

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Konsep atas kepemilikan tanah dalam berbagai periodisasi sejarah tetap saja memiliki posisi yang fundamental. Zaman pra sejarah contohnya, dimana manusia memiliki hubungan yang erat dengan tanah sebagai habitat kehidupannya dan sekaligus sebagai tempat untuk melangsungkan hidup sehari-harinya. Demikian pula saat sekarang ini, dimana manusia sudah sedikit demi sedikit meninggalkan pola hidup tradisional, menuju pada kehidupan yang lebih modern, tidak bergantung pada kondisi alam, namun konsep keberadaan tanah bukan malah memudar, namun kian penting.

Keterkaitan erat antara manusia dengan tanah, bisa disebabkan karena tanah bukan saja sebagai tempat berpijak dan melakukan kelangsungan hidup sehari-hari, namun memiliki nilai ekonomis bagi segala aspek kehidupan manusia.

Benhard Limbong dalam bukunya mengatakan bahwa:

tanah bagi kehidupan manusia memiliki arti yang sangat penting, karena sebagian besar dari kehidupannya tergantung pada tanah. Tanah adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia dimuka bumi. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan, dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, politik dan ekologis.<sup>1</sup>

Begitu pentingnya tanah dalam kehidupan manusia, sehingga regulasi dalam per-tanahan boleh dibilang menjadi pondasi dalam tatanan kehidupan bernegara. Di negara kita regulasi tentang kepemilikan tanah dapat ditelusuri jauh sebelum masa kolonialisme dan sampai adanya UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang

---

<sup>1</sup> Benhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hal.2.

Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) sebagai produk nasional hukum pertanahan Indonesia. Sebagai hukum produk nasional, maka UUPA merupakan hukum terpenting mengenai tanah di Indonesia dan dengan berlakunya UUPA maka tidak ada lagi dualisme hukum tanah di Indonesia. Dengan adanya UUPA, maka hukum agraria Belanda (*Agrarische Wet 1870*) tidak berlaku lagi.<sup>2</sup>

UUPA merupakan turunan dari pelaksanaan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan kekayaan nasional bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Dalam hal kepemilikan tanah, konsepsi hukum tanah nasional menyatakan tanah di seluruh Indonesia adalah milik Bangsa Indonesia, yang sekaligus menjadi simbol kesatuan bagi keutuhan bangsa dan negara, karenanya tidak dapat diperjualbelikan atau diperdagangkan, tidak boleh dijadikan objek penguasaan yang menimbulkan disintegrasi bangsa.

Sebagaimana diatur Pasal 2 UUPA, tanah dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Artinya, negara hanya sebagai ‘penguasa’ bukan ‘pemilik’ yang berkewenangan mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah; mengatur hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum antara subjek hukum dengan tanah.

Perseorangan baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain dapat mempunyai hak milik atas tanah. Tanah dalam arti sempit adalah permukaan bumi

---

<sup>2</sup> Indonesia telah banyak melewati masa-masa yang sangat sulit dalam kaitannya dengan konsep hak kepemilikan terhadap tanah, beberapa regulasi pada masa kolonial Belanda seperti *Agrarische Wet* pada tahun 1870, *Regelings Reglement*, dan *Indische Staat Regeling* merupakan sejarah penting pertanahan sebelum diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) sebagai produk nasional hukum pertanahan Indonesia. Lihat, Winahyu Herwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media dan FH UII, Yogyakarta, 2009, hal. 1

saja, yang diartikan sebagai benda yang menjadi objek hak. Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya.

Selanjutnya, dalam Pasal 5 UUPA, menegaskan pula bahwa semua hak atas tanah juga memiliki fungsi sosial, yang berarti hak seseorang atas tanah dapat dibebaskan atau dilepaskan demi untuk kepentingan umum dengan diberikan ganti kerugian dan bahkan demi kepentingan umum pemerintah dapat mencabut kepemilikan tanah seseorang.

Sebagai produk hukum nasional dalam bidang *landreform*, UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu (i) tidak memberlakukan lagi hukum agraria kolonial, (ii) membangun hukum agraria nasional. UUPA juga merupakan undang-undang yang memberlakukan reforma agraria yang ditandai adanya panca program reforma agraria indonesia, khususnya program ketiga yaitu perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah serta hubungan hukum yang ber-hubungan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang dikenal sebagai *landreform*.

Keterkaitan UUPA dengan *landreform* tergambar jelas pada muatannya, mulai dari menimbang hingga penjelasan UUPA, pasal 1 sampai pasal 19 maupun ketentuan konversi.<sup>3</sup> Secara umum, materi UUPA yang sangat erat terkait *landreform* adalah pasal 7 yang membatasi pemilikan dan penguasaan tanah, pasal 10 yang mengatur tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri secara aktif, dan pasal 17 menetapkan batas maksimum luas pemilikan tanah.

---

<sup>3</sup> AP Parlindungan, *Landreform Indonesia Suatu Perbandingan*, Alumni, Bandung, 1987, hal. 14.

Sebagai tindak lanjut dari pasal 7 dan 17 UUPA tentang pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah serta batas maksimum-minimum pemilikan tanah, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang dikenal sebagai UU *landreform*.<sup>4</sup>

Pasal 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disebutkan bahwa,

“ 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”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Undang-undang *landreform* sebagai produk hukum pertanahan nasional paling tidak mengatur 3 (tiga) masalah pokok mendasar dari persoalan tanah, yaitu (i) penetapan luas maksimum penguasaan tanah, (ii) gadai tanah; (iii) luas minimum tanah pertanian. Adapun Tujuan diundangkannya UUPA sebagai tujuan Hukum Agraria Nasional dimuat dalam Penjelasan Umum UUPA, yaitu:

- a. Meletakkan dasar-dasar penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Tujuan yang pertama diundangkan UUPA ini merupakan kebalikan dari ciri Hukum Agraria Kolonial, yaitu Hukum Agraria kolonial disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari Pemerintahan Jajahan (Hindia Belanda) yang ditujukan untuk kepentingan, keuntungan, kesejahteraan dan krmakmuran bagi Pemerintah Hindia Belanda, orang-orang Belanda, dab Eropa lainnya.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. Dalam rangka mengadakan kesatuan hukum tersebut sudah semestinya sistem hukum yang akan diberlakukan harus sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat. Tujuan yang kedua diundangkan UUPA ini merupakan kebalikan dari ciri Hukum Agraria kolonial, yaitu ciri Hukum Agraria kolonial mempunyai sifat dualisme hukum, artinya pada saat yang sama berlaku dua Hukum Agraria yang berbeda, disatu pihak berlaku Hukum Agraria Barat yang diatur dalam KUH Perdata dan *Agrarische Wet Stb.* 1870 No. 55, dan dipihak lain berlaku Hukum Agraria adat yang diatur dalam Hukum Adat daerah masing-masing.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya Tujuan yang ketiga dundangkan UUPA ini merupakan kebalikan dari ciri.Hukum Agraria kolinial, yaitu Hukum Agraria kolonial tidak memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak rakyat Indonesia atas tanah, dikarenakan pada waktu itu hanya hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat yang didaftar oleh Pemerintah Hindia Belanda dengan tujuan memberikan jaminan kepastian hukum (*Recht Cadaster*), sedangkan bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat tidak dilakukan pendaftaran tanah. Kalau pun didaftar tujuannya bukan untuk diberikan jaminan kepastian hukum melainkan untuk menetapkan siapa yang berkewajiban membayar pajak atas tanah (Fiscaal Cadaster). Lihat Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jilid I : Hukum Tanah Nasional), Djembatan, Jakarta, 1997, hal.192.

Secara prinsip pasal ini menghendaki pemilik tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya dan masih diperbolehkan menggunakan tenaga buruh tetapi harus dicegah praktek yang dapat menimbulkan kerugian sepihak. Langkah pertama ke arah pelaksanaan asas tersebut, berarti bahwa pemilik tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, maka diadakan ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara absentee atau dalam bahasa sunda guntai.<sup>6</sup>

Salah satu program dari landreform adalah pelarangan pemilikan tanah secara absentee atau guntai. Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara absentee atau guntai diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964), menyebutkan

pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut<sup>7</sup>

Peraturan tersebut menunjukkan bahwa pemilikan tanah secara absentee atau guntai tidak diperbolehkan dan melanggar asas dalam pasal 10 UUPA.

---

<sup>5</sup>Di dalam Landreform Internasional istilah ini disebut *absenteeisme*. Lihat Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah, Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999, hal.16.

<sup>6</sup> Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya *program landreform* 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. Lihat Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta, CV. Rajawali, 1986 hal. 122.

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hal. 57.

Larangan untuk memiliki tanah secara absentee atau guntai ini sebenarnya bertujuan agar tanah pertanian yang berada di kecamatan tersebut dikelola sendiri oleh petani yang berada di kecamatan letak tanah itu sehingga hasilnya pun maksimal. Dan jika dibiarkan seseorang atau badan hukum memiliki tanah secara absentee atau guntai akan menyebabkan ketidakadilan karena yang bekerja bukan pemilik tanah pertanian tersebut. Sehingga tidak sesuai dengan tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia.

Inti pokoknya adalah larangan kepemilikan tanah pertanian oleh orang atau badan hukum yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya berada. Namun larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asalkan jarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnya menurut pertimbangan pada waktu itu masih memungkinkan untuk mengerjakan tanahnya secara efisien.

Dalam undang-undang itu dijelaskan bahwa seseorang apabila ketahuan memiliki kelebihan tanah (absentee) maka tanah tersebut harus dilepaskan atau sanksi yang akan dikenakan jika kewajiban diatas tidak dilaksanakan atau terjadi pelanggaran terhadap sesuai yang diterangkan diatas maka tanah yang bersangkutan akan diambil oleh pemerintah untuk kemudian didistribisikan dalam rangka *landreform*. Dan kepada bekas pemilinya diberikan ganti kerugian sesuai peraturan yang berlaku bagi para bekas pemilik tanah tersebut. Akan tetapi, bagi pemilik tanah *absentee* dapat menyelamatkan hak kepemilikannya dari diambilnya oleh pemerintah antara lain dengan cara:

1. Tanah tersebut dijual kepada masyarakat disekitar lokasi kecamatan tersebut
2. Ditukarkan kepada penduduk setempat (yang berada diwilayah tempat tanah berada)
3. Salah satu anggota keluarganya pindah tempat tinggal disekitar tanah itu berada
4. Diberikan secara sukarela kepada penduduk setempat (biasanya berupa wakaf atau hibah)

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

Artinya, pemilik tanah pertanian secara absentee atau 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 dialih fungsikan.

Alih fungsi lahan seperti ini kalau hanya melihat dalam perspektif ekonomi tentunya bukanlah problem, namun apabila dilihat dalam kapasitasnya dalam penegakan hukum pertanahan di Indonesia pasti ini adalah bagian daripada persoalan yang cukup serius, paling tidak mengancam tujuan daripada reformasi agraria.<sup>8</sup> Belum lagi apabila mengacu pada pasal 10 UUPA tersebut diatas, dimana ada larangan untuk memiliki tanah secara absentee atau guntai maka persoalan akan menjadi kian kompleks.

## **B. Rumusan Masalah**

Luasnya problem peralihan hak atas tanah absentee karena waris ini membuktikan bahwa fakta lapangan yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah, baik itu karena waris, hibah, jual beli, dan lain sebagainya pasti memiliki keunikan dan kerumitan tersendiri. Dalam pasal 16 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria telah ditegaskan berbagai macam hak atas tanah, yang perlu disertai dengan bukti kepemilikannya. Namun dalam penyusunan tesis ini perlu adanya pembatasan pembahasan dalam penulisan, agar dapat memberikan suatu gambaran yang jelas atas permasalahan yang diketengahkan, sehingga akan lebih fokus dan mudah dipahami.

Penulisan penelitian ini hanya akan membatasi pada pembahasan peralihan hak atas tanah absentee karena adanya peristiwa hukum waris, dimana domisili ahli

---

<sup>8</sup> Menurut Fauzi terdapat 4 (empat) tipe landreform berdasarkan aktor utama Penggeraknya, yaitu, (i) *Market-Led Landreform*, (ii) *State-Led Landreform*, (iii) *Peasant-Led Landreform*, dan (iv) *Pro-Poor Landreform*. Lihat Noer Fauzi, *Bersaksi Untuk Pembaharuan Agraria*, Insist Press, Yogyakarta, 2003, Hal.

waris berada di luar wilayah kecamatan tanah *absantee* tersebut. Adapun lokus penelitian ini adalah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal.

Penyusunan rumusan masalah dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memudahkan penulis, yaitu untuk memfokuskan persoalan yang akan diteliti, sehingga sasaran yang hendak dicapai menjadi jelas, searah dan dapat mencapai sasaran yang diharapkan. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapatlah dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana konsep peralihan hak atas tanah *absentee* karena yang domisili ahli warisnya berada di luar wilayah kecamatan?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi ahli waris pemilik hak atas tanah *absentee* yang bertempat tinggal di luar kecamatan?

### **C. Tujuan Penelitian**

#### 1. Tujuan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini bertujuan untuk:

- a. untuk mengetahui dan memahami konsep peralihan hak atas tanah *absentee* yang domisili ahli warisnya berada di luar wilayah kecamatan.
- b. untuk mengetahui dan memahami perlindungan hukum bagi ahli waris pemilik hak atas tanah *absentee* yang bertempat tinggal di luar kecamatan.

#### 2. Tujuan Praktis

Adapun secara praktis penelitian ini bertujuan untuk:

- a. untuk mengetahui dengan jelas bagaimana pelaksanaan peralihan hak atas tanah absentee yang domisili ahli warisnya berada di luarwilayah kecamatan.
- b. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah absentee karena peristiwa hukum waris di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal

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

Manfaat penelitian yang dimaksud ada dua, yakni:

- a. Manfaat teoritis

Secara teoritis penelitian ini akan memberikan gambaran tentang konsep peralihan hak atas tanah absentee yang domisili ahli warisnya berada di luarwilayah kecamatan.

- b. Manfaat Praktis

Adapun secara praktis, penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan bagi para akademisi maupun praktisi seperti Notaris, PPAT dan pihak-pihak yang terkait dengan pendaftaran peralihan hak atas tanah (Kantor BPN) terhadap peralihan hak atas tanah absentee di Kabupaten Kendal.

## E. Kerangka Konseptual

Pengertian tanah pertanian dapat diartikan sebagai tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Sedangkan katagori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering.<sup>9</sup>

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

Dalam Pasal 10 UUPA telah dikemukakan bahwa yang mempunyai tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, sehingga kemudian diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut *absentee/guntai* yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar wilayah kecamatan tempat tinggal pemilik tanah. Pada pokoknya dilarang memiliki tanah di luar kecamatan tempat letaknya tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak tempat pemilik itu dan tanahnya, masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

---

<sup>9</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika, 1993, hal. 235

<sup>10</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2006, hal, 113

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

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

*Ayat (1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tempat tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.*

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

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

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

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

Jangka waktu pemindahan hak milik atas tanah pertanian yang dimaksud

dalam pasal tersebut perlu dibatasi agar pemilik tanah yang bersangkutan tidak mengulur-ulur waktu dalam usahanya untuk memindahkan hak miliknya tersebut.

Jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan atau terjadi pelanggaran terhadap larangan tersebut maka tanah yang bersangkutan akan diambil alih oleh Pemerintah untuk kemudahan didistribusikan dalam rangka program landreform, dan kepada bekas pemilik diberikan ganti rugi menurut ketentuan

yang berlaku. Pemberian ganti rugi ini diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 PP. 224 Tahun 1961.

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

Yang terjadi dalam praktik adalah bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara diam-diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut. Penguasaan tanah secara *absentee/guntai* ini pada umumnya diketahui oleh masyarakat sekitar.<sup>11</sup>

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

---

<sup>11</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2005, hal. 21.

Hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum, karena dimaksudkan untuk melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Gejala yang tampak adalah bahwa di satu pihak pemilik semula yang menggantungkan hidupnya pada produk pertanian justru terdepak dari tanahnya karena kebutuhan akan uang, dan di pihak lain ada orang yang mempunyai kelebihan modal yang menginginkan penumpukan tanah sebagai sarana investasi. Maka yang terjadi adalah gejala menjadi buruh di atas tanah “miliknya” sendiri.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan hal yang penting dalam kegiatan penelitian, untuk mendapatkan data kemudian menyusun, mengolah, dan menganalisisnya. Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian sebagai berikut :

### **1. Metode pendekatan**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta, yang kemudian menuju pada identifikasi dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah.<sup>12</sup>

### **2. Jenis penelitian**

Penelitian merupakan suatu kegiatan yang terencana yang dilakukan dengan metode ilmiah yang bertujuan untuk mendapatkan data baru guna

---

<sup>12</sup> Soejono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1982, hlm. 10

membuktikan kebenaran atau ketidakbenaran dari suatu gejala yang ada. Dilihat dari sudut sifatnya penelitian dibedakan menjadi tiga jenis<sup>13</sup>:

1. Penelitian yang bersifat *eksploratif* (penjajakan atau penjelajahan), yang umumnya dilakukan terhadap pengetahuan yang masih baru, belum banyak ditemukan informasi mengenai masalah yang diteliti, atau bahkan belum ada sama sekali, seperti belum adanya teori-teori dan norma-norma. Jikapun ada, hal itu masih relatif sedikit. Oleh karena itu dalam penelitian ini tidak menggunakan hipotesis.
2. Penelitian yang bersifat *deskriptif*, yang bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau suatu kelompok menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala lainnya dalam masyarakat. Dalam penelitian ini teori-teori, ketentuan peraturan, norma-norma hukum, karya tulis yang dimuat, baik dalam literatur maupun jurnal, doktrin serta laporan penelitian terdahulu sudah mulai ada, bahkan jumlahnya cukup memadai, sehingga dalam penelitian ini hipotesis tidak mutlak harus diperlukan, atau dengan kata lain hipotesis boleh ada boleh tidak.
3. Penelitian yang bersifat *eksplanatif* (menerangkan), bertujuan menguji hipotesis-hipotesis tentang ada tidaknya hubungan sebab akibat antara berbagai variabel yang diteliti. Penelitian ini baru dapat dilaksanakan apabila informasi-informasi tentang masalah yang diteliti sudah cukup banyak, yaitu adanya beberapa teori tertentu dan telah ada berbagai penelitian empiris yang menguji berbagai hipotesis tertentu. Oleh karena itu di sini hipotesis mutlak harus ada.

Dengan demikian, spesifikasi penelitian ini masuk dalam kategorisasi penelitian yang dilaksanakan dalam penelitian deskriptif. Sifat penelitian deskriptif maksudnya adalah penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin terkait dengan manusia, suatu keadaan dan gejala-gejala lainnya.

---

<sup>13</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, 2010 Jakarta, hal. 25

### 3. Sumber Data

#### a. Data Primer

Data primer adalah sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber aslinya di lapangan yang berupa wawancara, jajak pendapat dari individu atau kelompok (orang) maupun hasil observasi dari suatu obyek, kejadian atau hasil pengujian.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah sumber data penelitian yang diperoleh melalui media perantara atau secara tidak langsung yang berupa karya ilmiah, buku, catatan, bukti yang telah ada, atau arsip baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan secara umum.

Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Soerjono Soekanto menggolongkan 3 (tiga) sumber hukum tersebut antara lain :

##### 1.) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan yang mengikat yang terdiri atas:

a) Norma atau kaidah-kaidah dasar, yakni Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

b) Peraturan dasar :

i. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

ii. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

- iii. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- iv. Peraturan Pemerintah;
- v. Peraturan Presiden;
- vi. Peraturan Daerah.

c. Peraturan perundang-undangan:

- i. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- ii. UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- iii. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- iv. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997;

2.) Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan hukum sekunder berfungsi untuk menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang dapat diperoleh melalui rancangan perundang-undangan, hasil-hasil penelitian sebelumnya, buku-buku hukum, jurnal ilmiah, hasil-hasil penelitian, disertasi, tesis, dan sebagainya.

3.) Bahan Hukum Tersier

Yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan baik terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya

#### 4. Penentuan Daerah Penelitian

Lokasi penelitian ditentukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, dengan pertimbangan bahwa a) lokasi penelitian merupakan wilayah satelit Kota Semarang, yang mana banyak di kalangan pengusaha menginvestasikan modalnya di Kabupaten Kendal berupa tanah pertanian, b) jumlah tanah pertanian di wilayah Kabupaten Kendal mencapai lebih dari setengah luas wilayah Kabupaten Kendal, dan c) Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal memiliki status B, artinya selain memiliki wilayah administrasi yang cukup luas, kantor tersebut juga memiliki tingkat pendaftaran tanah yang cukup yaitu 3000 pada setiap bulannya. Dengan pertimbangan tersebut, maka dapat ditentukan lokasi penelitian yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal.

Data primer diperoleh dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan metode wawancara (*interview*) kepada ahli waris yang memiliki tanah pertanian di luar wilayah kecamatan, dan *focus group discussion*, yaitu melakukan diskusi kelompok terarah dengan *stakeholder* kantor pertanahan untuk menggali lebih dalam dan mengenali berbagai regulasi konsep peralihan hak atas tanah absentee dan perlindungan hukum bagi ahli warisnya. Dalam penelitian dilibatkan pula pakar sebagai responden yang memiliki keahlian, reputasi dan atau pengalaman pada aspek yang terkait dengan penelitian ini.

#### 5. Metodologi pengumpulan data

Metode pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Metode

pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan observasi (pengamatan), *interview* (wawancara), kuesioner (angket) dan dokumentasi.

Observasi diartikan sebagai pengalaman dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada objek penelitian, adapun yang dilakukan adalah Observasi langsung dimana pengamatan dan pencatatan dilakukan terhadap objek di tempat terjadi atau berlangsungnya peristiwa, sehingga observer berada bersama objek yang diselidiki. Pengumpulan data *interview* (wawancara) dilakukan dengan cara mengajukan sejumlah pernyataan secara lisan untuk dijawab secara lisan pula. Adapun pengumpulan data dokumen dilakukan berdasarkan atas suatu peristiwa yang sudah berlalu yang dapat berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya ilmiah dari pakar atau ahli.

Data yang sudah terkumpul kemudian ditabulasi dan dianalisis secara deskriptif abstrak. Untuk mendapatkan tujuan daripada penelitian ini, maka penting untuk menggali status hukum tanah pertanian yang pemiliknya berlokasi di luar wilayah kecamatan.

#### 6. Analisis data

Teknik analisa yang digunakan ialah metode deskriptif kualitatif. Di dalam penelitian ini, alat pengumpulan data yang dipergunakan mencakup studi kepustakaan serta wawancara (*interview*), studi pustaka, dan observasi lapangan. Untuk mendapatkan hasil yang semaksimal mungkin, ketiga jenis alat pengumpulan data tersebut akan di gabungkan, dimana masing-masing akan menguatkan yang lainnya. Pengamatan atau observasi digunakan untuk mencatat atau mendeskripsikan perilaku (hukum) yang terjadi di masyarakat, adapun

wawancara dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data mengenai persepsi responden yang memiliki keahlian dan atau mereka yang terkait dengan objek penelitian.

### **G.Sistematika penulisan**

BAB I PENDAHULUAN meliputi tentang: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian

BAB II TINJAUAN PUSTAKA berisi tentang: Tinjauan Umum Tentang Hak Milik Atas Tanah, Tinjauan Umum Tentang Tanah Absente, Hukum dan Penegakan Hukum,

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, meliputi tentang, Gambaran Umum Kabupaten Kendal, Pemilikan Tanah Absentee Sebagai Objek Landreform, Perlindungan Hukum Bagi Ahli Waris Pemilik Hak Atas Tanah Absentee Yang Bertempat Tinggal Di Kecamatan, Perlindungan Hukum Pemilikan Tanah Absentee,

BAB IV PENUTUP berisi tentang: Simpulan dan Saran, Bab ini menjelaskan tentang kesimpulan yang merupakan jawaban dari pada permasalahan setelah dilakukan pembahasan dan saran yang merupakan rekomendasi.