudayaan yaitu karena adanya pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan dari manusia sendiri. Pewarisan sebenarnya menjadi peristiwa hukum yang lumrah terjadi dimana-mana di setiap keluarga, akan tetapi peristiwa hukum ini menjadi penting diperhatikan sehubungan dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai*, apalagi jika ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* itu sebenarnya bisa dihindari dengan ahli waris itu pindah ke kecamatan di mana tanah warisan itu berada, atau tanah warisan itu dialihkan

¹⁰ Lukman Santoso, 2012, Hukum Perjanjian Kontrak, Cakrawala, Yogyakarta, hlm. 6 dalam Syaeful Bahri, Jawade Hafidz, Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda pada Testament yang dibuat di hadapan Notaris dalam Perspektif Keadilan, *Jurnal Akta*, Vol. 4 No. 2 Juni 2017.

kepada penduduk yang berdomisili di kecamatan itu.

Namun, dalam kenyataannya yang dijumpai di lapangan, bahwa pewarisan itu jarang sekali yang segera diikuti dengan pembagian warisan dalam tenggang waktu satu tahun sejak kematian pewarisnya. Hal itu disebabkan karena adat kebiasaan di masyarakat, dan adanya perasaan tidak etis bila ada kehendak untuk segera membagi-bagikan harta warisan sebelum selamatan 1000 (seribu) hari kematian pewaris.

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

ditetapkan pemerintah sebagai obyek *Landreform*.

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

Dalam kehidupan sehari-hari, meskipun dilarang, pemilikan hak atas tanah *Absentee/Guntai* yang diperoleh dari peristiwa hukum banyak dijumpai di masyarakat. Kepemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* dapat saja terjadi apabila perolehannya dari peristiwa pewarisan, dimana ahli waris bertempat tinggal di luar letak wilayah kecamatan harta warisan yang berupa tanah pertanian berada. Sebagai contoh, seseorang yang bertempat tinggal di kota memperoleh warisan dari orang tuanya berupa tanah pertanian yang tertetak di desa, hal ini secara otomatis menjadikan ahli waris menjadi pemilik tanah *Absentee/Guntai*. Tanah pertanian tersebut tentunya akan tetap dikelola oleh ahli waris meskipun ahli waris bertempat tinggal di kota. Lain halnya apabila si ahli waris membiarkan tanah *Absentee/Guntai* tersebut, dalam artian tidak mengurus serta tidak memanfaatkan tanah *Absentee/Guntai* sebagaimana yang telah diamanatkan undang-undang, sehingga kepemilikan tanahnya adalah dilarang menurut peraturan yang berlaku.

Dari hasil penelitian di lapangan dengan hasil wawancara dengan Bapak Mujazin selaku Kepala Desa Adikarto Kecamatan Muntilan Kabupaten Magelang sebagai tanggapannya tentang PP Nomor 224 tahun 1961. Berdasarkan Pengalamannya selaku Kepala Desa, bahwa ada warganya datang ke rumahnya menggadaikan sertifikat sawahnya. Warganya tersebut mau menjual tanahnya dan ada pembeli dari luar kecamatan. Pembelinya mengetahui kalau tanah yang akan dibelinya tidak bisa dibalik nama ke Kantor Pertanahan, maka pembelinya membatalkannya. Menurut kepala desa tersebut, bahwa ada Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 yang mengatur tentang Pembatasan wilayah kepemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* yang tidak boleh mengalihkan tanah pertaniannya kepada orang yang alamatnya di luar wilayah kecamatan.¹¹

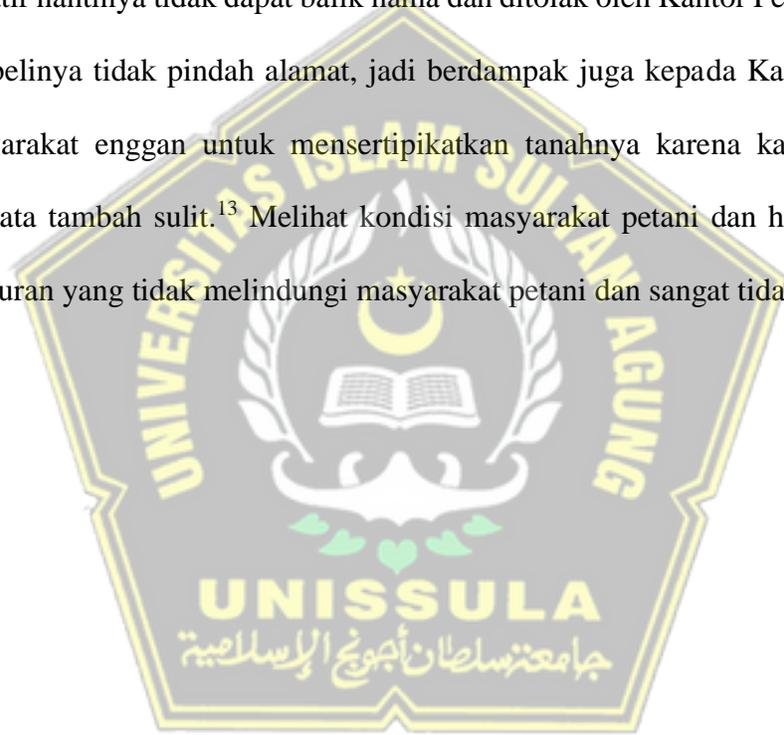
Dengan pengalamannya selaku Kepala Desa yang mana warganya sangat memerlukan uang untuk biaya memenuhi kebutuhannya dan warganya tersebut sudah berusaha mencari pinjaman uang ke tetangga kiri kanan akan tetapi tidak membuahkan hasil uang. Untuk selanjutnya akan menjual tanah sawahnya pun juga tidak bisa karena ada aturan tersebut.¹²

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Suwarno, Kepala Desa Treko Kecamatan Mungkid Kabupaten Magelang, bahwa pernah akan menjual sawahnya kemudian konsultasi kepada Notaris dan diperjelas lagi ke Kantor Pertanahan.

¹¹ Hasil wawancara dengan Bapak Mujazin sebagai Kepala Desa Adikarto Kecamatan Muntilan Kabupaten Magelang, Pada tanggal 24 Desember tahun 2024 pukul 14.30 WIB.

¹² *Loc. Cit.*

Dengan pengalamannya yang pahit pada waktu itu perlu uang untuk merenovasi rumah yang sudah rapuh dan bocor, bahwa cukup lama tanah tersebut ditawarkan kurang lebih hampir satu tahun. Begitu ada pembeli dari luar kota dan selanjutnya menghadap Notaris/PPAT. Kemudian setelah ada pencerahan dari Notaris dan PPAT, akhirnya Pembeli membatalkannya dikarenakan takut dan khawatir nantinya tidak dapat balik nama dan ditolak oleh Kantor Pertanahan. Kalau pembelinya tidak pindah alamat, jadi berdampak juga kepada Kantor pertanahan masyarakat enggan untuk mensertipikatkan tanahnya karena kalau mau dijual ternyata tambah sulit.¹³ Melihat kondisi masyarakat petani dan hapus peraturan-peraturan yang tidak melindungi masyarakat petani dan sangat tidak berkeadilan.



¹³ Hasil wawancara dengan Bapak Suwarno, Kepala Desa Treko Kecamatan Mungkid Kabupaten Magelang, pada hari ini senin tanggal 24 Desember tahun 2024 pukul 10.00 WIB.

Tabel 3

Kelemahan-Kelemahan Regulasi Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian

Absentee/Guntai Pada Saat Ini

Kelemahan Secara Substansi Hukum	Kelemahan Secara Struktur Hukum	Kelemahan Secara Kultur Hukum
<p>Menyimak ketentuan Pasal 3 huruf d PP Nomor 41 Tahun 1964 dengan Pasal 50 ayat (3) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 sangat menarik. Dalam Pasal 3d PP Nomor 41 Tahun 1964 memuat larangan untuk melakukan peralihan hak atas tanah pertanian diluar Kecamatan letak tanah pertanian itu berada. Pasal 50 ayat (3) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 memberikan kesempatan kepada pemegang hak atas tanah pertanian untuk mengalihkan</p>	<p>1. Lemahnya Koordinasi antara Lembaga Pemerintah Salah satu kelemahan utama dalam struktur hukum terkait peralihan kepemilikan tanah pertanian <i>Absentee/Guntai</i> adalah lemahnya koordinasi antara lembaga-lembaga yang terlibat dalam pengelolaan tanah pertanian. Beberapa lembaga yang berperan dalam peralihan hak atas tanah ini antara lain</p>	<p>Dari hasil penelitian di lapangan dengan hasil wawancara dengan Bapak Mujazin selaku Kepala Desa Adikarto Kecamatan Muntilan Kabupaten Magelang sebagai tanggapannya tentang PP Nomor 224 tahun 1961. Berdasarkan Pengalamannya selaku Kepala Desa, bahwa ada warganya datang ke rumahnya menggadaikan sertifikat sawahnya. Warganya tersebut mau menjual tanahnya dan ada pembeli dari luar kecamatan. Pembelinya</p>

<p>kepada pihak lain asal tidak mengubah fungsi lahan tersebut.</p> <p>Pasal 3 huruf d PP No.41 Tahun 1964 menyatakan bahwa: “Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.</p> <p>Menyimpulkan Selain itu, pengaturan tersebut, artinya jika ada pembeli yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tidak dapat membeli obyek tanah pertanian tersebut. Meskipun telah terjadi kesepakatan antara</p>	<p>Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian Agraria dan Tata Ruang, serta pemerintah daerah. Koordinasi yang buruk di antara lembaga-lembaga ini sering kali mengakibatkan penundaan dalam proses administrasi, redistribusi tanah, dan penegakan aturan mengenai tanah <i>Absentee/Guntai</i>.</p> <p>Selain itu, adanya perbedaan kebijakan dan pendekatan antar lembaga juga memperburuk masalah ini. Akibatnya, proses peralihan kepemilikan</p>	<p>mengetahui kalau tanah yang akan dibelinya tidak bisa dibalik nama ke Kantor Pertanahan, maka pembelinya membatalkannya. Menurut kepala desa tersebut, bahwa ada Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 yang mengatur tentang Pembatasan wilayah kepemilikan tanah secara <i>Absentee/Guntai</i> yang tidak boleh mengalihkan tanah pertaniannya kepada orang yang alamatnya di luar wilayah kecamatan.¹⁵</p> <p>Dengan pengalamannya selaku Kepala Desa yang mana warganya sangat memerlukan uang untuk</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Mujazin sebagai Kepala Desa Adikarto Kecamatan Muntilan Kabupaten Magelang, Pada tanggal 24 Desember tahun 2024 pukul 14.30 WIB.

<p>penjual dan pembeli mengenai harga dan bidang tanahnya. Jika permasalahan tersebut tidak mempunyai jalan keluar yang terbaik, maka akan semakin banyak jual beli tanah pertanian di bawah tangan, artinya kesepakatan antara penjual dan pembeli hanya dituangkan dalam secarik kertas atau satu lembar kwitansi. Tentu negara akan mengalami kerugian dari sektor pajak, yaitu pajak BPHTB dan Pph. Perlindungan hukum bagi pembeli berupa kepastian hukum dan keadilan tidak di dapatkan. Pembeli tidak dapat melakukan proses peralihan hak atas</p>	<p>tanah <i>Absentee/Guntai</i> tidak berjalan efektif, dan banyak tanah <i>Absentee/Guntai</i> tetap dikuasai oleh pemilik yang tidak tinggal di daerah tersebut, yang bertentangan dengan tujuan awal regulasi.</p> <p>2. Kurangnya Kapasitas dan Sumber Daya Lembaga Penegak Hukum</p> <p>Struktur hukum dalam sistem peralihan kepemilikan tanah pertanian <i>Absentee/Guntai</i> juga menunjukkan kelemahan dalam hal kapasitas lembaga penegak hukum, seperti BPN dan pengadilan. Kapasitas</p>	<p>biaya memenuhi kebutuhannya dan warganya tersebut sudah berusaha mencari pinjaman uang ke tetangga kiri kanan akan tetapi tidak membuahkan hasil uang. Untuk selanjutnya akan menjual tanah sawahnyapun juga tidak bisa karena ada aturan tersebut.¹⁶</p> <p>Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Aan, masyarakat desa Sobang Kecamatan Panimbang Kabupaten Pandeglang, bahwa pernah akan menjual sawahnya kemudian konsultasi kepada Notaris dan diperjelas lagi ke Kantor Pertanahan. Dengan pengalamannya yang</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹⁶ *Loc. Cit.*

<p>tanahnya. Sertipikat yang dipunyai masih atas nama pihak penjual, selama belum dilakukan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Artinya peluang untuk adanya gugatan kepada pihak pembeli masih terbuka.</p> <p>Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Bunyi ayat tersebut munculkan ketidakadilan, bahwa Pemilik tanah harus melakukan pindah alamat sesuai dengan alamat obyek. Menurut</p>	<p>lembaga-lembaga ini sering kali tidak memadai untuk menangani kasus-kasus agraria yang melibatkan tanah <i>Absentee/Guntai</i>.</p> <p>Misalnya, kurangnya sumber daya manusia yang terlatih dalam bidang hukum pertanahan mengakibatkan penanganan kasus tanah <i>Absentee/Guntai</i> menjadi lambat dan tidak efektif.</p> <p>Selain itu, minimnya anggaran dan dukungan teknis juga menjadi hambatan bagi lembaga-lembaga ini dalam menjalankan tugas mereka. Hal ini berdampak pada</p>	<p>pahit pada waktu itu perlu uang untuk merenovasi rumah yang sudah rapuh dan bocor, bahwa cukup lama tanah tersebut ditawarkan kurang lebih hampir satu tahun. Begitu ada pembeli dari luar kota dan selanjutnya menghadap Notaris/PPAT. Kemudian setelah ada pencerahan dari Notaris dan PPAT, akhirnya Pembeli membatalkannya dikarenakan takut dan khawatir nantinya tidak dapat balik nama dan ditolak oleh Kantor Pertanahan. Kalau pembelinya tidak pindah alamat, jadi berdampak juga kepada Kantor pertanahan masyarakat enggan</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Radbruch,¹⁴ tugas utama hukum ialah mewujudkan keadilan, karena 3 (tiga) kepentingan hidup bersama ialah tiga nilai dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Berpijak peraturan-peraturan tersebut diatas bagaimana tugas hukum dalam memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum kepada para petani.</p>	<p>ketidakmampuan lembaga penegak hukum untuk memonitor dan menindaklanjuti pelanggaran terkait tanah <i>Absentee/Guntai</i>, termasuk pemilik tanah yang tidak mematuhi aturan peralihan kepemilikan.</p> <p>3. Birokrasi yang Rumit dan Prosedur yang Berbelit</p> <p>Kelemahan lain dalam struktur hukum yang mempengaruhi regulasi peralihan kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i></p>	<p>untuk mensertipikatkan tanahnya karena kalau mau dijual ternyata tambah sulit.¹⁷ Melihat kondisi masyarakat petani dan hapus peraturan-peraturan yang tidak melindungi masyarakat petani dan sangat tidak berkeadilan</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹⁴ Achmad Ali, 1996, *Menguk Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, hlm. 95. Tugas utama hukum yaitu keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum. Lihat Bismar Siregar, 1986, *Keadilan Hukum Dalam Dalam Berbagai Aspek Hukum Nasional*, Rajawali, Jakarta, hlm. 158.

¹⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Suwarno, Kepala Desa Treko Kecamatan Mungkid Kabupaten Magelang, pada hari ini senin tanggal 24 Desember tahun 2024 pukul 10.00 WIB.

	<p>adalah birokrasi yang rumit dan prosedur yang berbelit-belit. Proses peralihan tanah sering kali melibatkan serangkaian tahapan administratif yang memakan waktu dan biaya, sehingga masyarakat, terutama petani kecil, mengalami kesulitan dalam mengakses layanan ini. Prosedur yang kompleks ini tidak hanya memperlambat proses peralihan tanah, tetapi juga memberikan peluang bagi praktik-praktik korupsi di tingkat lokal.</p> <p>Keterbatasan akses terhadap layanan pertanahan ini menyebabkan banyak petani penggarap</p>	
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

	<p>tidak mampu memperoleh hak atas tanah yang mereka kelola, meskipun mereka berhak atas redistribusi tanah absentee sesuai dengan peraturan yang ada.</p> <p>4. Tidak Efektifnya Pengawasan dan Penegakan Hukum</p> <p>Salah satu elemen penting dalam struktur hukum adalah adanya pengawasan dan penegakan hukum yang efektif. Namun, dalam konteks peralihan kepemilikan tanah</p> <p><i>Absentee/Guntai,</i></p> <p>pengawasan sering kali tidak dilakukan dengan baik. Lembaga-lembaga seperti BPN dan</p>	
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

	<p>pemerintah daerah tidak memiliki mekanisme pengawasan yang kuat untuk memastikan bahwa tanah <i>Absentee/Guntai</i> dialihkan kepada penduduk lokal yang tinggal di daerah tersebut.</p> <p>Penegakan hukum juga tidak berjalan optimal, terutama dalam menindak pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang melanggar peraturan. Sanksi bagi pelanggar sering kali tidak diterapkan secara tegas, sehingga banyak pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang masih dapat mempertahankan</p>	
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

	<p>tanahnya tanpa memenuhi ketentuan yang diatur oleh undang-undang.</p> <p>5. Minimnya Dukungan Teknologi dalam Pengelolaan Tanah</p> <p>Struktur hukum yang ada saat ini juga menunjukkan kelemahan dalam pemanfaatan teknologi untuk pengelolaan tanah. Di era digital seperti sekarang ini, teknologi seperti sistem informasi geografis (GIS) dan digitalisasi data pertanahan seharusnya bisa digunakan untuk mempermudah pengawasan dan proses peralihan</p>	
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

	<p>kepemilikan tanah. Namun, implementasi teknologi dalam pengelolaan tanah <i>Absentee/Guntai</i> masih sangat terbatas, sehingga mempersulit pemantauan status tanah dan pengelolaan administrasi tanah secara efisien.</p> <p>Minimnya pemanfaatan teknologi ini juga menyebabkan keterlambatan dalam proses redistribusi tanah dan penegakan hukum terkait tanah <i>Absentee/Guntai</i>,</p> <p>karena data yang diperlukan untuk pengambilan keputusan tidak tersedia secara cepat dan akurat.</p>	
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

BAB V

**REKONSTRUKSI REGULASI PERALIHAN KEPEMILIKAN HAK
ATAS TANAH PERTANIAN *ABSENTEE* BERBASIS NILAI
KEADILAN**

**A. Perbandingan Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah
Pertanian *Absentee/Guntai* dengan Negara Lain**

Peneliti juga memiliki data komparasi mengenai regulasi peralihan kepemilikan Hak Atas Tanah pertanian *Absentee/Guntai* di negara-negara lain, meliputi:

1. Amerika Serikat

Kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* merupakan masalah agraria yang dihadapi oleh banyak negara, termasuk Amerika Serikat dan Indonesia. Tanah *Absentee/Guntai* adalah tanah yang dimiliki oleh seseorang yang tidak tinggal atau menetap di tempat di mana tanah tersebut berada. Di bidang pertanian, tanah *Absentee/Guntai* sering kali menyebabkan penurunan produktivitas, karena tanah tidak dikelola langsung oleh pemiliknya, melainkan disewakan atau dikelola oleh pihak lain. Regulasi mengenai peralihan kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai* di Amerika Serikat dan Indonesia berbeda, baik dalam hal kebijakan, pengaturan, maupun praktik. Disertasi ini membahas perbandingan regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai* di kedua negara, serta

kelebihan dan kekurangannya.

a. Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian
Absentee/Guntai di Amerika Serikat

Di Amerika Serikat, tanah pertanian *Absentee/Guntai* lebih umum ditemukan karena sistem pertanian komersial yang terdesentralisasi dan sifat kepemilikan tanah yang sangat terpengaruh oleh pasar. Sistem hukum di Amerika Serikat tidak secara eksplisit melarang kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai*, namun regulasi terkait sering kali ditangani pada tingkat negara bagian, bukan federal.¹

1) **Hukum Negara Bagian:**² Setiap negara bagian di Amerika Serikat memiliki aturan sendiri terkait dengan kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai*. Beberapa negara bagian, seperti **Iowa** dan **Minnesota**, memiliki regulasi yang lebih ketat untuk membatasi kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai*, terutama oleh perusahaan besar dan investor asing. Aturan ini ditujukan untuk melindungi komunitas pertanian lokal, memastikan bahwa tanah tetap dikelola oleh petani lokal, dan mencegah spekulasi lahan oleh pemilik *Absentee/Guntai*.

¹ Walker, Richard. (2004). *The Conquest of Bread: 150 Years of Agribusiness in California*. New York: The New Press., hlm 40.

² Lyson, Thomas A. (2002). *Sustainable Agriculture in the United States: Federal Policy and Farmers' Responses*. Cambridge: Cambridge University Press., hlm 48.

2) **Regulasi Pajak:**³ Salah satu cara Amerika Serikat mengatur kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* adalah melalui kebijakan pajak. Tanah pertanian yang dimiliki oleh *Absentee/Guntai* dikenakan pajak yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan tanah yang dikelola langsung oleh pemiliknya. Kebijakan ini bertujuan untuk mendorong pemilik *Absentee/Guntai* untuk menjual atau mengalihkan tanah mereka kepada petani lokal yang akan mengelola tanah tersebut secara produktif.

3) **Agricultural Land Trusts:**⁴ Di beberapa wilayah, peralihan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* diatur melalui *land trust* atau lembaga penyimpanan tanah pertanian. *Land trust* ini membantu menjaga tanah pertanian agar tidak jatuh ke tangan spekulasi atau pihak yang tidak menggunakannya untuk keperluan produktif. Melalui mekanisme ini, tanah pertanian dapat dialihkan kepada petani lokal atau kelompok pertanian untuk dikelola secara berkelanjutan.

b. Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian
Absentee/Guntai di Indonesia

Di Indonesia, regulasi terkait kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai* diatur secara tegas dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. Pasal 10 UUPA

³ Rosser, Andrew (2014). *Agrarian Reforms in the United States: Politics, Policies, and Outcomes*. London: Palgrave Macmillan., hlm 32.

⁴ Johnston, D. (1999). *Land Trusts and Agricultural Preservation: Lessons from the US Experience.*, hlm 55.

melarang kepemilikan tanah pertanian oleh *Absentee/Guntai*, dan mengharuskan tanah tersebut dikelola secara langsung oleh pemilik yang berdomisili di wilayah tempat tanah tersebut berada. Larangan ini bertujuan untuk mencegah spekulasi tanah dan mempromosikan keadilan agraria di kalangan petani.⁵

1) **Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun**

1960: UUPA mengatur bahwa tanah pertanian tidak boleh dimiliki oleh mereka yang tinggal di luar daerah tempat tanah tersebut berada, kecuali dengan izin khusus. Jika pemilik tanah pertanian tersebut tidak mampu mengelola tanahnya, tanah tersebut harus dijual kepada penduduk lokal yang mampu mengelolanya.

2) **Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961:** Peraturan ini mengatur redistribusi tanah *Absentee/Guntai*, yang sering disebut sebagai tanah *Guntai* di Indonesia. Redistribusi tanah *Absentee/Guntai* diarahkan untuk memberikan hak kepada petani penggarap lokal untuk memiliki dan mengelola tanah tersebut secara langsung.

3) **Sanksi Hukum:**⁶ Pemerintah Indonesia menetapkan sanksi bagi pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tidak mematuhi aturan. Pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tidak

⁵ Fauzi, Noer. (2014). *Tanah dan Pembangunan: Kebijakan Agraria dalam Perubahan Sosial*. Jakarta: Pustaka LP3ES., hlm 37.

⁶ Sembiring, Yance. (2015). *Konflik Tanah Absentee di Indonesia: Perspektif Hukum dan Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Publishing., hlm 23.

mengalihkan tanahnya kepada petani lokal dapat dikenai denda, atau tanah mereka dapat disita oleh negara untuk didistribusikan kepada petani yang berhak.

c. Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Amerika Serikat⁷

1) Kelebihan:

a) **Fleksibilitas:** Sistem hukum di Amerika Serikat

memungkinkan fleksibilitas yang lebih besar dalam kepemilikan tanah pertanian. Tanah dapat dimiliki oleh *Absentee/Guntai*, tetapi negara bagian dapat menetapkan regulasi tambahan untuk melindungi petani lokal dan mencegah spekulasi tanah. Ini memungkinkan lebih banyak dinamika dalam pasar tanah pertanian.

b) **Mekanisme Pajak:** Regulasi pajak yang lebih tinggi

untuk tanah *Absentee/Guntai* mendorong pemilik tanah untuk menjual tanah mereka kepada petani lokal, yang dapat meningkatkan produktivitas pertanian. Sistem ini juga memastikan bahwa tanah tidak dibiarkan terlantar atau tidak produktif.

c) **Land Trusts:** Keberadaan *agricultural land trusts*

memberikan mekanisme yang efektif untuk melindungi tanah pertanian dari spekulasi dan menjaga agar tanah tetap digunakan untuk keperluan agraris. Ini memberikan

⁷ Wilkerson, C. (2004). Agricultural Land Ownership by Absentees in the United States. *Journal of Land Use Policy*. Disadur pada hari Rabu 9 Oktober 2024 pada pukul 16.38 W.I.B.

perlindungan bagi komunitas pertanian lokal.

2) Kekurangan:

a) **Spekulasi Tanah:** Meskipun ada regulasi yang mengatur kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, spekulasi tanah oleh pemilik yang tidak tinggal di lokasi tanah masih menjadi masalah. Pemilik *Absentee/Guntai* yang tidak terlibat langsung dalam pengelolaan tanah sering kali memanfaatkan tanah tersebut untuk keuntungan jangka panjang tanpa memperhatikan produktivitas pertanian.

b) **Ketimpangan Penguasaan Tanah:** Sistem hukum yang mengizinkan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* sering kali memperburuk ketimpangan penguasaan tanah. Pemilik *Absentee/Guntai*, terutama perusahaan besar atau investor asing, memiliki kekuatan modal yang lebih besar, sehingga menguasai sebagian besar lahan pertanian, yang mengurangi akses petani lokal terhadap tanah.

d. Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Indonesia⁸

1) Kelebihan:

a) **Fokus pada Keadilan Agraria:** Regulasi di Indonesia, terutama melalui UUPA, menekankan pentingnya keadilan agraria. Larangan terhadap kepemilikan tanah

⁸ Rachman, Noer Fauzi. (2016). *The Resurgence of Agrarian Reform in Indonesia's Democratic Era*. University of Indonesia., hlm 31.

Absentee/Guntai dirancang untuk mencegah spekulasi tanah dan memastikan bahwa tanah pertanian dikelola oleh petani lokal yang tinggal di wilayah tersebut.

b) **Redistribusi Tanah:** Melalui Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, pemerintah Indonesia memberikan kesempatan kepada petani penggarap untuk memiliki dan mengelola tanah *Absentee/Guntai*. Hal ini mendukung peningkatan produktivitas pertanian dan meningkatkan kesejahteraan petani lokal.

c) **Sanksi Hukum:** Adanya sanksi bagi pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tidak mematuhi aturan menunjukkan komitmen pemerintah Indonesia untuk menegakkan regulasi agraria yang adil.

2) Kekurangan:

a) **Birokrasi yang Rumit:** Meskipun ada regulasi yang baik, birokrasi yang rumit dan proses peralihan tanah yang berbelit-belit sering kali menjadi hambatan bagi petani lokal untuk mengakses tanah *Absentee/Guntai*. Hal ini menyebabkan banyak petani penggarap tidak dapat memiliki tanah yang mereka kelola secara langsung.

b) **Kurangnya Penegakan Hukum yang Efektif:** Dalam praktiknya, banyak pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tetap dapat menguasai tanah mereka meskipun melanggar

peraturan. Pengawasan dan penegakan hukum sering kali lemah, sehingga banyak tanah *Absentee/Guntai* tetap tidak produktif.

- c) **Celah Hukum:** Meskipun ada larangan terhadap kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, beberapa pemilik tanah menggunakan celah hukum, seperti meminjam nama keluarga atau pihak ketiga untuk mempertahankan kepemilikan tanah. Hal ini menunjukkan adanya kelemahan dalam sistem penegakan hukum terkait tanah *Absentee/Guntai* di Indonesia.

Perbandingan antara regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai* di Amerika Serikat dan Indonesia menunjukkan adanya kelebihan dan kekurangan masing-masing. Amerika Serikat menawarkan fleksibilitas yang lebih besar dalam kepemilikan tanah, tetapi juga menghadapi masalah spekulasi tanah dan ketimpangan penguasaan lahan. Di sisi lain, Indonesia memiliki regulasi yang lebih ketat dalam melarang kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, namun masalah birokrasi, penegakan hukum, dan celah hukum masih menjadi hambatan dalam mewujudkan keadilan agraria.

2. Belanda

Tanah merupakan salah satu aset penting yang berperan dalam ketahanan pangan dan perekonomian di berbagai negara,

termasuk Belanda dan Indonesia. Tanah pertanian *Absentee/Guntai* (*absentee land ownership*) mengacu pada tanah yang dimiliki oleh seseorang yang tidak tinggal di wilayah tempat tanah tersebut berada. Fenomena ini sering kali menyebabkan produktivitas tanah menurun, karena tanah tersebut tidak dikelola secara langsung oleh pemiliknya. Di Indonesia, tanah *Absentee* sering disebut sebagai tanah *Guntai*, yang diatur secara ketat oleh hukum agraria.

Perbandingan antara regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai* di Belanda dan Indonesia menarik untuk diteliti, karena kedua negara memiliki latar belakang sejarah agraria yang berbeda namun menghadapi tantangan yang sama dalam hal distribusi tanah yang adil dan produktif. Disertasi ini membahas perbandingan regulasi di kedua negara, termasuk kelebihan dan kekurangannya.

a. Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian *Absentee/Guntai* di Belanda

Belanda adalah salah satu negara dengan sistem pertanian yang sangat maju, meskipun memiliki keterbatasan sumber daya lahan. Oleh karena itu, regulasi mengenai pengelolaan tanah pertanian, termasuk kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, menjadi sangat penting. Meskipun Belanda tidak memiliki larangan yang ketat seperti Indonesia terkait tanah *Absentee/Guntai*, negara ini memiliki mekanisme hukum dan kebijakan yang memastikan

bahwa tanah pertanian dikelola secara produktif dan tidak ditelantarkan oleh pemilik *Absentee/Guntai*.

1) **Sistem Hukum Tanah di Belanda:** Di Belanda, kepemilikan tanah diatur oleh *Dutch Civil Code (Burgelijk Wetboek)*, yang menyediakan kebebasan kepemilikan tanah, termasuk untuk tanah pertanian. Tidak ada larangan eksplisit mengenai kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Namun, terdapat sejumlah regulasi dan kebijakan yang mengatur penggunaan tanah pertanian, di antaranya:

a) **Pajak Tanah:**⁹ Belanda menerapkan pajak yang lebih tinggi untuk tanah yang tidak dikelola atau tidak digunakan secara produktif. Hal ini mendorong pemilik tanah *Absentee/Guntai* untuk menyewakan atau menjual tanah mereka kepada petani lokal atau perusahaan agribisnis yang dapat mengelolanya secara efisien.

b) **Penggunaan Tanah yang Berkelanjutan:**¹⁰ Kebijakan pertanian Belanda menekankan pentingnya penggunaan lahan secara berkelanjutan. Pemerintah mendorong para pemilik tanah, baik lokal maupun *Absentee/Guntai*, untuk mengelola tanah pertanian sesuai dengan standar keberlanjutan yang ditetapkan oleh Uni Eropa.

⁹ OECD. (2015). *Agricultural Policies in the Netherlands: Monitoring and Evaluation*. Paris: OECD Publishing., hlm. 39.

¹⁰ Brouwer, Floor. (2004). *Sustainable Agriculture in the Netherlands: Environmental Issues and Policy Measures*. London: Routledge., hlm 52.

2) **Sistem Sewa Tanah:** Kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* di Belanda sering kali disertai dengan sistem sewa tanah (*lease agreements*). Pemilik tanah *Absentee/Guntai* dapat menyewakan tanah mereka kepada petani lokal untuk dikelola. Dalam hal ini, regulasi kontrak sewa tanah memberikan perlindungan baik bagi pemilik tanah maupun penyewa. Kontrak sewa tanah diatur oleh hukum kontrak Belanda, dan perjanjian sewa harus dibuat dalam jangka waktu tertentu dengan hak dan kewajiban yang jelas.

3) **Land Trusts dan Perlindungan Tanah Pertanian:**¹¹ Seperti di Amerika Serikat, di Belanda terdapat *land trusts* yang berfungsi untuk melindungi tanah pertanian dari spekulasi dan memastikan bahwa tanah pertanian digunakan secara produktif. *Land trust* ini membantu para pemilik *Absentee/Guntai* dalam mengelola tanah mereka dengan berkolaborasi bersama petani lokal, dan menjaga agar tanah tetap digunakan untuk pertanian.

b. Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian *Absentee/Guntai* di Indonesia¹²

1) **Redistribusi Tanah *Absentee/Guntai*:** Salah satu upaya utama pemerintah Indonesia dalam menangani tanah

¹¹ Van der Meulen, Hans. (2008). *Land and Water Rights in the Netherlands: Historical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press., hlm 73.

¹² Sembiring, Yance. (2015). *Konflik Tanah Absentee di Indonesia: Perspektif Hukum dan Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Publishing., hlm. 20.

pertanian *Absentee/Guntai* adalah melalui redistribusi tanah *Absentee* atau tanah *Guntai*. Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 mengatur mekanisme redistribusi tanah *Absentee/Guntai* kepada petani penggarap yang tinggal di wilayah tempat tanah tersebut berada. Tanah yang dikuasai oleh *Absentee/Guntai* harus dijual atau dialihkan kepada penduduk lokal yang berdomisili di daerah tersebut.

2) **Sanksi untuk Pemilik *Absentee/Guntai***: Pemilik tanah *Absentee/Guntai* di Indonesia yang tidak mengalihkan hak atas tanahnya kepada petani lokal dapat dikenai sanksi, termasuk penyitaan tanah oleh negara untuk kemudian didistribusikan kepada petani yang berhak. Pemerintah juga telah menerapkan berbagai program reformasi agraria untuk memastikan bahwa tanah pertanian digunakan secara produktif dan dikelola oleh mereka yang benar-benar tinggal di daerah tersebut.

c. Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Belanda¹³

1) Kelebihan

a) **Fleksibilitas dalam Kepemilikan Tanah**: Regulasi tanah di Belanda lebih fleksibel dalam hal kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Pemilik tanah tidak diwajibkan tinggal di wilayah tempat tanah mereka berada, namun

¹³ Van Vliet, Bas. (2005). *Agriculture and Environment in the Netherlands: Emerging Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, hlm 55.

ada mekanisme yang memastikan bahwa tanah pertanian dikelola secara produktif melalui sistem sewa tanah dan land trust. Fleksibilitas ini memberikan kebebasan kepada investor dan pemilik tanah untuk tetap memiliki tanah pertanian tanpa harus tinggal di sana, asalkan tanah tersebut tetap produktif.

b) **Mekanisme Pajak untuk Mendorong Produktivitas:**

Sistem pajak di Belanda mendorong pemilik tanah *Absentee/Guntai* untuk menggunakan tanah mereka dengan cara yang produktif atau menyewakannya kepada petani lokal. Pajak yang lebih tinggi bagi tanah yang tidak digunakan secara produktif membuat spekulasi tanah kurang menarik bagi pemilik *Absentee/Guntai*, sehingga mereka cenderung mengelola atau mengalihkan tanah mereka.

2) Kekurangan

a) **Potensi Spekulasi Tanah:** Meskipun ada mekanisme pajak, regulasi di Belanda yang tidak melarang kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* membuka peluang bagi spekulasi tanah. Pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tidak memiliki minat dalam pengelolaan tanah bisa saja membeli tanah untuk tujuan investasi jangka panjang tanpa niat untuk meningkatkan produktivitas pertanian.

b) **Kurangnya Akses Bagi Petani Lokal:** Sistem sewa tanah di Belanda yang menguntungkan bagi pemilik tanah *Absentee/Guntai* juga dapat membatasi akses petani lokal untuk memiliki tanah mereka sendiri. Meskipun petani lokal dapat menyewa tanah, kepemilikan tanah tetap berada di tangan pemilik *Absentee/Guntai* yang tinggal di luar wilayah tersebut.

d. Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Indonesia¹⁴

1) Kelebihan

a) **Fokus pada Keadilan Agraria:** Regulasi di Indonesia menekankan keadilan agraria, dengan memastikan bahwa tanah pertanian hanya dimiliki oleh mereka yang tinggal di wilayah tersebut dan mampu mengelola tanah secara langsung. Larangan terhadap kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* dirancang untuk mencegah spekulasi tanah dan meningkatkan kesejahteraan petani lokal.

b) **Redistribusi Tanah untuk Petani Lokal:** Redistribusi tanah *Absentee/Guntai* di Indonesia memberikan kesempatan bagi petani penggarap untuk memiliki tanah yang mereka kelola. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan produktivitas pertanian dan menciptakan pemerataan akses terhadap lahan pertanian.

¹⁴ Fauzi, Noer. (2014). *Tanah dan Pembangunan: Kebijakan Agraria dalam Perubahan Sosial*. Jakarta: Pustaka LP3ES., hlm. 63.

2) Kekurangan

a) **Proses Birokrasi yang Rumit:** Meskipun regulasi tentang tanah *Absentee/Guntai* sudah ada, proses birokrasi untuk peralihan kepemilikan tanah sering kali rumit dan berbelit-belit. Banyak petani lokal yang mengalami kesulitan dalam mengakses tanah *Absentee/Guntai* akibat prosedur administratif yang kompleks.

b) **Kurangnya Penegakan Hukum:** Salah satu kelemahan utama dalam regulasi tanah *Absentee/Guntai* di Indonesia adalah kurangnya penegakan hukum. Banyak pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tetap dapat mempertahankan tanah mereka tanpa mematuhi peraturan yang ada, sehingga redistribusi tanah tidak berjalan optimal.

Perbandingan antara regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai* di Belanda dan Indonesia menunjukkan bahwa kedua negara memiliki pendekatan yang berbeda namun sama-sama menghadapi tantangan terkait tanah *Absentee/Guntai*. Belanda menawarkan fleksibilitas yang lebih besar, namun berisiko menciptakan spekulasi tanah. Di sisi lain, Indonesia memiliki regulasi yang lebih ketat dan bertujuan untuk menciptakan keadilan agraria, tetapi menghadapi tantangan dalam hal birokrasi dan penegakan hukum.

3. Perancis

Tanah merupakan aset penting dalam mendukung sektor pertanian, ketahanan pangan, serta kesejahteraan ekonomi sebuah negara. Salah satu tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan tanah pertanian adalah fenomena kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, yaitu tanah yang dimiliki oleh seseorang yang tidak tinggal atau berdomisili di wilayah tempat tanah tersebut berada. Fenomena ini menyebabkan tanah sering kali tidak dikelola secara produktif, yang pada gilirannya menurunkan produktivitas pertanian dan mengakibatkan ketimpangan kepemilikan lahan.

Di beberapa negara seperti Perancis dan Indonesia, kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* diatur dalam berbagai regulasi untuk memastikan bahwa tanah pertanian digunakan secara produktif dan adil. Meskipun ada peraturan yang mengatur kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* di kedua negara, pendekatan dan penerapannya berbeda satu sama lain.

Disertasi ini akan menguraikan regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai* di Perancis, membandingkannya dengan Indonesia, serta membahas kelebihan dan kekurangannya di kedua negara.

a. Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian *Absentee/Guntai* di Perancis

Di Perancis, kepemilikan tanah pertanian diatur oleh

hukum nasional dan berbagai peraturan yang disesuaikan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan dan produktivitas tanah pertanian. Meskipun Perancis tidak memiliki larangan tegas terhadap kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* seperti yang diterapkan di Indonesia, negara ini memiliki kebijakan yang bertujuan untuk memastikan bahwa tanah pertanian tetap produktif dan dikelola dengan baik oleh pemilik atau petani yang terlibat secara langsung dalam aktivitas pertanian

1) **Safer (*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural*)**:¹⁵ Salah satu lembaga yang sangat berperan dalam mengatur kepemilikan tanah pertanian di Perancis adalah **Safer**. Safer adalah lembaga publik yang bertanggung jawab untuk mengelola penggunaan tanah pertanian di seluruh Perancis, memastikan bahwa tanah pertanian tetap digunakan untuk tujuan agraris, serta mencegah spekulasi tanah oleh pemilik *Absentee/Guntai*. Safer memiliki wewenang untuk membeli tanah pertanian yang dijual dan kemudian menjualnya kembali kepada petani lokal yang benar-benar akan menggunakannya untuk kegiatan pertanian.

Peran Safer sangat penting dalam memastikan bahwa tanah pertanian tidak dijadikan alat spekulasi oleh pemilik *Absentee/Guntai*, karena lembaga ini dapat menolak

¹⁵ OECD. (2015). *Agricultural Policies in France: Monitoring and Evaluation*. Paris: OECD Publishing., hlm. 66.

penjualan tanah kepada individu yang tidak memiliki rencana produktif untuk tanah tersebut. Dengan demikian, Safer memainkan peran kunci dalam menjaga stabilitas kepemilikan dan produktivitas lahan pertanian di Perancis.

2) **Kebijakan Pajak yang Mendukung Pertanian Aktif:**¹⁶

Pemerintah Perancis menggunakan kebijakan perpajakan untuk mendorong pengelolaan tanah secara aktif oleh pemiliknya. Tanah yang tidak digunakan secara produktif dikenakan pajak yang lebih tinggi dibandingkan dengan tanah yang dikelola secara aktif oleh petani. Pajak pertanian ini berfungsi sebagai insentif bagi pemilik tanah *Absentee/Guntai* untuk menjual tanah mereka atau menyewakannya kepada petani lokal yang akan menggunakannya untuk kegiatan pertanian. Kebijakan ini membantu mencegah terjadinya tanah *Absentee/Guntai* yang tidak produktif.

3) **Perlindungan Petani dan Sewa Tanah:**¹⁷

Regulasi sewa tanah pertanian di Perancis sangat mendukung para petani. *Contrat de bail rural* atau kontrak sewa pertanian memberikan perlindungan hukum yang kuat bagi petani yang menyewa tanah dari pemilik *Absentee/Guntai*. Kontrak ini

¹⁶ Worster, Donald. (1994). *Agrarianism in France: Land, Culture, and Community*. Cambridge: Cambridge University Press., hlm. 67.

¹⁷ Moyaux, Anne. (2006). *La politique foncière en France: un état des lieux*. Paris: Éditions France Agricole., hlm 44.

biasanya dibuat dalam jangka panjang dan memungkinkan petani untuk mendapatkan hak-hak yang cukup kuat atas tanah yang mereka garap, termasuk hak untuk memperbarui kontrak setelah masa sewa berakhir. Regulasi ini memastikan bahwa tanah pertanian yang dimiliki oleh *Absentee/Guntai* tetap dapat dikelola secara produktif oleh petani lokal.

b. Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian *Absentee/Guntai* di Indonesia¹⁸

Di Indonesia, regulasi tentang tanah pertanian *Absentee/Guntai* diatur secara ketat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. Pasal 10 UUPA secara tegas melarang kepemilikan tanah pertanian oleh *Absentee/Guntai*. Kebijakan ini didasarkan pada keinginan untuk menciptakan keadilan agraria, menghindari spekulasi tanah, dan meningkatkan produktivitas pertanian melalui pengelolaan langsung oleh pemilik tanah.

1) **Redistribusi Tanah *Absentee/Guntai***: Di Indonesia, tanah *Absentee* atau tanah *Guntai* harus dijual atau dialihkan kepada penduduk lokal yang berdomisili di wilayah tempat tanah tersebut berada. Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 mengatur mekanisme redistribusi tanah *Absentee/Guntai* kepada petani penggarap lokal. Tujuan utamanya adalah

¹⁸ Sembiring, Yance. (2015). *Konflik Tanah Absentee di Indonesia: Perspektif Hukum dan Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Publishing., hlm. 20.

untuk mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah dan meningkatkan kesejahteraan petani melalui pemberian akses terhadap lahan pertanian.

2) **Sanksi bagi Pemilik *Absentee/Guntai***: Pemerintah Indonesia menetapkan sanksi bagi pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tidak mengalihkan tanah mereka kepada petani lokal. Sanksi ini meliputi denda dan bahkan penyitaan tanah yang tidak dialihkan secara tepat waktu. Tanah yang disita kemudian didistribusikan kepada petani lokal yang memenuhi syarat melalui program redistribusi tanah.

c. Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Perancis¹⁹

1) Kelebihan

a) **Mekanisme Safer yang Efektif**: Salah satu kelebihan utama sistem di Perancis adalah keberadaan **Safer**, yang secara efektif mengelola peralihan kepemilikan tanah pertanian. Safer mencegah spekulasi tanah oleh pemilik *Absentee/Guntai* dan memastikan bahwa tanah pertanian hanya dijual kepada mereka yang benar-benar akan mengelola tanah secara produktif. Ini merupakan perlindungan yang kuat terhadap spekulasi lahan, yang sering kali menjadi masalah di banyak negara lain.

¹⁹ Vanier, Martin. (2000). *L'aménagement du territoire en France: fondements et perspectives*. Paris: PUF., hlm. 24.

b) **Kebijakan Pajak yang Menginspirasi:** Kebijakan pajak yang diterapkan di Perancis sangat efektif dalam mendorong pemilik tanah *Absentee/Guntai* untuk mengelola tanah mereka atau mengalihkan kepemilikannya kepada petani lokal. Pajak yang lebih tinggi bagi tanah yang tidak produktif menciptakan insentif yang kuat untuk mempertahankan penggunaan lahan secara aktif dan produktif.

c) **Perlindungan Hak Petani Sewa:** Regulasi sewa tanah yang ketat di Perancis melindungi petani dari tindakan spekulatif pemilik tanah *Absentee/Guntai*. Petani memiliki hak yang kuat melalui *contrat de bail rural*, yang memberikan keamanan hukum dan kepastian jangka panjang bagi petani untuk terus menggarap tanah.

2) Kekurangan

a) **Fleksibilitas yang Berlebihan:** Meskipun Safer dan kebijakan pajak berusaha mengurangi spekulasi tanah, sistem di Perancis masih memberikan kebebasan besar kepada pemilik tanah *Absentee/Guntai* untuk tetap memiliki tanah yang tidak mereka tinggali. Ini berbeda dengan Indonesia, yang melarang kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* secara tegas.

b) **Ketergantungan pada Safer:** Efektivitas sistem ini

sangat bergantung pada Safer, sehingga jika terjadi kegagalan dalam pengelolaan atau penegakan kebijakan oleh lembaga ini, spekulasi tanah dapat meningkat. Ketergantungan ini dapat menjadi kelemahan jika Safer tidak berfungsi optimal atau menghadapi kendala sumber daya.

d. Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Indonesia²⁰

1) Kelebihan

a) **Fokus pada Keadilan Agraria:** Regulasi di Indonesia menekankan keadilan agraria dengan melarang kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Ini bertujuan untuk memastikan bahwa tanah pertanian dimiliki oleh mereka yang tinggal di wilayah tersebut dan dapat mengelola tanah secara langsung, sehingga produktivitas pertanian dapat meningkat.

b) **Redistribusi Tanah untuk Petani Lokal:** Sistem redistribusi tanah di Indonesia memberikan kesempatan bagi petani lokal untuk memiliki tanah pertanian melalui program redistribusi tanah. Ini membantu mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah dan meningkatkan kesejahteraan petani.

²⁰ Fauzi, Noer. (2014). *Tanah dan Pembangunan: Kebijakan Agraria dalam Perubahan Sosial*. Jakarta: Pustaka LP3ES., hlm. 63.

2) Kekurangan

a) **Proses Birokrasi yang Lambat:** Meskipun ada regulasi yang baik, proses birokrasi di Indonesia sering kali lambat dan berbelit-belit. Banyak petani mengalami kesulitan dalam mengakses tanah *Absentee/Guntai* karena prosedur administratif yang kompleks dan lambat.

b) **Kurangnya Penegakan Hukum:** Salah satu kelemahan utama sistem di Indonesia adalah kurangnya penegakan hukum yang efektif. Banyak pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang berhasil mempertahankan kepemilikan tanah mereka tanpa mengikuti aturan, karena lemahnya pengawasan dan penegakan hukum.

Perbandingan antara regulasi peralihan kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai* di Perancis dan Indonesia menunjukkan adanya kelebihan dan kekurangan di kedua negara. Perancis memiliki mekanisme yang lebih fleksibel dan didukung oleh lembaga seperti Safer, sementara Indonesia lebih fokus pada keadilan agraria dengan melarang kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Namun, kedua negara menghadapi tantangan dalam hal penegakan hukum dan pengelolaan lahan secara adil dan produktif.

4. Brazil

Kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai* adalah salah satu fenomena yang umum terjadi di negara-negara agraris, termasuk di Brazil dan Indonesia. Tanah *Absentee/Guntai* merujuk pada kepemilikan tanah pertanian oleh individu atau entitas yang tidak tinggal di daerah tempat tanah tersebut berada, dan seringkali tidak mengelola tanah secara langsung. Fenomena ini dapat menyebabkan berbagai masalah, seperti ketimpangan penguasaan tanah, penurunan produktivitas pertanian, serta spekulasi tanah yang dapat memperburuk ketimpangan sosial dan ekonomi.

Baik Brazil maupun Indonesia menghadapi tantangan serupa dalam hal kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Kedua negara ini memiliki sejarah panjang dalam reformasi agraria, dan masing-masing telah merumuskan kebijakan yang berbeda dalam menghadapi permasalahan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Disertasi ini akan membahas regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai* di Brazil, membandingkannya dengan Indonesia, serta menguraikan kelebihan dan kekurangan regulasi di kedua negara tersebut.

a. Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian *Absentee/Guntai* di Brazil

Brazil adalah salah satu negara dengan luas wilayah pertanian terbesar di dunia. Di Brazil, tanah *Absentee/Guntai*

menjadi masalah yang signifikan, terutama terkait dengan konsentrasi kepemilikan lahan dan spekulasi tanah oleh perusahaan-perusahaan besar dan pemilik *Absentee/Guntai* yang tinggal di kota-kota besar atau bahkan luar negeri. Pemerintah Brazil telah menerapkan berbagai regulasi untuk menangani permasalahan ini, namun efektivitasnya masih menjadi bahan perdebatan.

1) **Reforma Agrária (Reformasi Agraria):**²¹ Brazil memiliki sejarah panjang reformasi agraria yang dimulai pada abad ke-20. Pemerintah Brazil, melalui *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)*, bertanggung jawab atas implementasi kebijakan reformasi agraria, termasuk redistribusi tanah kepada petani kecil dan pengelolaan tanah *Absentee/Guntai*. **INCRA** berperan dalam mengidentifikasi tanah *Absentee/Guntai* yang tidak dikelola secara produktif, dan tanah-tanah tersebut dapat disita oleh pemerintah untuk kemudian dialokasikan kepada petani penggarap.

2) **Legislação sobre a Propriedade de Terra (Legislasi tentang Kepemilikan Tanah):**²² Di Brazil, kepemilikan tanah diatur oleh berbagai undang-undang yang bertujuan untuk

²¹ INCRA. (2020). *Relatório Anual sobre a Reforma Agrária no Brasil*. Brasília: INCRA., hlm. 54.

²² Sauer, Sérgio. (2016). *Land Struggles and Land Reform in Brazil: A Historical Perspective*. São Paulo: Cortez Editora., hlm. 65.

mencegah konsentrasi tanah di tangan segelintir pemilik *Absentee/Guntai*. Undang-undang ini mendorong pemilik tanah *Absentee/Guntai* untuk mengelola tanah mereka secara produktif atau menjualnya kepada petani lokal. Pemerintah Brazil juga menerapkan kebijakan pajak tanah yang tinggi bagi tanah yang tidak digunakan untuk kegiatan pertanian produktif, guna mendorong pemilik tanah *Absentee/Guntai* untuk mengalihkan hak kepemilikan mereka kepada petani yang benar-benar akan mengelola tanah.

3) **Sistem Pengawasan Penggunaan Tanah:** Brazil menerapkan sistem pengawasan penggunaan tanah yang ketat. Melalui lembaga seperti INCRA dan Kementerian Agraria, pemerintah memantau penggunaan tanah pertanian untuk memastikan bahwa tanah *Absentee/Guntai* tidak disalahgunakan untuk tujuan spekulatif. Jika tanah *Absentee/Guntai* tidak digunakan secara produktif dalam jangka waktu tertentu, tanah tersebut dapat dikenai sanksi atau bahkan disita oleh negara.

4) **Sistem Redistribusi Tanah:** Seperti halnya Indonesia, Brazil juga memiliki program redistribusi tanah. Tanah-tanah pertanian yang dimiliki oleh absentee atau tidak digunakan secara produktif dapat diambil alih oleh negara dan didistribusikan kepada petani kecil. Program redistribusi

tanah di Brazil telah memberikan akses lahan kepada banyak petani kecil, meskipun dalam praktiknya program ini masih menghadapi banyak tantangan, terutama dalam hal birokrasi dan konflik kepemilikan tanah.

b. Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian *Absentee/Guntai* di Indonesia²³

Di Indonesia, regulasi tentang tanah pertanian *Absentee/Guntai* diatur secara ketat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. Pasal 10 UUPA secara tegas melarang kepemilikan tanah pertanian oleh *Absentee/Guntai*. Kebijakan ini didasarkan pada keinginan untuk menciptakan keadilan agraria, menghindari spekulasi tanah, dan meningkatkan produktivitas pertanian melalui pengelolaan langsung oleh pemilik tanah.

- 1) **Redistribusi Tanah *Absentee/Guntai***: Di Indonesia, tanah *Absentee* atau tanah *Guntai* harus dijual atau dialihkan kepada penduduk lokal yang berdomisili di wilayah tempat tanah tersebut berada. Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 mengatur mekanisme redistribusi tanah *Absentee/Guntai* kepada petani penggarap lokal. Tujuan utamanya adalah untuk mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah dan meningkatkan kesejahteraan petani melalui pemberian akses

²³ Sembiring, Yance. (2015). *Konflik Tanah Absentee di Indonesia: Perspektif Hukum dan Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Publishing., hlm. 20.

terhadap lahan pertanian.

- 2) **Sanksi bagi Pemilik *Absentee/Guntai***: Pemerintah Indonesia menetapkan sanksi bagi pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tidak mengalihkan tanah mereka kepada petani lokal. Sanksi ini meliputi denda dan bahkan penyitaan tanah yang tidak dialihkan secara tepat waktu. Tanah yang disita kemudian didistribusikan kepada petani lokal yang memenuhi syarat melalui program redistribusi tanah.

c. Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Brazil²⁴

1) Kelebihan

- a) **Program Redistribusi Tanah yang Efektif**: Program redistribusi tanah di Brazil, yang dijalankan oleh INCRA, telah berhasil memberikan akses lahan kepada ribuan petani kecil. Program ini memungkinkan petani kecil untuk memiliki lahan dan mengelolanya secara produktif, sehingga mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah di Brazil.

b) **Pengawasan yang Ketat terhadap Penggunaan Tanah**:

Brazil memiliki sistem pengawasan penggunaan tanah yang ketat, yang memastikan bahwa tanah *Absentee/Guntai* tidak disalahgunakan untuk tujuan

²⁴ Borras, Saturnino M. Jr. (2008). *Competing Views and Strategies on Agrarian Reform: International Perspective on Brazil and Indonesia*. London: Routledge., hlm 32.

spekulatif. Pemerintah melalui INCRA dan Kementerian Agraria dapat memantau penggunaan tanah secara langsung dan menindak pelanggaran kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*.

c) **Pajak Tinggi bagi Tanah yang Tidak Produktif**

Kebijakan pajak yang tinggi bagi tanah *Absentee/Guntai* yang tidak digunakan secara produktif menjadi insentif bagi pemilik tanah untuk menjual atau menyewakan tanah mereka kepada petani lokal. Hal ini membantu meningkatkan produktivitas lahan pertanian di Brazil.

2) Kekurangan

a) **Birokrasi yang Rumit:** Seperti halnya di Indonesia, proses birokrasi untuk redistribusi tanah di Brazil sering kali rumit dan memakan waktu lama. Banyak petani menghadapi hambatan administratif dalam memperoleh hak atas tanah yang mereka garap.

b) **Konflik Kepemilikan Tanah:** Program redistribusi tanah di Brazil sering kali menghadapi konflik kepemilikan tanah, terutama di daerah-daerah pedesaan yang jauh dari pusat pemerintahan. Banyak pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang mencoba mempertahankan tanah mereka meskipun tidak mengelolanya secara langsung, yang menyebabkan konflik dengan petani lokal.

d. Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Indonesia²⁵

1) Kelebihan

a) **Fokus pada Keadilan Agraria:** Regulasi di Indonesia menekankan keadilan agraria dengan melarang kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Ini bertujuan untuk memastikan bahwa tanah pertanian dimiliki oleh mereka yang tinggal di wilayah tersebut dan dapat mengelola tanah secara langsung, sehingga produktivitas pertanian dapat meningkat.

b) **Redistribusi Tanah untuk Petani Lokal:** Sistem redistribusi tanah di Indonesia memberikan kesempatan bagi petani lokal untuk memiliki tanah pertanian melalui program redistribusi tanah. Ini membantu mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah dan meningkatkan kesejahteraan petani.

2) Kekurangan

a) **Proses Birokrasi yang Lambat:** Meskipun ada regulasi yang baik, proses birokrasi di Indonesia sering kali lambat dan berbelit-belit. Banyak petani mengalami kesulitan dalam mengakses tanah *Absentee/Guntai* karena prosedur administratif yang kompleks dan lambat.

b) **Kurangnya Penegakan Hukum:** Salah satu kelemahan

²⁵ Fauzi, Noer. (2014). *Tanah dan Pembangunan: Kebijakan Agraria dalam Perubahan Sosial*. Jakarta: Pustaka LP3ES., hlm. 63.

utama sistem di Indonesia adalah kurangnya penegakan hukum yang efektif. Banyak pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang berhasil mempertahankan kepemilikan tanah mereka tanpa mengikuti aturan, karena lemahnya pengawasan dan penegakan hukum.

Perbandingan antara regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai* di Brazil dan Indonesia menunjukkan bahwa kedua negara menghadapi tantangan yang serupa dalam hal pengelolaan tanah *Absentee/Guntai*, meskipun ada perbedaan dalam pendekatan dan implementasi regulasinya. Brazil memiliki sistem pengawasan yang lebih ketat dan program redistribusi tanah yang efektif melalui INCRA, sementara Indonesia lebih fokus pada keadilan agraria dengan melarang kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* secara tegas. Namun, kedua negara menghadapi masalah birokrasi dan penegakan hukum yang perlu diperbaiki agar regulasi terkait tanah *Absentee/Guntai* dapat lebih efektif.

Peneliti juga memiliki data komparasi dalam bentuk tabel mengenai regulasi peralihan kepemilikan Hak Atas Tanah pertanian *Absentee/Guntai* di negara-negara lain, meliputi:

Tabel 4

Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian

Absentee/Guntai di Negara-Negara Lain

Amerika Serikat	Belanda	Perancis	Brazil
<p>Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian <i>Absentee/Guntai</i> di Amerika Serikat</p> <p>Di Amerika Serikat, tanah pertanian <i>Absentee/Guntai</i> lebih umum ditemukan karena sistem pertanian komersial yang terdesentralisasi dan sifat kepemilikan tanah yang sangat terpengaruh oleh pasar. Sistem hukum di Amerika Serikat tidak secara eksplisit melarang kepemilikan tanah pertanian <i>Absentee/Guntai</i>, namun regulasi terkait sering kali ditangani pada</p>	<p>Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian <i>Absentee/Guntai</i> di Belanda</p> <p>Belanda adalah salah satu negara dengan sistem pertanian yang sangat maju, meskipun memiliki keterbatasan sumber daya lahan. Oleh karena itu, regulasi mengenai pengelolaan tanah pertanian, termasuk kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i>, menjadi sangat penting. Meskipun Belanda tidak memiliki larangan yang ketat seperti Indonesia terkait tanah <i>Absentee/Guntai</i>,</p>	<p>Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian <i>Absentee/Guntai</i> di Perancis</p> <p>Di Perancis, kepemilikan tanah pertanian diatur oleh hukum nasional dan berbagai peraturan yang disesuaikan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan dan produktivitas tanah pertanian. Meskipun Perancis tidak memiliki larangan tegas terhadap kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i> seperti yang diterapkan di Indonesia, negara ini memiliki kebijakan yang bertujuan untuk</p>	<p>Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian <i>Absentee/Guntai</i> di Brazil</p> <p>Brazil adalah salah satu negara dengan luas wilayah pertanian terbesar di dunia. Di Brazil, tanah <i>Absentee/Guntai</i> menjadi masalah yang signifikan, terutama terkait dengan konsentrasi kepemilikan lahan dan spekulasi tanah oleh perusahaan-perusahaan besar dan pemilik <i>Absentee/Guntai</i> yang tinggal di kota-kota besar atau bahkan luar negeri. Pemerintah Brazil</p>

<p>tingkat negara bagian, bukan federal.²⁶ Hukum Negara Bagian:27 Setiap negara bagian di Amerika Serikat memiliki aturan sendiri terkait dengan kepemilikan tanah pertanian <i>Absentee/Guntai</i>. Beberapa negara bagian, seperti Iowa dan Minnesota, memiliki regulasi yang lebih ketat untuk membatasi kepemilikan tanah pertanian <i>Absentee/Guntai</i>, terutama oleh perusahaan besar dan investor asing. Aturan ini ditujukan</p>	<p>negara ini memiliki mekanisme hukum dan kebijakan yang memastikan bahwa tanah pertanian dikelola secara produktif dan tidak ditelantarkan oleh pemilik <i>Absentee/Guntai</i>. Sistem Hukum Tanah di Belanda: Di Belanda, kepemilikan tanah diatur oleh <i>Dutch Civil Code (Burgelijk Wetboek)</i>, yang menyediakan kebebasan kepemilikan tanah, termasuk untuk tanah pertanian. Tidak ada larangan eksplisit mengenai kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i>.</p>	<p>memastikan bahwa tanah pertanian tetap produktif dan dikelola dengan baik oleh pemilik atau petani yang terlibat secara langsung dalam aktivitas pertanian Safer (Société foncier et d'établissement rural):40 Salah satu lembaga yang sangat berperan dalam mengatur kepemilikan tanah pertanian di Perancis adalah Safer. Safer adalah lembaga publik yang bertanggung jawab untuk mengelola penggunaan tanah</p>	<p>telah menerapkan berbagai regulasi untuk menangani permasalahan ini, namun efektivitasnya masih menjadi bahan perdebatan. Reforma Agrária (Reformasi Agraria):46 Brazil memiliki sejarah panjang reformasi agraria yang dimulai pada abad ke-20. Pemerintah Brazil, melalui <i>Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)</i>, bertanggung jawab atas implementasi kebijakan reformasi agraria, termasuk redistribusi tanah</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

²⁶ Walker, Richard. (2004). *The Conquest of Bread: 150 Years of Agribusiness in California*. New York: The New Press., hlm 40.

²⁷ Lyson, Thomas A. (2002). *Sustainable Agriculture in the United States: Federal Policy and Farmers' Responses*. Cambridge: Cambridge University Press., hlm 48.

⁴⁰ OECD. (2015). *Agricultural Policies in France: Monitoring and Evaluation*. Paris: OECD Publishing., hlm. 66.

⁴⁶ INCRA. (2020). *Relatório Anual sobre a Reforma Agrária no Brasil*. Brasília: INCRA., hlm. 54.

<p>untuk melindungi komunitas pertanian lokal, memastikan bahwa tanah tetap dikelola oleh petani lokal, dan mencegah spekulasi lahan oleh pemilik <i>Absentee/Guntai</i>. Regulasi Pajak:28 Salah satu cara Amerika Serikat mengatur kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i> adalah melalui kebijakan pajak. Tanah pertanian yang dimiliki oleh <i>Absentee/Guntai</i> dikenakan pajak yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan tanah yang dikelola langsung oleh pemiliknya.</p>	<p>Namun, terdapat sejumlah regulasi dan kebijakan yang mengatur penggunaan tanah pertanian, di antaranya: Pajak Tanah:34 Belanda menerapkan pajak yang lebih tinggi untuk tanah yang tidak dikelola atau tidak digunakan secara produktif. Hal ini mendorong pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> untuk menyewakan atau menjual tanah mereka kepada petani lokal atau perusahaan agribisnis yang dapat mengelolanya secara efisien. Penggunaan Tanah yang Berkelanjutan:35</p>	<p>pertanian di seluruh Perancis, memastikan bahwa tanah pertanian tetap digunakan untuk tujuan agraris, serta mencegah spekulasi tanah oleh pemilik <i>Absentee/Guntai</i>. Safer memiliki wewenang untuk membeli tanah pertanian yang dijual dan kemudian menjualnya kembali kepada petani lokal yang benar-benar akan menggunakannya untuk kegiatan pertanian. Peran Safer sangat penting dalam memastikan bahwa tanah pertanian tidak dijadikan alat</p>	<p>kepada petani kecil dan pengelolaan tanah <i>Absentee/Guntai</i>. INCRA berperan dalam mengidentifikasi tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang tidak dikelola secara produktif, dan tanah-tanah tersebut dapat disita oleh pemerintah untuk kemudian dialokasikan kepada petani penggarap. Legislação sobre a Propriedade de Terra (Legislasi tentang Kepemilikan Tanah):47 Di Brazil, kepemilikan tanah diatur oleh berbagai undang-undang yang</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

²⁸ Rosser, Andrew (2014). *Agrarian Reforms in the United States: Politics, Policies, and Outcomes*. London: Palgrave Macmillan., hlm 32.

³⁴ OECD. (2015). *Agricultural Policies in the Netherlands: Monitoring and Evaluation*. Paris: OECD Publishing., hlm. 39.

³⁵ Brouwer, Floor. (2004). *Sustainable Agriculture in the Netherlands: Environmental Issues and Policy Measures*. London: Routledge., hlm 52.

⁴⁷ Sauer, Sérgio. (2016). *Land Struggles and Land Reform in Brazil: A Historical*

<p>Kebijakan ini bertujuan untuk mendorong pemilik <i>Absentee/Guntai</i> untuk menjual atau mengalihkan tanah mereka kepada petani lokal yang akan mengelola tanah tersebut secara produktif.</p> <p>Agricultural Land Trusts:²⁹ Di beberapa wilayah, peralihan kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i> diatur melalui land trust atau lembaga penyimpanan tanah pertanian. Land trust ini membantu menjaga tanah pertanian agar tidak jatuh ke tangan spekulasi atau pihak yang tidak</p>	<p>Kebijakan pertanian Belanda menekankan pentingnya penggunaan lahan secara berkelanjutan. Pemerintah mendorong para pemilik tanah, baik lokal maupun <i>Absentee/Guntai</i>, untuk mengelola tanah pertanian sesuai dengan standar keberlanjutan yang ditetapkan oleh Uni Eropa.</p> <p>Sistem Sewa Tanah: Kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i> di Belanda sering kali disertai dengan sistem sewa tanah (lease agreements). Pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> dapat menyewakan tanah mereka kepada</p>	<p>spekulasi oleh pemilik <i>Absentee/Guntai</i>, karena lembaga ini dapat menolak penjualan tanah kepada individu yang tidak memiliki rencana produktif untuk tanah tersebut. Dengan demikian, Safer memainkan peran kunci dalam menjaga stabilitas kepemilikan dan produktivitas lahan pertanian di Perancis. Kebijakan Pajak yang Mendukung Pertanian Aktif:⁴¹ Pemerintah Perancis menggunakan kebijakan perpajakan untuk mendorong pengelolaan tanah secara aktif oleh pemiliknya. Tanah</p>	<p>bertujuan untuk mencegah konsentrasi tanah di tangan segelintir pemilik <i>Absentee/Guntai</i>. Undang-undang ini mendorong pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> untuk mengelola tanah mereka secara produktif atau menjualnya kepada petani lokal. Pemerintah Brazil juga menerapkan kebijakan pajak tanah yang tinggi bagi tanah yang tidak digunakan untuk kegiatan pertanian produktif, guna mendorong pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> untuk mengalihkan</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Perspective. São Paulo: Cortez Editora., hlm. 65.

²⁹ Johnston, D. (1999). *Land Trusts and Agricultural Preservation: Lessons from the US Experience.*, hlm 55.

⁴¹ Worster, Donald. (1994). *Agrarianism in France: Land, Culture, and Community*. Cambridge: Cambridge University Press., hlm. 67.

<p>menggunakannya untuk keperluan produktif. Melalui mekanisme ini, tanah pertanian dapat dialihkan kepada petani lokal atau kelompok pertanian untuk dikelola secara berkelanjutan.</p> <p>Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian <i>Absentee/Guntai</i> di Indonesia</p> <p>Di Indonesia, regulasi terkait kepemilikan tanah pertanian <i>Absentee/Guntai</i> diatur secara tegas dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. Pasal 10 UUPA melarang kepemilikan tanah pertanian oleh</p>	<p>petani lokal untuk dikelola. Dalam hal ini, regulasi kontrak sewa tanah memberikan perlindungan baik bagi pemilik tanah maupun penyewa.</p> <p>Kontrak sewa tanah diatur oleh hukum kontrak Belanda, dan perjanjian sewa harus dibuat dalam jangka waktu tertentu dengan hak dan kewajiban yang jelas.</p> <p><i>Land Trusts</i> dan Perlindungan Tanah Pertanian:36 Seperti di Amerika Serikat, di Belanda terdapat <i>land trusts</i> yang berfungsi untuk melindungi tanah pertanian dari spekulasi dan memastikan bahwa tanah pertanian digunakan secara</p>	<p>yang tidak digunakan secara produktif dikenakan pajak yang lebih tinggi dibandingkan dengan tanah yang dikelola secara aktif oleh petani. Pajak pertanian ini berfungsi sebagai insentif bagi pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> untuk menjual tanah mereka atau menyewakannya kepada petani lokal yang akan menggunakannya untuk kegiatan pertanian. Kebijakan ini membantu mencegah terjadinya tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang tidak produktif.</p> <p>Perlindungan Petani dan Sewa Tanah:42</p>	<p>hak kepemilikan mereka kepada petani yang benar-benar akan mengelola tanah.</p> <p>Sistem Pengawasan Penggunaan Tanah: Brazil menerapkan sistem pengawasan penggunaan tanah yang ketat. Melalui lembaga seperti INCRA dan Kementerian Agraria, pemerintah memantau penggunaan tanah pertanian untuk memastikan bahwa tanah <i>Absentee/Guntai</i> tidak disalahgunakan untuk tujuan spekulatif. Jika tanah <i>Absentee/Guntai</i> tidak digunakan secara produktif dalam jangka waktu</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³⁶ Van der Meulen, Hans. (2008). *Land and Water Rights in the Netherlands: Historical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press., hlm 73.

⁴² Moyaux, Anne. (2006). *La politique foncière en France: un état des lieux*. Paris: Éditions France Agricole., hlm 44.

<p><i>Absentee/Guntai</i>, dan mengharuskan tanah tersebut dikelola secara langsung oleh pemilik yang berdomisili di wilayah tempat tanah tersebut berada. Larangan ini bertujuan untuk mencegah spekulasi tanah dan mempromosikan keadilan agraria di kalangan petani.³⁰ Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960: UUPA mengatur bahwa tanah pertanian tidak boleh dimiliki oleh mereka yang tinggal di luar daerah tempat tanah tersebut berada, kecuali dengan izin khusus. Jika pemilik tanah</p>	<p>produktif. <i>Land trust</i> ini membantu para pemilik <i>Absentee/Guntai</i> dalam mengelola tanah mereka dengan berkolaborasi bersama petani lokal, dan menjaga agar tanah tetap digunakan untuk pertanian. Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian <i>Absentee/Guntai</i> di Indonesia³⁷ Redistribusi Tanah <i>Absentee/Guntai</i>: Salah satu upaya utama pemerintah Indonesia dalam menangani tanah pertanian absentee adalah melalui redistribusi tanah <i>Absentee</i> atau tanah <i>Guntai</i>. Peraturan Pemerintah No. 224</p>	<p>Regulasi sewa tanah pertanian di Perancis sangat mendukung para petani. <i>Contrat de bail rural</i> atau kontrak sewa pertanian memberikan perlindungan hukum yang kuat bagi petani yang menyewa tanah dari pemilik <i>Absentee/Guntai</i>. Kontrak ini biasanya dibuat dalam jangka panjang dan memungkinkan petani untuk mendapatkan hak-hak cukup kuat atas tanah yang mereka garap, termasuk hak untuk memperbarui kontrak setelah masa sewa berakhir. Regulasi ini memastikan bahwa tanah pertanian yang</p>	<p>tertentu, tanah tersebut dapat dikenai sanksi atau bahkan disita oleh negara. Sistem Redistribusi Tanah: Seperti halnya Indonesia, Brazil juga memiliki program redistribusi tanah. Tanah-tanah pertanian yang dimiliki oleh <i>Absentee/Guntai</i> atau tidak digunakan secara produktif dapat diambil alih oleh negara dan didistribusikan kepada petani kecil. Program redistribusi tanah di Brazil telah memberikan akses lahan kepada banyak petani kecil, meskipun dalam praktiknya program ini masih</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³⁰ Fauzi, Noer. (2014). *Tanah dan Pembangunan: Kebijakan Agraria dalam Perubahan Sosial*. Jakarta: Pustaka LP3ES., hlm 37.

³⁷ Sembiring, Yance. (2015). *Konflik Tanah Absentee di Indonesia: Perspektif Hukum dan Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Publishing., hlm. 20.

<p>pertanian tersebut tidak mampu mengelola tanahnya, tanah tersebut harus dijual kepada penduduk lokal yang mampu mengelolanya.</p> <p>Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961: Peraturan ini mengatur redistribusi tanah <i>Absentee</i>, yang sering disebut sebagai tanah <i>Guntai</i> di Indonesia.</p> <p>Redistribusi tanah <i>Absentee/Guntai</i> diarahkan untuk memberikan hak kepada petani penggarap lokal untuk memiliki dan mengelola tanah tersebut secara langsung.</p> <p>Sanksi Hukum:31</p>	<p>Tahun 1961 mengatur mekanisme redistribusi tanah <i>absentee</i> kepada petani penggarap yang tinggal di wilayah tempat tanah tersebut berada. Tanah yang dikuasai oleh <i>Absentee/Guntai</i> harus dijual atau dialihkan kepada penduduk lokal yang berdomisili di daerah tersebut.</p> <p>Sanksi untuk Pemilik <i>Absentee/Guntai</i>: Pemilik tanah <i>absentee</i> di Indonesia yang tidak mengalihkan hak atas tanahnya kepada petani lokal dapat dikenai sanksi, termasuk penyitaan tanah oleh negara untuk kemudian</p>	<p>dimiliki oleh <i>Absentee/Guntai</i> tetap dapat dikelola secara produktif oleh petani lokal.</p> <p>Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian <i>Absentee/Guntai</i> di Indonesia⁴³</p> <p>Di Indonesia, regulasi tentang tanah pertanian <i>Absentee/Guntai</i> diatur secara ketat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. Pasal 10 UUPA secara tegas melarang kepemilikan tanah pertanian oleh <i>Absentee/Guntai</i>.</p> <p>Kebijakan ini didasarkan pada keinginan untuk</p>	<p>menghadapi banyak tantangan, terutama dalam hal birokrasi dan konflik kepemilikan tanah.</p> <p>Regulasi Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian <i>Absentee/Guntai</i> di Indonesia⁴⁸</p> <p>Di Indonesia, regulasi tentang tanah pertanian <i>Absentee/Guntai</i> diatur secara ketat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. Pasal 10 UUPA secara tegas melarang kepemilikan tanah pertanian oleh <i>Absentee/Guntai</i>.</p> <p>Kebijakan ini didasarkan pada keinginan untuk</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³¹ Sembiring, Yance. (2015). *Konflik Tanah Absentee di Indonesia: Perspektif Hukum dan Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Publishing., hlm 23.

⁴³ Sembiring, Yance. (2015). *Konflik Tanah Absentee di Indonesia: Perspektif Hukum dan Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Publishing., hlm. 20.

⁴⁸ Sembiring, Yance. (2015). *Konflik Tanah Absentee di Indonesia: Perspektif Hukum dan Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Publishing., hlm. 20.

<p>Pemerintah Indonesia menetapkan sanksi bagi pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang tidak mematuhi aturan. Pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang tidak mengalihkan tanahnya kepada petani lokal dapat dikenai denda, atau tanah mereka dapat disita oleh negara untuk didistribusikan kepada petani yang berhak.</p> <p>Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Amerika Serikat³²</p> <p>Kelebihan: Fleksibilitas: Sistem hukum di Amerika Serikat memungkinkan fleksibilitas yang</p>	<p>didistribusikan kepada petani yang berhak. Pemerintah juga telah menerapkan berbagai program reformasi agraria untuk memastikan bahwa tanah pertanian digunakan secara produktif dan dikelola oleh mereka yang benar-benar tinggal di daerah tersebut.</p> <p>Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Belanda³⁸</p> <p>Kelebihan Fleksibilitas dalam Kepemilikan Tanah: Regulasi tanah di Belanda lebih fleksibel dalam hal kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i>. Pemilik tanah tidak diwajibkan tinggal di wilayah tempat tanah</p>	<p>menciptakan keadilan agraria, menghindari spekulasi tanah, dan meningkatkan produktivitas pertanian melalui pengelolaan langsung oleh pemilik tanah.</p> <p>Redistribusi Tanah <i>Absentee</i>: Di Indonesia, tanah <i>Absentee</i> atau tanah <i>Guntai</i> harus dijual atau dialihkan kepada penduduk lokal yang berdomisili di wilayah tempat tanah tersebut berada.</p> <p>Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 mengatur mekanisme redistribusi tanah <i>absentee</i> kepada petani penggarap lokal. Tujuan</p>	<p>menciptakan keadilan agraria, menghindari spekulasi tanah, dan meningkatkan produktivitas pertanian melalui pengelolaan langsung oleh pemilik tanah.</p> <p>Redistribusi Tanah <i>Absentee/Guntai</i>: Di Indonesia, tanah <i>Absentee</i> atau tanah <i>Guntai</i> harus dijual atau dialihkan kepada penduduk lokal yang berdomisili di wilayah tempat tanah tersebut berada.</p> <p>Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 mengatur mekanisme redistribusi tanah <i>Absentee/Guntai</i> kepada petani penggarap lokal.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³² Wilkerson, C. (2004). Agricultural Land Ownership by Absentees in the United States. *Journal of Land Use Policy*. Disadur pada hari Rabu 9 Oktober 2024 pada pukul 16.38 W.I.B.

³⁸ Van Vliet, Bas. (2005). *Agriculture and Environment in the Netherlands: Emerging Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, hlm 55.

<p>lebih besar dalam kepemilikan tanah pertanian. Tanah dapat dimiliki oleh <i>Absentee/Guntai</i>, tetapi negara bagian dapat menetapkan regulasi tambahan untuk melindungi petani lokal dan mencegah spekulasi tanah. Ini memungkinkan lebih banyak dinamika dalam pasar tanah pertanian.</p> <p>Mekanisme Pajak: Regulasi pajak yang lebih tinggi untuk tanah <i>Absentee/Guntai</i> mendorong pemilik tanah untuk menjual tanah mereka kepada petani lokal, yang dapat meningkatkan produktivitas pertanian. Sistem ini juga memastikan bahwa tanah tidak dibiarkan terlantar</p>	<p>mereka berada, namun ada mekanisme yang memastikan bahwa tanah pertanian dikelola secara produktif melalui sistem sewa tanah dan land trust.</p> <p>Fleksibilitas ini memberikan kebebasan kepada investor dan pemilik tanah untuk tetap memiliki tanah pertanian tanpa harus tinggal di sana, asalkan tanah tersebut tetap produktif.</p> <p>Mekanisme Pajak untuk Mendorong Produktivitas: Sistem pajak di Belanda mendorong pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> untuk menggunakan tanah mereka dengan cara yang produktif atau menyewakannya kepada petani lokal.</p>	<p>utamanya adalah untuk mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah dan meningkatkan kesejahteraan petani melalui pemberian akses terhadap lahan pertanian.</p> <p>Sanksi bagi Pemilik <i>Absentee/Guntai</i>: Pemerintah Indonesia menetapkan sanksi bagi pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang tidak mengalihkan tanah mereka kepada petani lokal. Sanksi ini meliputi denda dan bahkan penyitaan tanah yang tidak dialihkan secara tepat waktu.</p> <p>Tanah yang disita kemudian didistribusikan kepada petani lokal yang memenuhi syarat melalui</p>	<p>Tujuan utamanya adalah untuk mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah dan meningkatkan kesejahteraan petani melalui pemberian akses terhadap lahan pertanian.</p> <p>Sanksi bagi Pemilik <i>Absentee/Guntai</i>: Pemerintah Indonesia menetapkan sanksi bagi pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang tidak mengalihkan tanah mereka kepada petani lokal. Sanksi ini meliputi denda dan bahkan penyitaan tanah yang tidak dialihkan secara tepat waktu.</p> <p>Tanah yang disita kemudian didistribusikan kepada petani lokal yang memenuhi</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>atau tidak produktif.</p> <p>Land Trusts: Keberadaan <i>agricultural land trusts</i> memberikan mekanisme yang efektif untuk melindungi tanah pertanian dari spekulasi dan menjaga agar tanah tetap digunakan untuk keperluan agraris. Ini memberikan perlindungan bagi komunitas pertanian lokal.</p> <p>Kekurangan: Spekulasi Tanah: Meskipun ada regulasi yang mengatur kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i>, spekulasi tanah oleh pemilik yang tidak tinggal di lokasi</p>	<p>Pajak yang lebih tinggi bagi tanah yang tidak digunakan secara produktif membuat spekulasi tanah kurang menarik bagi pemilik <i>Absentee/Guntai</i>, sehingga mereka cenderung mengelola atau mengalihkan tanah mereka.</p> <p>Kekurangan Potensi Spekulasi Tanah: Meskipun ada mekanisme pajak, regulasi di Belanda yang tidak melarang kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i> membuka peluang bagi spekulasi tanah.</p> <p>Pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang tidak memiliki minat dalam pengelolaan tanah bisa saja membeli tanah untuk</p>	<p>program redistribusi tanah.</p> <p>Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Perancis⁴⁴ Kelebihan Mekanisme Safer yang Efektif: Salah satu kelebihan utama sistem di Perancis adalah keberadaan Safer, yang secara efektif mengelola peralihan kepemilikan tanah pertanian. Safer mencegah spekulasi tanah oleh pemilik <i>Absentee/Guntai</i> dan memastikan bahwa tanah pertanian hanya dijual kepada mereka yang benar-benar akan mengelola tanah secara produktif. Ini merupakan</p>	<p>syarat melalui program redistribusi tanah.</p> <p>Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Brazil⁴⁹ Kelebihan Program Redistribusi Tanah yang Efektif: Program redistribusi tanah di Brazil, yang dijalankan oleh INCRA, telah berhasil memberikan akses lahan kepada ribuan petani kecil. Program ini memungkinkan petani kecil untuk memiliki lahan dan mengelolanya secara produktif, sehingga mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah di Brazil. Pengawasan yang Ketat terhadap</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁴⁴ Vanier, Martin. (2000). *L'aménagement du territoire en France: fondements et perspectives*. Paris: PUF., hlm. 24.

⁴⁹ Borras, Saturnino M. Jr. (2008). *Competing Views and Strategies on Agrarian Reform: International Perspective on Brazil and Indonesia*. London: Routledge., hlm 32.

<p>tanah masih menjadi masalah. Pemilik <i>Absentee/Guntai</i> yang tidak terlibat langsung dalam pengelolaan tanah sering kali memanfaatkan tanah tersebut untuk keuntungan jangka panjang tanpa memperhatikan produktivitas pertanian. Ketimpangan Penguasaan Tanah: Sistem hukum yang mengizinkan kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i> sering kali memperburuk ketimpangan penguasaan tanah. Pemilik <i>Absentee/Guntai</i>, terutama perusahaan besar atau investor asing, memiliki</p>	<p>tujuan investasi jangka panjang tanpa niat untuk meningkatkan produktivitas pertanian. Kurangnya Akses Bagi Petani Lokal: Sistem sewa tanah di Belanda yang menguntungkan bagi pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> juga dapat membatasi akses petani lokal untuk memiliki tanah mereka sendiri. Meskipun petani lokal dapat menyewa tanah, kepemilikan tanah tetap berada di tangan pemilik <i>Absentee/Guntai</i> yang tinggal di luar wilayah tersebut.</p> <p>Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Indonesia³⁹</p>	<p>perlindungan yang kuat terhadap spekulasi lahan, yang sering kali menjadi masalah di banyak negara lain. Kebijakan Pajak yang Menginspirasi: Kebijakan pajak yang diterapkan di Perancis sangat efektif dalam mendorong pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> untuk mengelola tanah mereka atau mengalihkan kepemilikannya kepada petani lokal. Pajak yang lebih tinggi bagi tanah yang tidak produktif menciptakan insentif yang kuat untuk mempertahankan penggunaan lahan secara aktif dan produktif.</p>	<p>Penggunaan Tanah: Brazil memiliki sistem pengawasan penggunaan tanah yang ketat, yang memastikan bahwa tanah <i>Absentee/Guntai</i> tidak disalahgunakan untuk tujuan spekulatif. Pemerintah melalui INCRA dan Kementerian Agraria dapat memantau penggunaan tanah secara langsung dan menindak pelanggaran kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i>. Pajak Tinggi bagi Tanah yang Tidak Produktif Kebijakan pajak yang tinggi bagi tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang tidak digunakan secara produktif</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³⁹ Fauzi, Noer. (2014). *Tanah dan Pembangunan: Kebijakan Agraria dalam Perubahan Sosial*. Jakarta: Pustaka LP3ES., hlm. 63.

<p>kekuatan modal yang lebih besar, sehingga menguasai sebagian besar lahan pertanian, yang mengurangi akses petani lokal terhadap tanah.</p> <p>Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Indonesia³³</p> <p>Kelebihan Fokus pada Keadilan Agraria: Regulasi di Indonesia, terutama melalui UUPA, menekankan pentingnya keadilan agraria. Larangan terhadap kepemilikan tanah</p> <p><i>Absentee/Guntai</i> dirancang untuk mencegah spekulasi tanah dan memastikan bahwa tanah pertanian dikelola oleh petani</p>	<p>Kelebihan Fokus pada Keadilan Agraria: Regulasi di Indonesia menekankan keadilan agraria, dengan memastikan bahwa tanah pertanian hanya dimiliki oleh mereka yang tinggal di wilayah tersebut dan mampu mengelola tanah secara langsung.</p> <p>Larangan terhadap kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i> dirancang untuk mencegah spekulasi tanah dan meningkatkan kesejahteraan petani lokal.</p> <p>Redistribusi Tanah untuk Petani Lokal: Redistribusi tanah <i>Absentee/Guntai</i> di Indonesia memberikan kesempatan bagi</p>	<p>Perlindungan Hak Petani Sewa: Regulasi sewa tanah yang ketat di Perancis melindungi petani dari tindakan spekulatif pemilik tanah</p> <p><i>Absentee/Guntai</i>. Petani memiliki hak yang kuat melalui <i>contrat de bail rural</i>, yang memberikan keamanan hukum dan kepastian jangka panjang bagi petani untuk terus menggarap tanah.</p> <p>Kekurangan Fleksibilitas yang Berlebihan: Meskipun Safer dan kebijakan pajak berusaha mengurangi spekulasi tanah, sistem di Perancis masih memberikan kebebasan besar kepada pemilik tanah</p>	<p>menjadi insentif bagi pemilik tanah untuk menjual atau menyewakan tanah mereka kepada petani lokal. Hal ini membantu meningkatkan produktivitas lahan pertanian di Brazil.</p> <p>Kekurangan Birokrasi yang Rumit: Seperti halnya di Indonesia, proses birokrasi untuk redistribusi tanah di Brazil sering kali rumit dan memakan waktu lama. Banyak petani menghadapi hambatan administratif dalam memperoleh hak atas tanah yang mereka garap.</p> <p>Konflik Kepemilikan Tanah: Program redistribusi tanah di</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³³ Rachman, Noer Fauzi. (2016). *The Resurgence of Agrarian Reform in Indonesia's Democratic Era*. University of Indonesia., hlm 31.

<p>lokal yang tinggal di wilayah tersebut. Redistribusi Tanah: Melalui Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, pemerintah Indonesia memberikan kesempatan kepada petani penggarap untuk memiliki dan mengelola tanah <i>Absentee/Guntai</i>. Hal ini mendukung peningkatan produktivitas pertanian dan meningkatkan kesejahteraan petani lokal. Sanksi Hukum: Adanya sanksi bagi pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang tidak mematuhi aturan menunjukkan komitmen pemerintah Indonesia untuk menegakkan</p>	<p>petani penggarap untuk memiliki tanah yang mereka kelola. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan produktivitas pertanian dan menciptakan pemerataan akses terhadap lahan pertanian. Kekurangan Proses Birokrasi yang Rumit: Meskipun regulasi tentang tanah <i>Absentee/Guntai</i> sudah ada, proses birokrasi untuk peralihan kepemilikan tanah sering kali rumit dan berbelit-belit. Banyak petani lokal yang mengalami kesulitan dalam mengakses tanah <i>Absentee/Guntai</i> akibat prosedur administratif yang kompleks.</p>	<p><i>Absentee/Guntai</i> untuk tetap memiliki tanah yang tidak mereka tinggali. Ini berbeda dengan Indonesia, yang melarang kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i> secara tegas. Ketergantungan pada Safer: Efektivitas sistem ini sangat bergantung pada Safer, sehingga jika terjadi kegagalan dalam pengelolaan atau penegakan kebijakan oleh lembaga ini, spekulasi tanah dapat meningkat. Ketergantungan ini dapat menjadi kelemahan jika Safer tidak berfungsi optimal atau menghadapi kendala sumber daya.</p>	<p>Brazil sering kali menghadapi konflik kepemilikan tanah, terutama di daerah-daerah pedesaan yang jauh dari pusat pemerintahan. Banyak pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang mencoba mempertahankan tanah mereka meskipun tidak mengelolanya secara langsung, yang menyebabkan konflik dengan petani lokal. Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Indonesia⁵⁰ Kelebihan Fokus pada Keadilan Agraria: Regulasi di Indonesia menekankan keadilan agraria</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁵⁰ Fauzi, Noer. (2014). *Tanah dan Pembangunan: Kebijakan Agraria dalam Perubahan Sosial*. Jakarta: Pustaka LP3ES., hlm. 63.

<p>regulasi agraria yang adil.</p> <p>Kekurangan</p> <p>Birokrasi yang Rumit: Meskipun ada regulasi yang baik, birokrasi yang rumit dan proses peralihan tanah yang berbelit-belit sering kali menjadi hambatan bagi petani lokal untuk mengakses tanah <i>Absentee/Guntai</i>. Hal ini menyebabkan banyak petani penggarap tidak dapat memiliki tanah yang mereka kelola secara langsung.</p> <p>Kurangnya Penegakan Hukum yang Efektif: Dalam praktiknya, banyak pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang tetap dapat menguasai tanah</p>	<p>Kurangnya Penegakan Hukum: Salah satu kelemahan utama dalam regulasi tanah <i>Absentee/Guntai</i> di Indonesia adalah kurangnya penegakan hukum. Banyak pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang tetap dapat mempertahankan tanah mereka tanpa mematuhi peraturan yang ada, sehingga redistribusi tanah tidak berjalan optimal.</p>	<p>Kelebihan dan Kekurangan Regulasi di Indonesia⁴⁵</p> <p>Kelebihan</p> <p>Fokus pada Keadilan Agraria: Regulasi di Indonesia menekankan keadilan agraria dengan melarang kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i>. Ini bertujuan untuk memastikan bahwa tanah pertanian dimiliki oleh mereka yang tinggal di wilayah tersebut dan dapat mengelola tanah secara langsung, sehingga produktivitas pertanian dapat meningkat.</p> <p>Redistribusi Tanah untuk Petani Lokal: Sistem redistribusi tanah di Indonesia memberikan kesempatan bagi petani lokal untuk memiliki tanah pertanian melalui program redistribusi tanah. Ini membantu mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah</p>	<p>dengan melarang kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i>. Ini bertujuan untuk memastikan bahwa tanah pertanian dimiliki oleh mereka yang tinggal di wilayah tersebut dan dapat mengelola tanah secara langsung, sehingga produktivitas pertanian dapat meningkat.</p> <p>Redistribusi Tanah untuk Petani Lokal: Sistem redistribusi tanah di Indonesia memberikan kesempatan bagi petani lokal untuk memiliki tanah pertanian melalui program redistribusi tanah. Ini membantu mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁴⁵ Fauzi, Noer. (2014). *Tanah dan Pembangunan: Kebijakan Agraria dalam Perubahan Sosial*. Jakarta: Pustaka LP3ES., hlm. 63.

<p>mereka meskipun melanggar peraturan. Pengawasan dan penegakan hukum sering kali lemah, sehingga banyak tanah <i>Absentee/Guntai</i> tetap tidak produktif. Celah Hukum: Meskipun ada larangan terhadap kepemilikan tanah <i>Absentee/Guntai</i>, beberapa pemilik tanah menggunakan celah hukum, seperti meminjam nama keluarga atau pihak ketiga untuk mempertahankan kepemilikan tanah. Hal ini menunjukkan adanya kelemahan dalam sistem penegakan hukum terkait tanah <i>Absentee/Guntai</i> di Indonesia.</p>		<p>memberikan kesempatan bagi petani lokal untuk memiliki tanah pertanian melalui program redistribusi tanah. Ini membantu mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah dan meningkatkan kesejahteraan petani. Kekurangan Proses Birokrasi yang Lambat: Meskipun ada regulasi yang baik, proses birokrasi di Indonesia sering kali lambat dan berbelit-belit. Banyak petani mengalami kesulitan dalam mengakses tanah <i>Absentee/Guntai</i> karena prosedur administratif yang kompleks dan lambat. Kurangnya Penegakan Hukum:</p>	<p>dan meningkatkan kesejahteraan petani. Kekurangan Proses Birokrasi yang Lambat: Meskipun ada regulasi yang baik, proses birokrasi di Indonesia sering kali lambat dan berbelit-belit. Banyak petani mengalami kesulitan dalam mengakses tanah <i>Absentee/Guntai</i> karena prosedur administratif yang kompleks dan lambat. Kurangnya Penegakan Hukum: Salah satu kelemahan utama sistem di Indonesia adalah kurangnya penegakan hukum yang efektif. Banyak pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang berhasil mempertahankan</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>Salah satu kelemahan utama sistem di Indonesia adalah kurangnya penegakan hukum yang efektif. Banyak pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> yang berhasil mempertahankan kepemilikan tanah mereka tanpa mengikuti aturan, karena lemahnya pengawasan dan penegakan hukum.</p>	<p>kepemilikan tanah mereka tanpa mengikuti aturan, karena lemahnya pengawasan dan penegakan hukum.</p>
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------

B. Rekonstruksi Perlindungan Hukum dan Hukum Progresif Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian *Absentee/Guntai*

Peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai* atau guntai merupakan isu penting dalam konteks agraria di Indonesia. Fenomena ini merujuk pada kepemilikan tanah oleh individu atau entitas yang tidak tinggal di wilayah tempat tanah tersebut berada, sehingga sering kali menyebabkan tanah tidak dikelola secara produktif. Ketimpangan dalam pengelolaan dan distribusi tanah pertanian *Absentee/Guntai* ini menimbulkan berbagai masalah sosial, ekonomi, dan

hukum.

Regulasi terkait kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* sudah diatur melalui Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, yang melarang kepemilikan tanah pertanian oleh *Absentee/Guntai* dengan tujuan untuk mencapai keadilan agraria. Meski demikian, implementasi regulasi ini masih belum optimal, dengan berbagai hambatan dalam penegakan hukum, birokrasi, dan praktik spekulasi tanah.

Dalam konteks ini, pendekatan rekonstruksi perlindungan hukum terhadap peralihan kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai* memerlukan penggabungan antara beberapa teori hukum, di antaranya **Teori Keadilan Pancasila** dari **Yudi Lathif**, **Teori Sistem Hukum** dari **Lawrence M. Friedman**, dan **Teori Hukum Progresif** dari **Satjipto Rahardjo**. Masing-masing teori ini memberikan sudut pandang yang berbeda dalam melihat masalah agraria, khususnya terkait kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis keterkaitan antara ketiga teori tersebut dalam rekonstruksi perlindungan hukum peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai*.

Yudi Lathif, seorang pemikir dan akademisi, menekankan pentingnya nilai-nilai Pancasila, terutama sila kelima yang berbunyi "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia," sebagai dasar bagi konsep keadilan agraria di Indonesia. Menurut Lathif, keadilan bukan sekadar tercapainya kepatuhan terhadap aturan hukum formal, tetapi juga harus memperhatikan distribusi sumber daya yang adil dan berkelanjutan.

Dalam konteks tanah *Absentee/Guntai*, pendekatan keadilan Pancasila menuntut agar kepemilikan dan pengelolaan tanah pertanian diarahkan untuk kepentingan bersama, terutama bagi petani kecil dan masyarakat agraris.⁵¹

Keadilan distributif, yang merupakan salah satu komponen utama dalam Teori Keadilan Pancasila, berfokus pada distribusi sumber daya yang adil dan merata, sehingga tidak ada ketimpangan yang tajam dalam kepemilikan tanah. Oleh karena itu, regulasi tentang tanah *Absentee/Guntai* harus didasarkan pada prinsip keadilan yang memungkinkan redistribusi tanah kepada petani lokal yang membutuhkan lahan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.

Pendekatan keadilan Pancasila menekankan pada keharusan redistribusi tanah *Absentee/Guntai* yang tidak produktif kepada petani penggarap lokal, sesuai dengan nilai-nilai keadilan sosial. Dalam hal ini, regulasi dan kebijakan agraria harus berpihak kepada mereka yang membutuhkan akses terhadap lahan pertanian agar tercipta keseimbangan antara kepemilikan tanah dan keadilan sosial.

Lawrence M. Friedman, dalam teori Sistem Hukum yang dikembangkannya, memandang hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari tiga komponen utama, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Ketiga elemen ini harus berjalan seiring agar hukum dapat

⁵¹ Latif, Y. (2011). *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 19.

berfungsi secara efektif dalam masyarakat.⁵²

1. **Struktur Hukum:** Struktur hukum merujuk pada lembaga dan institusi yang menjalankan fungsi hukum. Dalam konteks peralihan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, lembaga-lembaga seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), pengadilan, dan pemerintah daerah memainkan peran penting dalam menegakkan regulasi terkait tanah *Absentee/Guntai*. Namun, kelemahan struktural sering kali menghambat implementasi regulasi, misalnya melalui birokrasi yang rumit dan minimnya sumber daya manusia yang kompeten.
2. **Substansi Hukum:** Substansi hukum berkaitan dengan isi atau materi hukum yang diatur dalam undang-undang. UUPA No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 mengatur tentang larangan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* serta redistribusi tanah kepada petani lokal. Meski substansi hukum ini bertujuan untuk mencapai keadilan agraria, implementasi di lapangan masih sering mengalami kendala karena adanya celah hukum yang dimanfaatkan oleh pemilik *Absentee/Guntai* untuk mempertahankan kepemilikan mereka.
3. **Budaya Hukum:** Budaya hukum melibatkan sikap, nilai, dan perilaku masyarakat terhadap hukum. Di Indonesia, budaya hukum terkait kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* seringkali masih lemah. Banyak pemilik tanah yang tidak mematuhi regulasi karena kurangnya

⁵² Lawrence M Friedman, *The Legal System: A Sosial Science Perspective*, Russel Soge Foundation, New York, 1969, hlm. 1

kesadaran hukum, sementara masyarakat petani sering kali kurang memahami hak-hak mereka terhadap redistribusi tanah.

Keterkaitan teori sistem hukum Friedman dengan rekonstruksi hukum progresif terletak pada perlunya reformasi yang komprehensif terhadap ketiga elemen sistem hukum tersebut. Regulasi terkait peralihan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* harus didukung oleh struktur hukum yang kuat, substansi hukum yang adil, dan budaya hukum yang mendorong kepatuhan terhadap aturan.

Satjipto Rahardjo memperkenalkan konsep hukum progresif, yang menyatakan bahwa hukum bukanlah seperangkat aturan yang kaku, melainkan sebuah alat yang dinamis dan harus terus berkembang sesuai dengan perubahan sosial. Hukum progresif menekankan pentingnya keadilan substantif, yaitu keadilan yang tidak hanya berfokus pada kepatuhan formal terhadap aturan hukum, tetapi juga memperhatikan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Dalam konteks peralihan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, pendekatan hukum progresif menuntut adanya **rekonstruksi hukum** yang berpihak kepada keadilan substantif. Ini berarti bahwa hukum harus dapat merespons kebutuhan masyarakat agraris dan memastikan bahwa tanah pertanian digunakan untuk kepentingan bersama, bukan untuk kepentingan spekulatif.

Beberapa prinsip utama dalam hukum progresif yang relevan untuk rekonstruksi regulasi tanah *Absentee/Guntai* meliputi:⁵³

1. **Keadilan Substantif:** Hukum progresif menekankan bahwa hukum harus berfungsi untuk menciptakan keadilan substantif, bukan sekadar kepatuhan formal. Dalam konteks tanah *Absentee/Guntai*, keadilan substantif berarti redistribusi tanah kepada petani lokal yang benar-benar membutuhkan tanah untuk kesejahteraan mereka.
2. **Hukum sebagai Alat untuk Perubahan Sosial:** Menurut Satjipto Rahardjo, hukum harus menjadi alat yang fleksibel dan responsif terhadap perubahan sosial. Dalam hal ini, regulasi terkait tanah *Absentee/Guntai* perlu diubah agar lebih berpihak kepada petani kecil dan masyarakat agraris, serta mencegah spekulasi tanah oleh pemilik *Absentee/Guntai*.
3. **Pendekatan Kemanusiaan dalam Hukum:** Hukum progresif menekankan pentingnya kemanusiaan dalam penegakan hukum. Ini berarti bahwa regulasi tentang tanah *Absentee/Guntai* harus mempertimbangkan kepentingan rakyat kecil dan tidak boleh hanya berpihak pada kepentingan pemilik tanah besar atau perusahaan agribisnis.

⁵³ Rahardjo, Satjipto. (2006). *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Jakarta: Kompas Gramedia., hlm. 38.

Ketiga teori ini dapat saling melengkapi dalam membangun rekonstruksi hukum yang lebih adil dan efektif dalam peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai*.

1. **Teori Keadilan Pancasila Yudi Lathif:** memberikan dasar normatif untuk menciptakan keadilan agraria, yang mengutamakan distribusi tanah yang adil bagi seluruh rakyat Indonesia, terutama petani kecil. Nilai-nilai Pancasila menuntut redistribusi tanah yang tidak produktif kepada mereka yang dapat mengelola lahan dengan baik dan berkontribusi pada ketahanan pangan.
2. **Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman:** menekankan pentingnya perbaikan dalam struktur, substansi, dan budaya hukum dalam pelaksanaan regulasi terkait tanah *Absentee/Guntai*. Struktur hukum yang kuat dan efektif, substansi hukum yang adil, serta budaya hukum yang mendorong kepatuhan, menjadi elemen penting dalam menciptakan sistem hukum yang dapat mendukung rekonstruksi peralihan kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai*.
3. **Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo:** menawarkan pendekatan dinamis dalam penegakan hukum. Hukum progresif menuntut perubahan hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dengan tujuan untuk menciptakan keadilan substantif. Pendekatan ini mendorong pemerintah dan masyarakat untuk terus

melakukan evaluasi dan pembaruan terhadap regulasi yang ada agar dapat mencapai keadilan sosial dan kesejahteraan bersama.

Berdasarkan keterkaitan ketiga teori di atas, berikut adalah beberapa rekomendasi untuk rekonstruksi perlindungan hukum dalam peralihan kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai* di Indonesia:

1. **Penegakan Hukum yang Lebih Kuat:** Pemerintah perlu memperkuat penegakan hukum terhadap pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang melanggar regulasi. Sanksi yang lebih tegas harus diterapkan, dan pengawasan terhadap penggunaan tanah harus ditingkatkan melalui mekanisme yang transparan dan akuntabel.
2. **Simplifikasi Proses Redistribusi Tanah:** Proses birokrasi dalam redistribusi tanah *Absentee/Guntai* harus disederhanakan agar lebih mudah diakses oleh petani lokal. Teknologi digital, seperti **sistem informasi geografis (GIS)**, dapat dimanfaatkan untuk memudahkan pemantauan kepemilikan dan redistribusi tanah.
3. **Penghapusan Celah Hukum:** Celah hukum yang memungkinkan pemilik tanah *Absentee/Guntai* untuk mempertahankan kepemilikan tanah mereka melalui nama pihak ketiga harus ditutup. Regulasi harus diperketat untuk memastikan bahwa tanah benar-benar dialihkan kepada petani yang membutuhkan.
4. **Pemberdayaan Petani Lokal:** Pemerintah perlu melakukan pemberdayaan terhadap petani lokal melalui program pendidikan,

pelatihan, dan bantuan modal, sehingga mereka dapat mengelola tanah yang mereka peroleh dengan lebih baik dan produktif.

Rekonstruksi perlindungan hukum dalam peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai* memerlukan pendekatan yang holistik dengan mengintegrasikan teori Keadilan Pancasila, Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, dan Hukum Progresif Satjipto Rahardjo. Ketiga teori ini menawarkan pandangan yang saling melengkapi dalam menciptakan sistem hukum yang lebih adil, responsif, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat agraris. Dengan menggabungkan prinsip keadilan sosial, reformasi sistem hukum, dan pendekatan hukum yang progresif, diharapkan masalah kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* dapat diatasi secara efektif, sehingga menciptakan keadilan agraria dan meningkatkan kesejahteraan petani kecil di Indonesia.

Tanah pertanian merupakan aset yang sangat penting bagi masyarakat, terutama di negara-negara agraris seperti Indonesia. Kepemilikan tanah yang adil dan merata menjadi salah satu kunci bagi terciptanya kesejahteraan ekonomi dan stabilitas sosial. Namun, masalah terkait tanah *Absentee/Guntai* atau guntai masih menjadi tantangan besar di Indonesia. Tanah *Absentee/Guntai* merujuk pada tanah pertanian yang dimiliki oleh individu atau entitas yang tidak tinggal di daerah tempat tanah tersebut berada dan seringkali tidak dikelola secara langsung oleh pemiliknya. Fenomena ini dapat

menyebabkan berkurangnya produktivitas tanah, ketimpangan penguasaan lahan, serta mendorong spekulasi tanah.

Secara hukum, Indonesia telah mengatur mengenai kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* melalui Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, yang secara tegas melarang kepemilikan tanah pertanian oleh *Absentee/Guntai* dan mengharuskan pemilik tanah untuk tinggal di wilayah tempat tanah tersebut berada. Kendati demikian, dalam praktiknya, berbagai kelemahan dalam implementasi dan penegakan hukum masih terjadi, yang berdampak pada rendahnya efektivitas regulasi dalam mengatasi masalah kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*.

Rekonstruksi perlindungan hukum melalui pendekatan hukum progresif, yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, dapat menjadi solusi untuk memperkuat regulasi dan penegakan hukum terkait tanah *Absentee/Guntai*. Hukum progresif menekankan bahwa hukum bukanlah seperangkat aturan yang kaku, melainkan harus bersifat dinamis dan disesuaikan dengan kondisi masyarakat. Oleh karena itu, hukum harus berpihak kepada keadilan substantif, yang dalam konteks tanah *Absentee/Guntai* berarti memastikan bahwa tanah pertanian digunakan untuk kesejahteraan rakyat, khususnya petani.

Kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* atau guntai di Indonesia telah menjadi perhatian sejak masa kolonial Belanda. Pada masa itu, banyak tanah pertanian yang dimiliki oleh tuan tanah atau elite

perkotaan yang tidak tinggal di desa tempat tanah tersebut berada. Akibatnya, tanah tersebut sering dibiarkan terlantar atau disewakan kepada petani lokal dengan harga sewa yang tinggi, yang pada akhirnya merugikan petani dan menurunkan produktivitas lahan.

Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, yang bertujuan untuk menciptakan keadilan agraria dengan mengatur redistribusi tanah dan melarang kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Pasal 10 UUPA menyatakan bahwa setiap orang yang memiliki hak atas tanah pertanian harus mengerjakannya secara aktif dan langsung, dan jika tidak, tanah tersebut harus dialihkan kepada penduduk lokal yang tinggal di daerah tersebut.

Selain UUPA, regulasi terkait tanah *Absentee/Guntai* juga diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, yang mengatur redistribusi tanah pertanian kepada petani penggarap. Meskipun regulasi ini dirancang untuk mendorong keadilan agraria, dalam praktiknya masih terdapat banyak masalah, seperti penegakan hukum yang lemah, birokrasi yang berbelit-belit, serta minimnya kesadaran masyarakat tentang hak dan kewajiban terkait kepemilikan tanah pertanian.

Meskipun regulasi mengenai kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* telah diterapkan selama beberapa dekade, efektivitasnya dalam menciptakan keadilan agraria masih

dipertanyakan. Beberapa kelemahan utama dalam implementasi regulasi ini antara lain:

1. **Lemahnya Penegakan Hukum:** Salah satu masalah utama dalam implementasi regulasi tanah *Absentee/Guntai* di Indonesia adalah lemahnya penegakan hukum. Banyak pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tetap dapat mempertahankan kepemilikan tanah mereka tanpa menghadapi konsekuensi hukum. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pengawasan dari pemerintah, serta ketidakmampuan otoritas terkait dalam menindak pelanggaran secara efektif.
2. **Birokrasi yang Kompleks:** Proses redistribusi tanah pertanian *Absentee/Guntai* sering kali terhambat oleh birokrasi yang rumit dan berbelit-belit. Petani penggarap yang berhak atas redistribusi tanah seringkali menghadapi kesulitan dalam mengurus administrasi yang diperlukan, sehingga banyak dari mereka tidak mendapatkan akses yang seharusnya ke tanah yang mereka kelola.
3. **Spekulasi Tanah:** Meski telah ada larangan terhadap kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, spekulasi tanah masih sering terjadi. Banyak pemilik tanah yang menggunakan berbagai celah hukum untuk mempertahankan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* dengan menggunakan nama keluarga atau pihak ketiga, sehingga tanah tersebut tidak dialihkan kepada petani lokal.

4. **Ketidakadilan Sosial:** Meskipun regulasi tanah *Absentee/Guntai* bertujuan untuk menciptakan keadilan agraria, dalam praktiknya ketimpangan penguasaan tanah masih tinggi. Banyak tanah pertanian yang dikuasai oleh elite perkotaan atau perusahaan besar, sementara petani kecil kesulitan mendapatkan akses terhadap lahan.

Pendekatan hukum progresif yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo dapat menjadi alternatif dalam mengatasi masalah tanah *Absentee/Guntai* di Indonesia. Hukum progresif berpendapat bahwa hukum harus lebih berpihak pada keadilan substantif daripada sekadar kepatuhan formal terhadap aturan. Dalam konteks peralihan kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai*, pendekatan hukum progresif berarti mendorong perubahan regulasi dan penegakan hukum yang lebih berorientasi pada kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial.

Berikut adalah beberapa langkah rekonstruksi perlindungan hukum melalui pendekatan hukum progresif:

1. **Penguatan Penegakan Hukum:** Penegakan hukum yang lebih kuat dan tegas sangat diperlukan untuk memastikan bahwa regulasi terkait tanah *Absentee/Guntai* dapat berjalan efektif. Pemerintah perlu membentuk satuan tugas khusus yang bertugas untuk mengawasi kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* dan menindak pelanggaran yang terjadi. Selain itu, sanksi yang lebih

berat perlu diterapkan kepada pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tidak mematuhi aturan.

2. **Simplifikasi Birokrasi Redistribusi Tanah:** Proses redistribusi tanah pertanian harus disederhanakan agar lebih mudah diakses oleh petani lokal. Prosedur administrasi yang rumit harus dipangkas, dan teknologi digital dapat dimanfaatkan untuk mempercepat proses redistribusi tanah. Pemerintah juga perlu meningkatkan sosialisasi mengenai hak-hak petani dalam redistribusi tanah *Absentee/Guntai*.
3. **Mekanisme Pemantauan Tanah *Absentee/Guntai*:** Pemerintah perlu membangun mekanisme pemantauan yang lebih efektif terhadap penggunaan tanah pertanian. Teknologi seperti sistem informasi geografis (GIS) dapat digunakan untuk memetakan kepemilikan dan penggunaan tanah secara real-time. Hal ini akan memudahkan pemerintah dalam memantau apakah tanah pertanian dikelola oleh pemiliknya atau justru dibiarkan terlantar.
4. **Pemberdayaan Petani Lokal:** Salah satu prinsip hukum progresif adalah memberdayakan mereka yang lemah dalam struktur sosial. Oleh karena itu, pemerintah perlu memberdayakan petani lokal melalui program pelatihan, bantuan modal, dan akses pasar, sehingga mereka mampu mengelola tanah pertanian dengan lebih produktif setelah mendapatkan akses melalui redistribusi.

5. **Penghapusan Celah Hukum:** Celah hukum yang memungkinkan pemilik tanah *Absentee/Guntai* untuk mempertahankan tanah mereka dengan menggunakan nama keluarga atau pihak ketiga harus ditutup. Pemerintah harus memperketat regulasi kepemilikan tanah dan memastikan bahwa tanah *Absentee/Guntai* benar-benar dialihkan kepada petani lokal yang berhak.

Rekonstruksi perlindungan hukum melalui pendekatan hukum progresif sangat penting dalam mengatasi masalah peralihan kepemilikan tanah pertanian *Absentee/Guntai* di Indonesia. Meskipun regulasi yang ada sudah dirancang untuk menciptakan keadilan agraria, kelemahan dalam penegakan hukum, birokrasi, serta spekulasi tanah masih menjadi hambatan utama. Pendekatan hukum progresif menawarkan solusi yang lebih berfokus pada keadilan substantif dan kesejahteraan rakyat, dengan menekankan perlunya penguatan penegakan hukum, simplifikasi birokrasi, dan pemberdayaan petani lokal.

Dengan melakukan rekonstruksi terhadap regulasi dan penegakan hukum terkait tanah *Absentee/Guntai*, diharapkan ketimpangan penguasaan lahan dapat dikurangi, dan produktivitas tanah pertanian dapat meningkat. Ini akan berdampak positif bagi kesejahteraan masyarakat agraris di Indonesia, serta mendukung terciptanya keadilan sosial yang diamanatkan oleh Pancasila.

Membahas rekonstruksi perlindungan hukum dalam peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *Absentee/Guntai* (atau dikenal dengan istilah tanah guntai di Indonesia), kita perlu membandingkan kerangka regulasi yang ada di Amerika Serikat, Belanda, Prancis, dan Brasil dengan konteks hukum agraria dan kebutuhan sosial-ekonomi di Indonesia.

Di Amerika Serikat, regulasi terkait tanah pertanian umumnya bergantung pada undang-undang federal serta regulasi negara bagian. *Absentee ownership* (kepemilikan tanah oleh pemilik yang tidak tinggal di sana) sering kali ditangani melalui pajak properti yang tinggi, penegakan regulasi zonasi ketat, dan undang-undang untuk melindungi tanah pertanian produktif dari spekulasi. Konservasi lahan dan peraturan pajak properti menjadi instrumen kunci untuk mengontrol pemanfaatan tanah.

Kesesuaian untuk Indonesia bahwa model ini memiliki elemen relevan seperti regulasi pajak properti yang dapat digunakan untuk membatasi spekulasi tanah dan mendorong penggunaan lahan produktif. Namun, kontekstualisasi penting dalam hal distribusi lahan dan dinamika sosial di pedesaan.

Belanda menerapkan kebijakan *land consolidation* (konsolidasi lahan) yang melibatkan penggabungan lahan-lahan kecil menjadi unit pertanian yang lebih besar, dengan pemilik tanah diizinkan untuk mempertahankan hak milik sambil memaksimalkan

produktivitas lahan. Di Belanda juga ada aturan yang ketat mengenai jual beli lahan pertanian, yang mencegah spekulasi tanah serta memastikan pemanfaatan tanah yang efisien.⁵⁴

Kesesuaian untuk Indonesia bahwa sistem konsolidasi lahan di Belanda bisa menjadi contoh bagi Indonesia, mengingat fragmentasi kepemilikan lahan yang menyebabkan tanah pertanian menjadi tidak produktif. Regulasi di sini bisa diterapkan untuk memperbaiki skala ekonomi pertanian di Indonesia.

Perancis memiliki mekanisme perlindungan lahan pertanian melalui SAFER (*Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*), yang memungkinkan negara untuk campur tangan dalam transaksi jual-beli lahan pertanian. SAFER memiliki peran dalam mengontrol harga jual lahan pertanian serta memastikan bahwa tanah pertanian tetap digunakan untuk tujuan agrikultur.⁵⁵

Kesesuaian untuk Indonesia bahwa SAFER dapat menjadi inspirasi untuk mengontrol pasar tanah pertanian di Indonesia dan mencegah spekulasi lahan. Pengaturan transaksi tanah di Prancis memastikan bahwa tanah pertanian tetap digunakan secara produktif.

Brazil memiliki undang-undang terkait tanah yang bertujuan untuk mereformasi agraria dengan mendistribusikan tanah kepada petani kecil melalui INCRA (*Instituto Nacional de Colonização e*

⁵⁴ Fao, B. (2018). "The Role of Land Consolidation in the Netherlands: An Examination of Policy and Practice." *Land Use Policy Journal*, Vol. 32 No. (3), hlm. 210-225.

⁵⁵ Dupont, A. (2019). "The Role of SAFER in Regulating Farmland Transactions in France." *Rural Development Law Review*, Vol. 45 No. (1), hlm. 50-65.

Reforma Agrária). Selain itu, Brazil juga menerapkan *land tax* yang cukup tinggi bagi pemilik tanah *Absentee/Guntai* untuk memastikan tanah tetap digunakan secara produktif dan tidak ditelantarkan.⁵⁶

Kesesuaian untuk Indonesia bahwa reformasi agraria di Brasil, terutama penekanan pada distribusi tanah kepada petani kecil, memiliki kesamaan dengan sejarah kebijakan agraria di Indonesia. Kebijakan ini bisa menjadi inspirasi bagi Indonesia dalam memperkuat redistribusi tanah dan menghindari konsentrasi kepemilikan tanah yang tidak produktif.

Kebijakan yang paling relevan untuk diterapkan di Indonesia tampaknya merupakan kombinasi dari pendekatan **Belanda dan Prancis**. Konsolidasi lahan ala Belanda cocok dengan masalah fragmentasi kepemilikan tanah di Indonesia, sementara model SAFER dari Prancis dapat mengontrol spekulasi lahan serta memastikan penggunaan tanah pertanian tetap sesuai dengan fungsinya. Kombinasi kedua negara ini bisa memperbaiki manajemen lahan pertanian di Indonesia serta menjamin bahwa lahan-lahan *Absentee/Guntai* tidak hanya menjadi objek spekulasi, tetapi tetap dimanfaatkan secara produktif.⁵⁷

⁵⁶ Silva, A. (2017). "Land Reform and Absentee Ownership in Brazil: Lessons for Developing Countries." *Global Journal of Agrarian Reform*, Vol. 21 No. (1), hlm. 78-92.

⁵⁷ Marlina, E. (2020). "Absentee Ownership and Land Reform in Indonesia: A Comparative Legal Analysis." *Journal of Agrarian Law*, Vol. 5 No. (2), hlm. 115-130.

C. Rekonstruksi Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian *Absentee/Guntai*

Kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* merupakan salah satu permasalahan yang kompleks di sektor agraria Indonesia. Menurut UUPA Pasal 10 Ayat (1), diatur bahwa "Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai hak milik atas tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif dan pribadi," dengan ketentuan lanjutan pada Ayat (2) yang menyebutkan bahwa "Hak milik atas tanah pertanian tidak boleh dipindahtangankan kepada pihak lain yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letaknya tanah tersebut."

Namun, penerapan dari ketentuan ini belum sepenuhnya efektif. Banyak pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tidak mengelola tanah mereka secara langsung, tetapi tetap mempertahankan kepemilikannya, atau menjualnya kepada pihak ketiga dengan cara yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Praktik semacam ini sering kali menyebabkan spekulasi tanah dan ketimpangan dalam akses terhadap tanah bagi petani kecil, yang berseberangan dengan prinsip keadilan agraria dan keadilan sosial yang terkandung dalam Pancasila.

Ketidakadilan ini dapat terlihat dari 2 (dua) perspektif:

1. **Ketidakadilan Ekonomi:** Tanah *Absentee/Guntai* sering kali tidak digunakan secara produktif, yang merugikan masyarakat sekitar karena lahan tersebut dibiarkan tidak optimal. Petani lokal tidak memiliki akses untuk mengelola atau memiliki tanah tersebut karena

kekuatan ekonomi pemilik *Absentee/Guntai* yang lebih dominan.

2. **Ketidakadilan Sosial:** Kepemilikan tanah oleh individu yang tidak tinggal di daerah tersebut menciptakan kesenjangan sosial, karena pemilik *Absentee/Guntai* sering kali memiliki lebih banyak sumber daya untuk mempertahankan tanah mereka, sementara petani lokal sulit memperoleh akses yang adil terhadap tanah.

Pasal-pasal dalam UUPA yang terkait langsung dengan masalah kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* adalah Pasal 10 dan Pasal 17. Kedua pasal ini sebenarnya sudah mencoba untuk mengatasi permasalahan tanah *Absentee/Guntai*, tetapi penerapannya belum mencerminkan keadilan agraria yang diharapkan.

Nilai-nilai keadilan yang terkandung dalam **Pancasila** terutama termanifestasi dalam Sila ke-5, yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Dalam konteks agraria, keadilan sosial ini harus diwujudkan dalam bentuk distribusi tanah yang adil, pemanfaatan tanah yang produktif, serta pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan. Oleh karena itu, rekonstruksi pasal-pasal UUPA harus mempertimbangkan aspek-aspek ini.

Pertama, Pasal 4 ayat (1) huruf a Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian yang direvisi: “Pemilik tanah pertanian yang tidak lagi bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah pertanian (*absentee*) wajib melepaskan hak atas tanah tersebut dalam jangka waktu 1 (dua) tahun, kecuali apabila

absensi tersebut disebabkan oleh:

- 1) Kewajiban pekerjaan atau tugas negara;
- 2) Keperluan pendidikan; atau
- 3) Kondisi kesehatan yang memerlukan perpindahan tempat tinggal sementara.”

Kedua, **penambahan ayat 2 dalam Pasal 8 Ayat (2) Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian yang direvisi**: “Tanah pertanian yang dimiliki oleh absentee harus didistribusikan kepada petani penggarap melalui proses pelepasan hak yang difasilitasi oleh Pemerintah. Mekanisme pelepasan hak harus mencakup:

- a. Penilaian harga tanah berdasarkan nilai pasar yang adil oleh lembaga independen;
- b. Konsultasi dan persetujuan pemilik tanah sebelum proses pelepasan hak;
- c. Jaminan kompensasi dalam bentuk tunai atau non-tunai yang disepakati oleh kedua belah pihak.”

Ketiga, perubahan dalam **Pasal 12 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian yang direvisi**: “Pasal 12 Ayat (1): Pemerintah daerah bertanggung jawab melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan ketentuan mengenai larangan *absentee*. Ayat (2): Polri melalui Bhabinkamtibmas dan TNI Angkatan Udara berkaitan gugus tugas Polri

membantu melakukan pengawasan terhadap ketentuan mengenai larangan *absentee* sebagaimana kedaulatan pangan. Ayat (3): Pemerintah pusat menyediakan sistem informasi yang terintegrasi untuk mendukung pelaksanaan pengawasan dan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Ayat (4): Masyarakat dapat berperan aktif dalam melaporkan dugaan pelanggaran ketentuan mengenai larangan *absentee*.”

Keempat, penambahan Pasal 14 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian yang direvisi: “Pasal 14: Setiap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan mengenai larangan *absentee* dikenakan sanksi administratif berupa: a. Teguran tertulis; b. Denda administratif berupa kenaikan pajak berkaitan tanah-tanah yang terlantar sebesar 30% dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tanah yang dikuasai secara *absentee*; dan c. Denda pencabutan hak atas tanah tersebut.”

Kelima, perubahan Pasal 7 ayat (1) Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian yang direvisi: “(1): Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 1 (satu) tahun sejak tanggal perolehan hak, harus: a. menyewakan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut dengan dikenakan pajak yang tinggi; atau b. pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

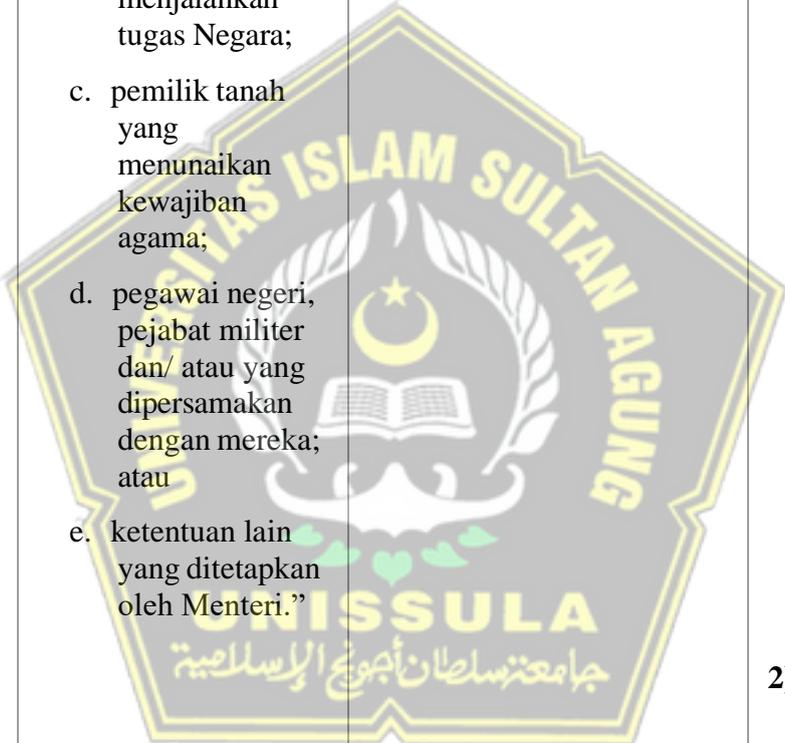
Supaya dapat mewujudkan pengimplementasian rekonstruksi

regulasi peralihan kepemilikan Hak Atas Tanah pertanian *Absentee/Guntai* peneliti memberikan saran-saran dalam ruang lingkup serta materi muatan apa saja yang hendak direkonstruksi dalam pengaturan rekonstruksi rekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan Hak Atas Tanah pertanian *Absentee/Guntai* yang dituangkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 5
Rekonstruksi Regulasi Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pertanian
Absentee/Guntai

No. Nomor	Sebelum Direkonstruksi	Kelemahan-Kelamahan	Setelah Direkonstruksi
1.	<p>“Pasal 4 ayat (1) huruf a Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian</p> <p>Pasal 4 ayat (1)</p> <p>1) Tanah pertanian milik perorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf a dapat dialihkan kepada pihak lain dengan ketentuan:</p> <p>a. pihak lain harus berdomisili dalam 1 (satu) kecamatan letak tanah; dan ...”</p>	<p>Ketentuan ini tidak mempertimbangkan alasan absennya pemilik, seperti pekerjaan, pendidikan, atau kondisi kesehatan. Pemilik tanah yang meninggalkan daerahnya untuk tujuan produktif tetap berkontribusi terhadap perekonomian, namun tetap diwajibkan melepaskan hak atas tanahnya, yang dianggap tidak adil.</p>	<p>“Pasal 4 ayat (1) huruf a Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian</p> <p>Pasal 4 ayat (1)</p> <p>1) Tanah pertanian milik perorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf a dapat dialihkan kepada pihak lain dengan ketentuan:</p> <p>a. Pemilik tanah pertanian yang tidak lagi bertempat tinggal di kecamatan</p>

			<p>tempat letak tanah pertanian (<i>absentee</i>) wajib melepaskan hak atas tanah tersebut dalam jangka waktu 1 (satu) tahun, kecuali apabila <i>absentee</i> tersebut disebabkan oleh:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kewajiban pekerjaan atau tugas negara; 2) Keperluan pendidikan; atau 3) Kondisi kesehatan yang memerlukan perpindahan tempat tinggal sementara; dan ...”
2.	<p>“Pasal 8 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian</p> <p>Pasal 8</p> <p>Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) tidak berlaku bagi:</p> <p>a. pemilik tanah</p>	<p>Pasal ini tidak memberikan panduan jelas mengenai mekanisme dan kompensasi pelepasan hak bagi pemilik tanah. Hal ini berpotensi menimbulkan konflik, terutama jika harga tanah yang ditentukan oleh pemerintah tidak sesuai dengan nilai pasar.</p>	<p>“Ditambahkan Pasal 8 ayat (2) dari Pasal 8 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian</p> <p>Pasal 8</p> <p>1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) tidak berlaku bagi:</p>

	<p>yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah;</p> <p>b. pemilik tanah yang sedang menjalankan tugas Negara;</p> <p>c. pemilik tanah yang menunaikan kewajiban agama;</p> <p>d. pegawai negeri, pejabat militer dan/ atau yang dipersamakan dengan mereka; atau</p> <p>e. ketentuan lain yang ditetapkan oleh Menteri.”</p>		<p>a. pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah;</p> <p>b. pemilik tanah yang sedang menjalankan tugas Negara;</p> <p>c. pemilik tanah yang menunaikan kewajiban agama;</p> <p>d. pegawai negeri, pejabat militer dan/ atau yang dipersamakan dengan mereka; atau</p> <p>e. ketentuan lain yang ditetapkan oleh Menteri.</p> <p>2) Tanah pertanian yang dimiliki oleh <i>absentee</i> harus didistribusikan kepada petani penggarap melalui proses pelepasan hak yang difasilitasi oleh Pemerintah. Mekanisme pelepasan hak harus mencakup:</p> <p>a. Penilaian harga tanah berdasarkan</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			<p>nilai pasar yang adil oleh lembaga independen;</p> <p>b. Konsultasi dan persetujuan pemilik tanah sebelum proses pelepasan hak; dan</p> <p>c. Jaminan kompensasi dalam bentuk tunai atau non-tunai yang disepakati oleh kedua belah pihak.”</p>
3.	<p>“Pasal 12 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian</p> <p>Pasal 12</p> <p>1) Kepala Kantor Pertanahan melakukan pengawasan terhadap ketentuan dalam Peraturan Menteri ini.</p> <p>2) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional setiap 6</p>	<p>Peraturan tersebut menjadi sulit dalam pengawasan kepemilikan tanah <i>absentee</i>, karena kepada siapa yang mengawasi juga belum diatur oleh Pemerintah secara rinci untuk penegakan tanah <i>absentee</i> di kemudian hari.</p>	<p>“Pasal 12 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian</p> <p>Pasal 12</p> <p>1) Pemerintah daerah bertanggung jawab melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan ketentuan mengenai larangan <i>absentee</i>.</p> <p>2) Polri melalui Bhabinkamtibmas dan TNI Angkatan Udara berkaitan gugus tugas Polri membantu melakukan pengawasan</p>

	(enam) bulan sekali.”		<p>terhadap ketentuan mengenai larangan <i>absentee</i> sebagaimana kedaulatan pangan.</p> <p>3) Pemerintah pusat menyediakan sistem informasi yang terintegrasi untuk mendukung pelaksanaan pengawasan dan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>4) Masyarakat dapat berperan aktif dalam melaporkan dugaan pelanggaran ketentuan mengenai larangan <i>absentee</i>.”</p>
4.	<p>“Belum ada dalam aturan sanksi dalam Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian”</p>	<p>Penambahan Pasal 14 karena belum menyebutkan secara detail sanksi atau tindakan yang akan diambil jika tanah pertanian tersebut dimiliki oleh <i>Absentee/Guntai</i>.</p> <p>Pembatasan luas tanah pertanian yang bisa dimiliki belum efektif untuk mencegah spekulasi dan monopoli tanah oleh pihak <i>Absentee/Guntai</i>.</p> <p>Sanksi tegas bagi pemilik tanah <i>Absentee/Guntai</i> perlu diperkenalkan dalam pasal ini. Tanah yang tidak dikelola selama periode tertentu</p>	<p>“Penambahan Pasal 14 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian</p> <p>Pasal 14</p> <p>Setiap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan mengenai larangan <i>absentee</i> dikenakan sanksi administratif berupa:</p> <p>a. Teguran tertulis;</p> <p>b. Denda administratif berupa kenaikan</p>

		<p>dapat disita oleh negara untuk kemudian didistribusikan kembali kepada petani lokal atau masyarakat yang lebih membutuhkan. Ini akan mengurangi spekulasi tanah serta memastikan distribusi tanah yang lebih adil.</p>	<p>pajak berkaitan tanah-tanah yang terlantar sebesar 30% dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tanah yang dikuasai secara absentee; dan</p> <p>c. Denda pencabutan hak atas tanah tersebut.”</p>
5.	<p>Pasal 7 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian</p> <p>Pasal 7</p> <p>1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak, harus:</p> <p>a. mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak</p>	<p>Pemerintah telah memberi kesempatan jika 6 (enam) bulan terlalu singkat dalam penggarapan tanah dan penjualan tanahnya terkadang belum terjual, tetapi jika 1 (satu) tahun seharusnya dirasa layak untuk memberi kesempatan pemilik tanah untuk mengerjakan tanah tersebut atau mengalihfungsikan tanahnya dengan menyewakan tanah/menjual tanah miliknya kepada orang lain yang berada dalam 1 (satu) kecamatan dimana tanah tersebut berada.</p>	<p>Pasal 7 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian</p> <p>Pasal 7</p> <p>1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 1 (satu) tahun sejak tanggal perolehan hak, harus:</p> <p>a. menyewakan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang</p>

	<p>lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut; atau</p> <p>b. pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.</p>		<p>berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut dengan dikenakan pajak yang tinggi; atau</p> <p>b. pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* belum berbasis nilai keadilan

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 *Jo* Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 belum mewujudkan berkeadilan adalah Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 *jo* Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Namun secara praktek kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* masih dimiliki oleh warga diluar kecamatan keberadaan tanah tersebut.

Terdapat lima masalah di bidang pertanahan yang sering mencuat ke permukaan, yaitu fungsi sosial tanah (Pasal 6), batas maksimum pemilikan tanah (Pasal 7), pemilikan tanah *Absentee/Guntai* (Pasal 10), monopoli pemilikan tanah (Pasal 13), dan penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan

umum (Pasal 18). Kelima hal ini baik secara langsung maupun tidak memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan, yang tidak mudah diselesaikan. Masalah menjadi semakin rumit, karena gencarnya aktivitas pembangunan menyebabkan terlupakannya unsur keadilan di bidang pertanahan. Penerapan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, misalnya, masih sering bias dalam praktek di lapangan. Fungsi sosial tanah berarti hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu merugikan masyarakat.

Pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah masih juga belum seperti yang diharapkan. Ini tampak dari kepemilikan tanah secara *Absentee/Guntai*, yang seringkali merupakan hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena adanya berbagai alasan. Sedangkan pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai*, secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok *Landreform* yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17 UUPA. Maksud dari pelarangan pemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* ini agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah di tangan segelintir tuan-tuan tanah.

Dalam kenyataannya, sekalipun larangan ini masih berlaku, pemilikan dan/atau penguasaan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* juga banyak dijumpai. Pemilik tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* bukanlah para petani tetapi orang-orang kota yang bukan merupakan penduduk setempat,

yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual beli, pewarisan atau cara-cara lainnya, dan penggunaan tanah itu bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya, tetapi hanya sebagai sarana investasi dan nantinya dijual kembali setelah harganya tinggi. Tanah pertanian masih tetap dijadikan obyek spekulasi yang mengakibatkan luas tanah pertanian semakin berkurang karena dialihfungsikan. Sehingga secara yuridis, permasalahan ini terletak pada efektivitas peraturan perundang-undangan yang mengatur program *Landreform* itu sendiri, yang salah satu asasnya adalah larangan pemilikan tanah secara *Absentee/Guntai*. Sehingga dapat dikatakan bahwa gagalnya *Landreform* karena larangan pemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* yang didasarkan pada batas maksimum tanah pertanian tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

- a. Substansi Hukum yang Berkeadilan: Rekonstruksi dalam substansi bahwa regulasi baru harus dapat melakukan penyederhanaan prosedur hukum dengan regulasi mengenai peralihan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* harus disederhanakan, agar petani kecil tidak kesulitan dalam mengurus hak atas tanah. Prosedur yang lebih sederhana dan transparan akan memberikan kemudahan bagi masyarakat agraris untuk mengakses hak mereka secara adil dan penghapusan celah hukum untuk spekulasi bahwa regulasi harus diperkuat untuk menghindari spekulasi tanah yang dilakukan oleh pemilik *Absentee/Guntai*. Tanah pertanian harus digunakan sesuai dengan tujuannya, yaitu untuk meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan masyarakat.

- b. Struktur Hukum yang Memadai: Penegakan Hukum yang Lebih Ketat dan Adil bahwa Pemerintah harus memperkuat penegakan hukum terkait larangan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*. Pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tidak memenuhi kewajiban untuk menjual atau mengalihkan tanahnya kepada petani lokal harus dikenakan sanksi yang lebih tegas, dan redistribusi tanah harus dilakukan untuk mendukung petani penggarap.
- c. Budaya Hukum yang Mendukung: Redistribusi Lahan kepada Petani Penggarap bahwa Pemerintah perlu memberikan prioritas kepada petani penggarap untuk memperoleh hak atas tanah *Absentee/Guntai* yang mereka kelola. Hal ini sesuai dengan prinsip keadilan partisipatif, dimana petani yang berperan langsung dalam mengelola tanah harus diberi akses untuk memiliki tanah tersebut.

2. Kelemahan-kelemahan regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* saat ini dalam sistem hukum Indonesia pada saat ini

Kelemahan dari segi **substansi hukum**: Pasal 3 huruf d PP No.41 Tahun 1964 menyatakan bahwa: “Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal”. Menyimpulkan pengaturan tersebut, artinya jika ada pembeli yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tidak dapat membeli obyek tanah pertanian tersebut. Meskipun telah terjadi kesepakatan antara penjual

dan pembeli mengenai harga dan bidang tanahnya. Jika permasalahan tersebut tidak mempunyai jalan keluar yang terbaik, maka akan semakin banyak jual beli tanah pertanian di bawah tangan, artinya kesepakatan antara penjual dan pembeli hanya dituangkan dalam secarik kertas atau satu lembar kwitansi. Tentu negara akan mengalami kerugian dari sektor pajak, yaitu pajak BPHTB dan Pph. Perlindungan hukum bagi pembeli berupa kepastian hukum dan keadilan tidak di dapatkan. Pembeli tidak dapat melakukan proses peralihan hak atas tanahnya. Sertipikat yang dipunyai masih atas nama pihak penjual, selama belum dilakukan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Artinya peluang untuk adanya gugatan kepada pihak pembeli masih terbuka.

Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Bunyi ayat tersebut muncul ketidakadilan, bahwa Pemilik tanah harus melakukan pindah alamat sesuai dengan alamat obyek. Menurut Radbruch, tugas utama hukum ialah mewujudkan keadilan, karena 3 (tiga) kepentingan hidup bersama ialah tiga nilai dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Berpijak peraturan-peraturan tersebut diatas bagaimana tugas hukum dalam memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum kepada para petani.

Kelemahan dari segi **struktur hukum**: Pengawasan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak efektif atau tidak maksimal, hal ini ditunjukkan pada Pasal 12 Peraturan

Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional (BPN) bahwa setiap 6 (enam) bulan sekali laporan hasil pengawasan ditujukan kepada menteri agraria sedangkan menurut narasumber batasan pengawasan hanya diberikan kepada PPAT Camat dan PPAT Notaris dan menurut salah satu narasumber karena Badan Pertanahan Nasional tidak terjun langsung dalam mengawasi kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, kurangnya sosialisasi atau sarana dan prasarana, kurangnya data yang dimiliki Kantor BPN, teknis pengawasan yang digunakan adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Camat dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Notaris.

Dalam struktur hukum Lawrence M. Friedman, struktur hukum merujuk pada institusi dan mekanisme yang melaksanakan serta menegakkan hukum. Kelemahan utama dalam regulasi kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* terletak pada lemahnya penegakan hukum oleh lembaga terkait. Salah satu kelemahan yang menonjol adalah keterbatasan kapasitas lembaga pemerintah dalam memonitor dan mengontrol pemilikan tanah. Lembaga seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemerintah daerah sering kali kekurangan sumber daya manusia dan teknologi untuk secara efektif mengawasi peralihan tanah di lapangan.

Keterbatasan kapasitas ini diperparah oleh adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga yang menangani urusan agraria. Misalnya, kewenangan antara BPN, Dinas Pertanian, dan aparat pemerintahan desa sering kali tidak sinkron dalam hal pelaporan dan pemutakhiran data kepemilikan tanah. Akibatnya, pengawasan terhadap peralihan hak atas tanah

menjadi lemah dan tidak terkendali, sehingga memungkinkan praktik *Absenteeisme* tanah terjadi tanpa sanksi yang memadai.

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

Dalam kehidupan sehari-hari, meskipun dilarang, pemilikan hak atas tanah *Absentee/Guntai* yang diperoleh dari peristiwa hukum banyak dijumpai di masyarakat. Kepemilikan tanah pertanian secara *Absentee/Guntai* dapat saja terjadi apabila perolehannya dari peristiwa pewarisan, dimana ahli waris bertempat tinggal di luar letak wilayah kecamatan harta warisan yang berupa tanah pertanian berada. Sebagai contoh, seseorang yang bertempat tinggal di kota memperoleh warisan dari orang tuanya berupa tanah pertanian yang tertetak di desa, hal ini secara otomatis menjadikan ahli waris menjadi pemilik tanah *Absentee/Guntai*. Tanah pertanian tersebut tentunya akan tetap dikelola oleh ahli waris meskipun ahli waris bertempat tinggal di kota. Lain halnya apabila si ahli waris membiarkan tanah *Absentee/Guntai* tersebut, dalam artian tidak mengurus serta tidak memanfaatkan tanah *Absentee/Guntai*

sebagaimana yang telah diamanatkan undang-undang, sehingga kepemilikan tanahnya adalah dilarang menurut peraturan yang berlaku.

3. Rekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan

Pertama, Pasal 4 ayat (1) huruf a Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian yang direvisi: “Pemilik tanah pertanian yang tidak lagi bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah pertanian (*absentee*) wajib melepaskan hak atas tanah tersebut dalam jangka waktu 1 (dua) tahun, kecuali apabila absensi tersebut disebabkan oleh:

- 1) Kewajiban pekerjaan atau tugas negara;
- 2) Keperluan pendidikan; atau
- 3) Kondisi kesehatan yang memerlukan perpindahan tempat tinggal sementara.”.

Kedua, penambahan ayat 2 dalam Pasal 8 Ayat (2) Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian yang direvisi: “Tanah pertanian yang dimiliki oleh *absentee* harus didistribusikan kepada petani penggarap melalui proses pelepasan hak yang difasilitasi oleh Pemerintah. Mekanisme pelepasan hak harus mencakup:

- a. Penilaian harga tanah berdasarkan nilai pasar yang adil oleh lembaga independen;
- b. Konsultasi dan persetujuan pemilik tanah sebelum proses pelepasan hak;
- c. Jaminan kompensasi dalam bentuk tunai atau non-tunai yang disepakati

oleh kedua belah pihak.”.

Ketiga, perubahan dalam Pasal 12 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian yang direvisi: “Pasal 12 Ayat (1): Pemerintah daerah bertanggung jawab melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan ketentuan mengenai larangan *absentee*. Ayat (2): Polri melalui Bhabinkamtibmas dan TNI Angkatan Udara berkaitan gugus tugas Polri membantu melakukan pengawasan terhadap ketentuan mengenai larangan *absentee* sebagaimana kedaulatan pangan. Ayat (3): Pemerintah pusat menyediakan sistem informasi yang terintegrasi untuk mendukung pelaksanaan pengawasan dan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Ayat (4): Masyarakat dapat berperan aktif dalam melaporkan dugaan pelanggaran ketentuan mengenai larangan *absentee*.”

Keempat, Penambahan Pasal 14 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian yang direvisi: “Pasal 14: Setiap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan mengenai larangan *absentee* dikenakan sanksi administratif berupa: a. Teguran tertulis; b. Denda administratif berupa kenaikan pajak berkaitan tanah-tanah yang terlantar sebesar 30% dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tanah yang dikuasai secara *absentee*; dan c. Denda pencabutan hak atas tanah tersebut.”

Kelima, perubahan Pasal 7 ayat (1) Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian yang direvisi: “(1): Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan

tempat letak tanah dalam waktu 1 (satu) tahun sejak tanggal perolehan hak, harus: a. menyewakan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut dengan dikenakan pajak yang tinggi; atau b. pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

B. Saran

- 1. Substansi Hukum:** DPR dan Presiden perlu merekonstruksi Pasal 4 ayat (1) huruf a, penambahan ayat 2 dalam Pasal 8 Ayat (2), Pasal 12, dan Penambahan Pasal 14 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian tersebut secara eksplisit melarang kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, tetapi dalam praktiknya, tanah *Absentee/Guntai* tetap banyak dijumpai. Seperti ketiadaan mekanisme penegakan hukum yang efektif terhadap pemilik tanah *Absentee/Guntai* dan Lemahnya pengawasan dalam peralihan kepemilikan tanah sehingga transaksi jual-beli tanah sering kali dilakukan tanpa memperhatikan ketentuan domisili, sedangkan Pasal 12 Peraturan ATR/BPN RI No.18/2016 tidak menyebutkan secara detail sanksi atau tindakan yang akan diambil jika tanah pertanian tersebut dimiliki oleh *Absentee/Guntai*. Pembatasan luas tanah pertanian yang bisa dimiliki belum efektif untuk mencegah spekulasi dan monopoli tanah oleh pihak *Absentee/Guntai*.
- 2. Struktur Hukum:** Dalam konteks peralihan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai*, lembaga-lembaga seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), pengadilan, dan pemerintah daerah memainkan peran penting dalam

menegakkan regulasi terkait tanah *Absentee/Guntai*. Lemahnya penegakan hukum yaitu banyak pemilik tanah *Absentee/Guntai* yang tetap dapat mempertahankan kepemilikan tanah mereka tanpa menghadapi konsekuensi hukum. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pengawasan dari pemerintah, serta ketidakmampuan otoritas terkait dalam menindak pelanggaran secara efektif dan Birokrasi yang kompleks yaitu proses redistribusi tanah pertanian *Absentee/Guntai* sering kali terhambat oleh birokrasi yang rumit dan berbelit-belit. Petani penggarap yang berhak atas redistribusi tanah seringkali menghadapi kesulitan dalam mengurus administrasi yang diperlukan, sehingga banyak dari mereka tidak mendapatkan akses yang seharusnya ke tanah yang mereka kelola.

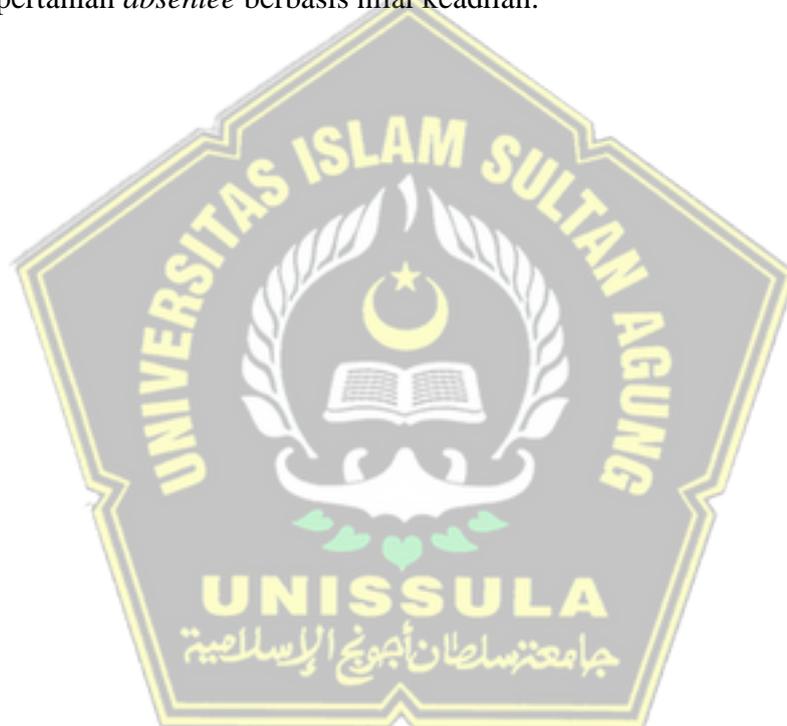
- 3. Kultur Hukum:** Pemberdayaan petani lokal dalam menerapkan salah satu prinsip hukum progresif adalah memberdayakan mereka yang lemah dalam struktur sosial. Oleh karena itu, pemerintah perlu memberdayakan petani lokal melalui program pelatihan, bantuan modal, dan akses pasar, sehingga mereka mampu mengelola tanah pertanian dengan lebih produktif setelah mendapatkan akses melalui redistribusi.

C. Implikasi Kajian

1. Kegunaan secara teoritis, diharapkan hasil penelitian nantinya hasil penelitian dapat menemukan teori baru yang dapat bermanfaat khususnya dalam rekonstruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan. Selanjutnya, hasil dari penelitian ini

sekaligus dapat dijadikan sebagai literatur tambahan data yang berkaitan dengan tanah *absentee*;

2. Kegunaan secara praktis, Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan-masukan pemikiran bagi para pihak yang berkepentingan, masyarakat luas serta penentu kebijakan (Pemerintah dan DPR), dalam kaitannya dengan rekontruksi regulasi peralihan kepemilikan hak atas tanah pertanian *absentee* berbasis nilai keadilan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku:

- Achmad Ali, 2002, *Menguak tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Gunung Agung, Jakarta
- Adrian Sutadi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum, Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Kedua Juni 2008
- Ahmad Muliadi, *Makalah Politik Hukum*, (Jakarta: SAP S-2 Universitas Jayabaya, 2012)
- Alwi, Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, (Jakarta: PT Balai Pustaka, 2007)
- Anton, 2017, *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Peran Notaris Dalam Pembuatan Akta Jual Beli (Studi di Kantor Notaris-PPAT Riadh indrawan)*, Skripsi, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung
- Arba, M. 2018. *Hukum Agraria Indonesia* (Tarmizi (ed.); 1 ed.). Sinar Grafika, Bandung
- Ariska Dewi. (2008). *Peran Kantor Pertanahan dalam Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Guntai di Kabupaten Banyumas*. Jakarta: Tesis Universitas Salemba
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Magelang, *Kabupaten Magelang Dalam Angka 2024*, Vol. 46 2024, ISSN: 2338-8048
- Bismar Siregar, 1986, *Keadilan Hukum Dalam Dalam Berbagai Aspek Hukum Nasional*, Rajawali, Jakarta
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2008
- Borras, Saturnino M. Jr. (2008). *Competing Views and Strategies on Agrarian Reform: International Perspective on Brazil and Indonesia*. London: Routledge
- Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society* (New York, 2006)
- Brouwer, Floor. (2004). *Sustainable Agriculture in the Netherlands: Environmental Issues and Policy Measures*. London: Routledge

- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta 1984
- Chlmid Narbuko dan Abu Ahmadi, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997
- Eddy Ruhiyat, 1999, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung
- Effendy Perangin, 2006. *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV Rajawali, Jakarta
- Fauzi, N. (1999). *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Insist Press
- _____. (2014). *Tanah dan Pembangunan: Kebijakan Agraria dalam Perubahan Sosial*. Jakarta: Pustaka LP3ES
- _____. (2016). *The Resurgence of Agrarian Reform in Indonesia's Democratic Era*. University of Indonesia
- Firdajasari, "Tinjauan Hukum Terhadap Pemilikan Tanah Absentee Di Kabupaten Wajo Kecamatan Tempe" (Skripsi, Universitas Islam Negeri Alauddin, 2014)
- Guba dan Lincoln, *Computing Paradigms in Qualitative Research*, dalam *Handbooks of Qualitative Research*, London Stage Publication, 1994
- Hadari Nawawi, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University, Press, 1992)
- Handoko, Widhi, (2019). *Dominasi Negara Terhadap Profesi Notaris Antara Ide dan Realita*, Penerbit PT. Roda Publika Kreasi, Bogor
- _____, (2018). *Notaris Pejabat atau Relawan Negara*, Penerbit PT. Roda Publika Kreasi, Bogor
- _____, (2014), *Kebijakan Hukum Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*. Penerbit:Thafa Media Yogyakarta
- _____, (2011), *Rekonstruksi Kebijakan Pertanahan Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Kasus Tentang Stelsel Publisitas Negatif Tidak Murni pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional*. (Semarang: Universitas Diponegoro, 2011)
- I Ketut Oka Setiawan, 2020. *Hukum Agraria*, Rineka Cipta, Bandung
- INCRA. (2020). *Relatório Anual sobre a Reforma Agrária no Brasil*. Brasília:

INCRA

- J. B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*. Prenhalindo, Jakarta, 1997
- John M. Echols dan Hasan Sadily. 1996. *Kamus Inggris-Indonesia*. Gramedia, Jakarta
- Johnston, D. (1999). *Land Trusts and Agricultural Preservation: Lessons from the US Experience*
- K. Bertens (1981) *Filsafat Barat Abad XX: Inggris-Jerman*. Gramedia. Jakarta
- K. Wantjik Saleh, 2015, *Hak Anda Atas Tanah*. Ghalia Indonesia, Bandung
- Kalo, S. 2004. *Perbedaan Persepsi Mengenai Penguasaan Tanah dan Kibatnya Terhadap Masyarakat Petani di Sumatera Timur pada Masa Kolonial yang Berlanjut pada Masa Kemerdekaan, Orde Baru dan Reformasi*
- Latif, Yudi. (2010). *Keadilan Pancasila: Upaya Menjalin Solidaritas Sosial*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- _____. (2011). *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Lawrence M Friedman, *The Legal System: A Sosial Science Perspective*, Russel Soge Foundation, New York, 1969
- _____. (1969), *Legal Culture and Welfare State*, dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin New York: Walter de Gruyter, 1986
- _____. (2001), *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar (American Law: An Introduction)*, Penerjemah oleh Wishnu Basuki, Penerbit: PT. Tatanusa, Jakarta
- Lyson, Thomas A. (2002). *Sustainable Agriculture in the United States: Federal Policy and Farmers' Responses*. Cambridge: Cambridge University Press
- M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994
- Marihot Pahala Siahaan. (2003). *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Moh. Mahfud MD (*e.t. al*), *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif -Urgensi dan Kritik*, (Jakarta Seri Tokoh Hukum Indonesia, Epistemic Institute dan HuMa, 2011)
- Moyaux, Anne. (2006). *La politique foncière en France: un état des lieux*. Paris: Éditions France Agricole

- Mukti, H. A. 2010. *Pembahasan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960*. Medan: USU Press
- Muhammad Ilham Arisaputra. (2015). *Reforma Agraria di Indonesi*. Jakarta: Sinar Grafika
- Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut (editor), "*Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*", (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1998)
- Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, terjemah Dariyatno, dkk, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009
- OECD. (2015). *Agricultural Policies in the Netherlands: Monitoring and Evaluation*. Paris: OECD Publishing
- Philippe Nonet & Philip Selznick (1978) *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Harper Colophon Books, New York
- Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996)
- Rebekka Dosma Sinaga, dkk, 2013
- Reza Banakar dan Max Travers, *Theory and Method in Socio-Legal Research* (Oregon, 2005)
- Rosdinar Sembiring. (2016). *Hukum Keluarga*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Rosser, Andrew (2014). *Agrarian Reforms in the United States: Politics, Policies, and Outcomes*. London: Palgrave Macmillan
- Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006
- _____. (2006). *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Jakarta: Kompas Gramedia
- Sauer, Sérgio. (2016). *Land Struggles and Land Reform in Brazil: A Historical Perspective*. São Paulo: Cortez Editora
- Sembiring, Yance. (2015). *Konflik Tanah Absentee di Indonesia: Perspektif Hukum dan Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Publishing
- Soediman Kartohadiprodjo, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia, diktat kuliah PDIH*, Bandung, 2009
- Soemitro, R. H. (1990). *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta

_____ dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013)

Sulistiyowati Irianto, "Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologisnya", *Metode Penelitian Hukum-Konstelasi dan Refleksi*, ed. Sulistiyowati Irianto dan Shidarta (Jakarta, 2009)

Sumardjono, M. S., Ismail, N., Rustiadi, E., & Damai, A. A. 2014. *Pengaturan Sumber Daya Alam Di Indonesia Antara Yang Tersurat dan Tersirat* (kedua). Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008)

Suwandi, Sarwiji, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, (Yogyakarta: Media Perkasa, 2008)

Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*

Van der Meulen, Hans. (2008). *Land and Water Rights in the Netherlands: Historical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press

Vanier, Martin. (2000). *L'aménagement du territoire en France: fondements et perspectives*. Paris: PUF

Van Vliet, Bas. (2005). *Agriculture and Environment in the Netherlands: Emerging Perspectives*. Oxford: Oxford University Press

Wahbah Az-Zuhaili. 2011. *Fiqih Islam Wa Adillatuhu*. Jilid 6. Gema Insani, Jakarta

Walker, Richard. (2004). *The Conquest of Bread: 150 Years of Agribusiness in California*. New York: The New Press

Waluyo, B. (1991). *Penelitian Hukum dan Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika

Warassih, Esmi., (2010), *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Penerbit: Suryandaru Utama, Semarang

William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971

Wolfgang Friedmann (1953) *Legal Theory*. Stevens and Sons Ltd, London

_____ (1994), *Teori dan Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, terj. Muhammad Arifin (Jakarta, 1994)

Worster, Donald. (1994). *Agrarianism in France: Land, Culture, and Community*.

Cambridge: Cambridge University Press

B. Peraturan perundang-undangan:

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Kitab

Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata)

Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian

C. Jurnal dan Makalah:

Abdurrahman. 2012. “Tanah untuk Masyarakat Ekonomi Lemah. Kanun”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 14 No. (1)

Anis Mashdurohatun dan M. Ali Mansyur, *Identifikasi Fair Use/Fair Dealing Hak Cipta Atas Buku Dalam Pengembangan Iptek Pada Pendidikan Tinggi Di Jawa Tengah*, Yustisia. *Jurnal Hukum*, Vol. 4 No. 3 September–Desember 2015.

_____, 2018, Urgensi Dewan Kehormatan Notaris Dalam Penegakan Kode Etik Notaris Di Kabupaten Pati, *Jurnal Akta*, Volume 5 No. 1, Januari 2018.

_____, 2018, Peranan Notaris Dalam Pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) Terhadap Perjanjian Kredit Antara Kreditur Dan Debitur Dengan Jaminan Hak Tanggungan Di Purwokerto, *Jurnal Akta*, Volume 5 No. 1, Maret 2018.

_____, 2017, [*Peran Notaris Dalam Pembuatan Akta Perjanjian Kredit Dalam Perspektif Hukum Positif Dan Hukum Islam*](#), *Jurnal Akta*, Volume 4 No. 4, Desember 2017.

- Astutiningsih dan Anastasia, 2018, Peran Kantor Pertanahan Terhadap Pelaksanaan Larangan Kepemilikan Tanah Secara *Absentee/Guntai* Di Kabupaten Sukoharjo. *Jurnal Repertorium*, Vol. 5 No. (1)
- Dupont, A. (2019). "The Role of SAFER in Regulating Farmland Transactions in France." *Rural Development Law Review*, Vol. 45 No. (1)
- Dwi Kusumo Wardhani, Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 6 No. 2 (2020)
- Esmi Warassih, "Mengapa Harus Legal Hermeneutik" (Makalah *key note speaker* Seminar *Legal Hermeneutics* sebagai Alternatif Kajian Hukum, FH-UNDIP, Semarang, 24 November 2007)
- Fao, B. (2018). "The Role of Land Consolidation in the Netherlands: An Examination of Policy and Practice." *Land Use Policy Journal*, Vol. 32 No. (3)
- Habib Adjie, Hardianto Djanggih, Elfira Permatasari, Perlindungan Hukum Kepemilikan Tanah Absentee yang Diperoleh Akibat Pewarisan, Universitas Narotama, Surabaya, *Jurnal Varia Justicia* 4 Vol 14 No (1) 2018
ISSN 2579-5198 June 2018
- Herdiyanti, C. 2017, Kepemilikan Tanah Absentee oleh Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977. *Jurnal Hukum Kenotariatan dan ke-PPAT-an*, Vol. 1, No. (1)
- Ika Rahma Wanti dan Munsyarif Abdul Chalim. 2017. "Peralihan Hak Atas Tanah Absente Karena Waris (Studi Kasus di Kantor ATR/BPN Kabupaten Kendal yang Domisili Ahli Waris Berada Diluar Wilayah Kecamatan)". *Jurnal Akta*, Vol.4 No. (2)
- Lawrence Friedman "Law and Development, A General Model" dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972
- Lovelly Dwina Dahren, "Analisis Yuridis Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Yang Berada di Atas Hak Pengelolaan Pelabuhan", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 2 (2012)
- Lukman Santoso, 2012, Hukum Perjanjian Kontrak, Cakrawala, Yogyakarta, hlm. 6 dalam Syaeful Bahri, Jawade Hafidz, Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda pada Testament yang dibuat di hadapan Notaris dalam Perspektif Keadilan,

Jurnal Akta, Vol. 4 No. 2 Juni 2017

Marlina, E. (2020). "Absentee Ownership and Land Reform in Indonesia: A Comparative Legal Analysis." *Journal of Agrarian Law*, Vol. 5 No. (2)

Roscoe Pound, *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*, *Harvard Law Review*. Vol. 25, Desember 1912

Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*. *Jurnal Hukum Progresif Program Doktor Ilmu Hukum Univ. Diponegoro*, Vol. 1/No. 1/April 2005

Silva, A. (2017). "Land Reform and Absentee Ownership in Brazil: Lessons for Developing Countries." *Global Journal of Agrarian Reform*, Vol. 21 No. (1)

Suteki (2008), "Urgensi Tradisi Penelitian dalam Proses Penelitian Ilmiah" (Makalah dalam Seminar Nasional Metodologi Penelitian dalam Ilmu Hukum, yang diselenggarakan oleh bagian Hukum dan masyarakat FH-UNDIP, Semarang, 16 Desember 2010)

_____ (2018), *Hukum Progresif: Hukum Berdimensi Transendentak dalam Konteks Keindonesiaan*. *Publikasi Ilmiah Universitas Muhammadiyah Surakarta*, Prosiding Seminar Nasional/Januari 2018

Tim Pedoman Penulisan Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung. 2023. *Buku Pedoman Penulisan Tesis Program Disertasi (S-3) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung*. Semarang: Universitas Islam Sultan Agung.

D. Internet:

AbdurrahmanWahid, *Konsep-konsep Keadilan*,
www.isnet.org/~djoko/Islam/Paramadina/00index,

Andrew Altman (1990) *Critical Legal Studies-a Liberal Critique*. Princeton Univ. Press, Princeton, N.J. <http://www.legalitas.org>, diakses pada tanggal 13 Maret 2016

Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>. diakses pada 12 Mei 2022

Badan Pusat Statistik Kabupaten Magelang, *Kabupaten Magelang Dalam Angka 2024*, hlm 31 dan disadur dari <https://magelangkab.bps.go.id/id/statistics-table/2/NzQ2IzI=/jumlah-desa-kelurahan-menurut-kecamatan-di->

[kabupaten-magelang.html](#) dan <https://magelangkab.bps.go.id/id/statistics-table/2/NzQ5IzI=/jumlah-dusun-lingkungan-rukun-warga-rw-dan-rukun-tetangga-rt-menurut-kecamatan-di-kabupaten-magelang.html> pada hari Rabu 26 Desember 2024, pukul 07.52 WIB

Hasil wawancara dengan Bapak Mujazin sebagai Kepala Desa Adikarto Kecamatan Muntilan Kabupaten Magelang, Pada tanggal 24 Desember tahun 2024 pukul 14.30 WIB

Hasil wawancara dengan Bapak Suwarno, Kepala Desa Treko Kecamatan Mungkid Kabupaten Magelang, pada hari ini senin tanggal 24 Desember tahun 2024 pukul 10.00 WIB

Hasil wawancara dengan Yanti Susanti Tan, Notaris dan PPAT di wilayah kerja Kota Magelang, pada tanggal 24 Desember 2024 jam 15.00 WIB

<https://greatdayhr.com/id-id/blog/regulasi-adalah/>, diakses pada Tanggal 11 Maret 2024, pada Pukul 16.00 WIB

Widy Wardhana, *Pengertian Hak Dan Kewajiban Warga Negara*, <http://academia.edu>, diakses pada Kamis, 8 Agustus 2024, pukul 14.07 WIB

Wilkerson, C. (2004). *Agricultural Land Ownership by Absentees in the United States. Journal of Land Use Policy*. Disadur pada hari Rabu 9 Oktober 2024 pada pukul 16.38 W.I.B.

Wawancara dengan Bapak A. Yani, selaku Kepala ATR/BPN Kabupaten Magelang tanggal 25 Desember 2024, pukul 10.42 WIB

