

**PELAKSANAAN LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA  
GUNTAI(ABSENTEE) MENURUT PP NO.224 TAHUN 1961 Jo PP NO.41  
TAHUN 1964 DI KABUPATEN OKU TIMUR**

SKRIPSI



OLEH

**ANGGA PRAMUDIA NATATUR**

No. Mahasiswa: 07410311

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2011

**PELAKSANAAN LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA  
GUNTAI(ABSENTEE) MENURUT PP NO.224 TAHUN 1961 Jo PP NO.41  
TAHUN 1964 DI KABUPATEN OKU TIMUR**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana  
(Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



OLEH

**ANGGA PRAMUDIA NATATUR**

No. Mahasiswa: 07410311

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2011

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucap puji dan syukur dipanjatkan atas kehadiran ALLAH SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang. Karena rahmat dan ridhoNYA penulis diberikan kesehatan, kekuatan dan kesabaran serta khidmatnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi sebagai persyaratan guna memperoleh gelar SARJANA HUKUM pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul “Pelaksanaan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai(Absentee) Menurut PP No. 224 Tahun 1961 Jo PP No. 41 Tahun 1964 Di Kabupaten OKU Timur”.

Dalam menyelesaikan Skripsi ini, penulis banyak memperoleh bantuan baik berupa pengajaran, bimbingan, dan arahan serta fasilitas dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan penghargaan dan rasa trima kasih dengan tulus kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dari awal hingga akhir.

Dengan segala kerendahan hati dan penuh ketulusan, penulis mengucapkan rasa trima kasih dan penghargaan yang tinggi kepada :

1. Ayahanda H. Rusmala dan Ibunda Hj. Wartini serta adik-adikku (Mega, Siti, dan Ahimsa) yang selalu memberikan do'a, cinta, dan kasih sayang serta motivasi dalam menyelesaikan kuliah Sarjana.
2. Mukmin Zakie, SH.,M.Hum.,Ph.D

SURAT PERNYATAAN

ORGANISASI KEMASYARAKATAN DAN KEMAJUAN ILMU  
KEMAJUAN BUDAYA DAN KEMAJUAN HUKUM

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

SKRIPSI

**PELAKSANAAN LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN  
SECARA GUNTAI (ABSENTEE) MENURUT PP NO. 224 TAHUN  
1961 JO PP NO. 41 TAHUN 1964 DI KABUPATEN OKU TIMUR**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran  
pada tanggal 15 Februari 2012 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 15 Februari 2012

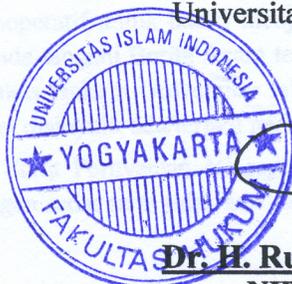
**Tim Penguji**

**Tanda Tangan**

1. Ketua : Mukmin Zakie, SH., M.Hum. Ph.D.
2. Anggota : Masyhud Asyhari, SH., M.Kn.
3. Anggota : Drs. Rohidin, M.Ag.

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta  
Fakultas Hukum  
Dekan



**Dr. H. Rusli Muhammad, SH., M.H.**  
NIP. 195406121984031001

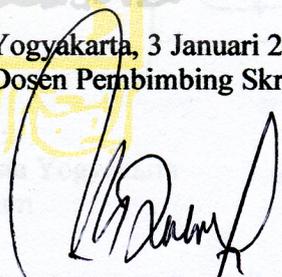
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**SKRIPSI**

**PELAKSANAAN LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN  
SECARA GUNTAI (ABSENTEE) MENURUT PP NO. 224 TAHUN  
1961 JO PP NO. 41 TAHUN 1964 DI KABUPATEN OKU TIMUR**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan  
ke muka Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran  
pada tanggal 15 Februari 2012

Yogyakarta, 3 Januari 2012  
Dosen Pembimbing Skripsi

  
(Mukmin Zakie, SH., M.Hum. Ph.D.)

# SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

*Bismillahirrohman nirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : ANGGA PRAMUDIA NATATUR

No. Mhs : 07.410.311

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

**PELAKSANAAN LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA GUNTAI**

**(ABSENTEE) MENURUT PP NO. 224 TAHUN 1961 JO PP NO. 41 TAHUN 1964 DI**

**KABUPATEN OKU TIMUR**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

tanggal : 21 Maret 2017

buat Pernyataan



Tanda Tangan & Nama Terang Ybs.

# **BAB I.**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dipergunakan dan dimanfaatkan menurut hak serta kewajiban yang berimbang, antara lain untuk memenuhi baik bagi kebutuhan pribadi maupun masyarakat. Realisasi pemenuhan kebutuhan akan tanah itu menurut hukum ditata dalam rangka hubungan yang serasi dan seimbang antara hak dan kewajiban. Tujuannya agar terjalin pergaulan hidup yang tertib, aman dan damai serta kehidupan yang berkeadilan sosial. Eratnya hubungan antara manusia dengan tanah dilihat dari hubungan antar perorangan, perorangan dengan masyarakat, perorangan dengan badan hukum, tercermin dalam fungsi hak atas tanah ditentukan oleh tatanan susunan masyarakatnya.<sup>1</sup>

Indonesia sebagai negara agraris, setelah kemerdekaan menghadapi masalah mendasar di bidang hukum pertanahan, yaitu terdapatnya masalah kepemilikan tanah yang tidak proporsional dan kebutuhan tanah pertanian yang meningkat terus didorong oleh pertumbuhan penduduk.<sup>2</sup> Dalam rangka mengatasi masalah tersebut, sebagai negara yang berdaulat penuh berusaha untuk mengatur kehidupan bernegara dengan mewujudkan hukum agraria nasional. Hukum

---

<sup>1</sup> Eddy Pranjoto, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Badan Pertanahan Nasional*. Bandung : CV Utomo, 2006, hlm.1.

<sup>2</sup> Ady Kusnadi, *Penelitian Tentang Efektifitas Peraturan Perundang-Undangan Larangan Tanah Absentee*. Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2004, hlm 1.

agraria dari segi objeknya tidak hanya membahas tentang bumi dalam arti sempit yaitu tanah, akan tetapi juga tentang pengairan, pertambangan, perikanan, kehutanan, dan penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.<sup>3</sup>

Di dalam negara yang tata susunan masyarakatnya berdasarkan faham *individualistik*, hak milik atas tanah bersifat mutlak, artinya bahwa hak milik yang menurut terminologi hukum Belanda<sup>4</sup> disebut hak *eigendom*.<sup>5</sup> Para *eigeneer* atau pemiliknya bebas menggunakan atau tidak menggunakan tanah itu sepanjang tidak dilarang oleh undang-undang.<sup>6</sup> Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan. Tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu negara.

---

<sup>3</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 7.

<sup>4</sup> R. Subekti, Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, P.T Pradnya Paramita, cetakan 11, Jakarta 1992 hlm.38

<sup>5</sup> Hak *eigendom* yaitu hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya asal tidak bersalahan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya dan tidak mengganggu hak-hak orang lain semua itu dengan tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.

<sup>6</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi Dan Pelaksanaannya, jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Edisi Revisi Cetakan 8, Jakarta : Jembatan, 2005 hlm. 61.

Tanah dalam masa pembangunan bertambah penting artinya, karena adanya peningkatan volume pembangunan dalam bidang-bidang pertanian, industri modern, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan sosial dan lain-lain. Maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata, sebagai mana yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yaitu :

“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Begitu pentingnya makna tanah bagi kehidupan manusia. John Locke dalam bukunya *Second Treatises Of Government* mengemukakan bahwa :

“Sesungguhnya Tuhan menciptakan bumi ini untuk diberikan kepada sesama manusia, agar bumi ini dikerjakan dan memberikan kesejahteraan bagi setiap orang. Tiada seorangpun yang mempunyai hak istimewa baik atas hasil alam maupun binatang yang diciptakan diatas bumi ini. Segalanya merupakan warisan kita bersama. Untuk menciptakan kesejahteraan tersebut, maka harus ada cara agar benda-benda tersebut dapat dimiliki. Dengan kata lain, individu dapat memetik kegunaan secara kongkrit apabila dia mempunyai hak atas benda itu dan pekerjaannya sendiri”.<sup>7</sup>

Konsep ketuhanan dalam kaitannya dengan tanah juga ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, lembaran negara 1060-104 atau yang lebih dikenal dengan UUPA yang berbunyi : “seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional”.

---

<sup>7</sup> Ahmad Sodiki, *Komplik Pemilikan Hak Atas Tanah Perkebunan*. Prisma, 1996, hlm. 4-5 dikutip dari Eddy Pranjoto. *Op, Cit*, hlm 2.

Penguasaan tanah di atur secara khusus dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, “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”. Asas ini berarti pemilik tanah pertanian mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya dan masih diperbolehkan menggunakan tenaga buruh tetapi harus dicegah praktek cara-cara pemerasan. Pemberian upah yang terlampau rendah kepada buruh-tani yang membantu mengerjakan dan mengusahakan tanah yang bersangkutan merupakan *exploitation de l’homme par l’homme*<sup>8</sup> merupakan cara pemerasan, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan.<sup>9</sup>

Ada lima masalah di bidang pertanian sebagai mana yang diatur dalam UUPA 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 masalah tersebut yang sering menimbulkan sengketa atau konflik di masyarakat yang sulit untuk diselesaikan, terkadang bisa berakibat pada tindak kekerasan. Pesatnya pembangunan di negara Indonesia, disamping membawa dampak positif yaitu meningkatnya kesejahteraan masyarakat juga membawa dampak negatif yaitu timbulnya berbagai kejahatan. Hal ini tentu membuat masalah semakin sulit untuk diselesaikan.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *exploitation de l’homme par l’homme* artinya penghisapan manusia atas manusia.

<sup>9</sup> Boedi Harsono, *Op, Cit.* hlm. 238-239.

<sup>10</sup> Kunami, *Repormasi Dibidang UU Pertanian* terdapat dalam <http://kunami.wordpress.com/2007/11/06/reformasi-uupa/>

Penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah, dalam kenyataannya juga sering dilanggar. Berbagai konflik yang terjadi selama ini mengindikasikan terjadinya penumpukan pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan di pihak lain, banyak petani yang tidak mempunyai tanah dan menggarap tanah milik orang lain. 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.<sup>11</sup>

Dinamika pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedang pada pihak lain persediaan akan tanah terbatas. Sehingga penambahan untuk kebutuhan yang satu akan mengurangi persediaan tanah untuk kebutuhan yang lain. Hal ini disamping menimbulkan alih fungsi tanah dari pertanian ke non pertanian juga meningkatkan harga tanah. Menurut R.K. Sembiring Meliala bahwa “keadaan seperti itu tadi, ditambah berbagai obyektif lainnya, seperti beratnya kehidupan ekonomi pada masyarakat lapisan menengah dan bawah, telah melahirkan berbagai macam bentuk penyimpangan, seperti masalah percaloan dan bahkan juga apa yang disebut mafia tanah.<sup>12</sup> Fungsi sosial tanah berarti hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak dapat

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> R.K Sembiring Meliala, *Upaya Mengenal Permasalahan Tanah* dikutip dari I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, cetakan pertama, Jakarta: PT Melton Putra, 1991, hlm.7.

dibenarkan tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu merugikan masyarakat.<sup>13</sup>

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya Program *Landreform*<sup>14</sup> di Indonesia. Secara sepintas *landreform*, dapat dilihat sebagai suatu gerakan untuk mewujudkan terciptanya pemerataan dalam pemilikan dan penguasaan tanah untuk kesejahteraan rakyat. Lebih dari itu, sebenarnya persoalan *landreform* berkaitan erat dengan berbagai sektor dari suatu program pembangunan.<sup>15</sup> Tujuan *landreform* adalah untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.<sup>16</sup>

Pengaruh *Landreform* dan pertanian secara timbal balik, adalah jelas, karena salah satu tujuan *Landreform* adalah peningkatan produktivitas. Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah *absentee landlords* (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanahnya, tetapi 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 tempat ia bertempat tinggal.

---

<sup>13</sup> Boedi Harsono, *Op, Cit.* hlm. 296.

<sup>14</sup> *Landreform* adalah sebuah upaya yang secara sengaja bertujuan untuk merombak dan mengubah sistem agraria yang ada dengan maksud untuk meningkatkan distribusi pendapatan pertanian dan dengan demikian mendorong pembangunan pedesaan.

<sup>15</sup> Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*. Bandung: Alumni, 1985, hlm. 59.

<sup>16</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta : CV. Rajawali, 1986, hlm. 122.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee*<sup>17</sup> oleh *absentee landlords*<sup>18</sup> sangat bertentangan dengan semangat tujuan dicanangkannya program *landreform*. Akibat dari *absentee* ini adalah tanah penggarapan menjadi tidak efisien, termasuk mengawasianya dan pengangkutan hasil-hasilnya. Malahan keadaan ini dapat menimbulkan penghisapan dari orang-orang kota terhadap orang desa, baik dengan sistem sewa ataupun bagi hasil.<sup>19</sup> Larangan pemilikan tanah *absentee* ini tertuang dalam Pasal 3a ayat (1) PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pembagian Ganti Kerugian, menentukan sebagai berikut :

“Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat latak 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”.

Dalam kenyataannya, sekalipun larangan ini masih berlaku, pemilikan dan/atau penguasaan tanah pertanian secara *absentee*/guntai juga masih terdapat di beberapa kecamatan di Kabupaten Oku Timur. Di wilayah Kabupaten Oku Timur masih terdapat tanah pertanian dan masih banyak masyarakatnya yang menjadi petani, baik sebagai pemilik maupun sebagai petani penggarap. Sehingga secara yuridis, permasalahan ini terletak pada efektivitas peraturan perundang-undangan yang mengatur program *Landreform* itu sendiri, yang salah satu asasnya adalah

---

<sup>17</sup> *Absentee* adalah seseorang yang memiliki tanah pertanian tidak berada di kecamatan di mana tanah pertanian terletak atau pemilikan tanah oleh seseorang yang letaknya di luar kecamatan tempat tinggal yang empunya.

<sup>18</sup> *absentee landlords* adalah seseorang(tuan tanah) yang memiliki tanah pertanian secara *absentee*.

<sup>19</sup> A.P. Parlindungan, *Lendreform Di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*. Bandung: Alumni, 1987, hlm. 124.

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.

Sehubungan dengan yang diuraikan dalam latar belakang, perlu adanya suatu kajian untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan peraturan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* serta penegakan hukumnya terhadap seseorang yang memiliki tanah pertanian secara *absentee*. Hal ini yang menjadi dasar penulis untuk melakukan penelitian serta menuangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul :

**“PELAKSANAAN LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA GUNTAI(ABSENTEE) MENURUT PP NO. 224 TAHUN 1961 Jo PP NO. 41 TAHUN 1964 DI KAB.OKU TIMUR”.**

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana pelaksanaan larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* di Kabupaten Oku Timur?
2. Bagaimana penegakan hukumnya terhadap orang atau seseorang yang memiliki tanah pertanian secara *absentee* di Kabupaten Oku Timur?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan dari penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan peraturan larangan pemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Oku Timur.
2. Untuk mengetahui tentang penegakan hukum terhadap orang/pelaku pemilikan tanah pertanian secara *absentee* di Kabupaten Oku Timur.

#### **D. TELAAH PUSTAKA**

Secara teoritis kepemilikan tanah secara *absentee* akan menimbulkan dampak negatif terhadap produktivitas pertanian. Karena pemilik tanah yang bersangkutan tidak dapat mengusahakan sendiri tanah pertaniannya, sehingga berdampak pada kurang optimalnya produksi pertanian. Selain itu juga memberikan kemungkinan kepada orang-orang kaya baik secara finansial dan pengetahuan untuk menguasai lahan pertanian yang sangat luas dan menjadikannya sarana eksploitasi terhadap masyarakat petani yang dianggap kurang pengetahuan dan miskin. Akibat lanjutannya sudah pasti, yakni terhimpunnya tanah pertanian dalam kekuasaan tuan tanah dan terjadilah kesenjangan sosial di bidang penguasaan tanah pertanian.<sup>20</sup>

Artinya penguasaan tanah pertanian oleh kalangan tertentu saja, apalagi bukan petani tidak diperbolehkan. Berhubungan dengan itu, perlu pemilik tanah bertempat tinggal di kecamatan letak tanah tersebut, agar tanah dapat dikerjakan sendiri sesuai dengan prinsip bahwa tanah adalah untuk tani yang

---

<sup>20</sup> Ady Kusnadi. *Op, Cit.* hlm. 11-12.

menggarapnya.<sup>21</sup> Suatu peraturan pemerintah harus dijalankan oleh organ atau struktur yang benar, akan tetapi itu semua akan berjalan dengan efektif apabila didukung oleh budaya hukumnya. Dengan demikian teori sistem hukum ini menganalisa masalah-masalah penerapan substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. ketiga komponen inilah yang harus dapat dilaksanakan di dalam eksistensi pelarangan kepemilikan tanah secara *absentee*.

Dapat diketahui bahwa timbulnya larangan kepemilikan tanah secara *absentee* secara filosofis merupakan suatu perlindungan hukum terhadap kepentingan petani yang relatif lemah jika berhadapan dengan pemilik modal yang melihat tanah sebagai faktor produksi saja. Semangat menentang strategi kapitalisme dan kolonialisme serta sekaligus menentang strategi sosialisme yang dianggap meniadakan hak-hak individual atas tanah di sisi lain menjadi landasan ideologis dan filosofis pembentukan UUPA.

Dalam Penjelasan Umumnya, dinyatakan dengan jelas bahwa tujuan diberlakukannya UUPA adalah:<sup>22</sup>

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

---

<sup>21</sup> I Nyoman Budi jaya, *Tinjauan Yuridis Tentang Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*. Yogyakarta: Liberty, 1989, hlm. 31.

<sup>22</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Penjelasan Umum Angka I.

Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini masih terjadi di masyarakat, ini diakibatkan kurangnya pengetahuan masyarakat tentang hukum, khususnya hukum pertanahan.

Larangan pemilikan tanah secara *absentee* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu: 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.

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3a ayat (1) PP No. 41 tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan PP no. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pembagian Ganti Kerugian, menentukan sebagai berikut :

“Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat latak 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”.

Selanjutnya Pasal 3d PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pembagian Ganti Kerugian 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 *absentee*, antara lain :

1. Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif.
2. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanahnya.
3. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke Kecamatan letak tanah tersebut.
4. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar Kecamatan tempat letak tanahnya.
5. Larangan pemilikan tanah secara *absentee* hanya mengenai tanah pertanian.

Sedangkan yang dimaksud tanah pertanian dijelaskan dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 sebagai berikut: “tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang, dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak”. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang selain tanah untuk perumahan dan

perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.

Sebelum berlakunya PP No. 224 Tahun 1961, mengenai pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tidak dilarang. Baru sesudah berlakunya PP No. 224 / 1961 pada tanggal 24 September 1961 adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Untuk itu kepada pemilik tanah pertanian *absentee* dalam jangka waktu 6 bulan sejak tanggal 24 September 1961 wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan atau pindah ke kecamatan tersebut (Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961) bahwa kenyataan jangka waktu 6 bulan untuk mengalihkan tanah – tanah pertanian *absentee* itu tidak cukup, maka oleh Menteri Agraria diambil kebijaksanaan untuk memperpanjangnya hingga tanggal 31 Desember 1962 (Keputusan Menteri Agraria No. SK.VI/6/Ka/1962).

Tentu saja, dilarang semua bentuk pemindahan hak milik atas tanah pertanian yang menimbulkan pemilikan secara *absentee* (Pasal 3 ayat (1) PP. No. 224/1961 dan Pasal 3d PP No. 41 / 1964). Pemilikan tanah pertanian *absentee* ada perkecualiannya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat(1) PP No. 4 tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Bagi Para Pensiunan Pegawai Negri, yaitu:<sup>23</sup> terhadap Pemilik yang bertempat

---

<sup>23</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Edisi 2007. Jakarta: Djembatan, 2007, hlm. 508.

tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan berdasarkan pertimbangan panitia *Landreform* Daerah Tingkat II dinilai efisien untuk mengerjakan tanah tersebut. Pegawai negeri dan Pensiunan pegawai negeri juga terhadap janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri seluas 2/5 dari luas maksimum untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Mereka yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima pada waktu itu oleh Menteri Agraria (sekarang Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional). Jadi secara teoritis, larangan pemilikan tanah secara *absentee* selalu terkait erat dengan *landreform* sebagai suatu upaya memperbaiki nasib petani. Pemilikan tanah oleh orang-orang yang bukan petani, dan yang dimiliki secara *absentee* harus ditiadakan.<sup>24</sup>

Tujuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini sesuai dengan tujuan *landreform* yang sudah dilaksanakan di berbagai negara untuk menghapuskan sistem *absentee/absent landlord* yang merugikan buruh tani serta memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya. Tujuan mengenai diadakannya program *landreform* dapat diklasifikasikan menjadi dua (2) bagian, yaitu tujuan secara umum dan tujuan secara khusus.<sup>25</sup> Secara umum, tujuan *landreform* adalah untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan

---

<sup>24</sup> Ady Kusnadi, *Op, Cit*, hlm 13.

<sup>25</sup> I Nyoman Budi jaya, *Op, Cit*, hlm 11.

makmur berdasarkan pancasila.<sup>26</sup> Secara khusus tujuan *landreform* di Indonesia dapat dilihat :<sup>27</sup>

1. Langsung : Pemerataan Hak Atas Tanah kepada sebanyak mungkin petani dengan cara membagikan kembali tanah luas milik tuan tanah kepada orang yang tidak menggarap tanah itu.
2. Tidak langsung : Untuk meniadakan keresahan sosial yang ada di daerah pertanian yang disebabkan oleh penguasa tanah untuk golongan kecil manusia yang tidak menggarap sendiri tanahnya.

Tanah-tanah pertanian *absentee* dalam rangka pelaksanaan program *landreform* yang terkena PP No. 224/1961 dan PP No. 41/ 1964, oleh pemerintah didistribusikan kepada rakyat yang membutuhkan, dan kepada bekas pemilik tanah pertanian secara *absentee* diberikan ganti kerugian. Serta untuk mencegah terjadinya penyelundupan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, pemerintah berupaya untuk melakukan tindakan preventif dan refresif. Dengan menggunakan asas tanah pertanian untuk petani dengan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* lebih memungkinkan untuk meningkatkan produktivitas tanah pertanian, dan menghindarkan petani dari pemerasan (*eksploitasi*) kalangan tuan tanah.

---

<sup>26</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta : CV. Rajawali, 1986, hlm .122.

<sup>27</sup> Yodi Martono Wahyunadi. *Pelaksanaan Landreform Tentang Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee*. Magister Hukum FH UNAIR, Bahan Kuliah Politik Agraria dan Pertanian, 2002.

## **E. METODE PENELITIAN**

### 1. Objek Penelitian

Pelaksanaan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Menurut PP No. 224 Tahun 1961 Jo PP No. 41 Tahun 1964 di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.

### 2. Subjek Penelitian (*responden*)

Adapun beberapa nara sumber yang akan diminta pendapat, informasi dan keterangannya terhadap masalah yang diteliti, yaitu :

- a. Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Oku Timur
  - Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan.
  - Kepala Sub. Bagian Tata Usaha.
- b. Pejabat Kantor Kecamatan (minimal di 2 (dua) wilayah kecamatan)
  - Camat dan/atau Sekertaris Camat
- c. Kepala Desa dan Pejabat struktural di desa pada kecamatan tempat peneliti melakukan penelitian,
- d. Orang-orang atau Pejabat yang bisa diminta keterangannya sesuai dengan kompetensinya dan kepakarannya,
- e. Masyarakat yang bertempat tinggal di kecamatan tempat peneliti melakukan penelitian.

### 3. Sumber Data

Sumber data penelitian yang terdiri dari :

- a. Data primer yang diperoleh dari lapangan (*field research*)

b. Data sekunder yang diperoleh dari dokumentasi (*library research*), yaitu:

- Peraturan Perundang-undangan.
- Hasil penelitian, Buku, Surat Kabar dan lain-lain

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitian, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data, sebagai berikut:

- Untuk mendapatkan data primer, peneliti melakukan penelitian empiris menggunakan teknik wawancara dan pengamatan langsung ke daerah tempat penelitian.
- Untuk mendapatkan data sekunder, peneliti akan melakukan studi pustaka. Dengan menelusuri dan mengkaji peraturan perundang-undangan atau literatur yang memiliki hubungan dengan permasalahan penelitian.

#### 5. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan ialah sudut pandang yang digunakan peneliti untuk dalam memahami permasalahan penelitian, sehingga pendekatan yang digunakan oleh peneliti dalam meneliti permasalahan ini ialah pendekatan perundang-undangan yang menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti.

#### 6. Pengolahan dan Analisis Data

Untuk mengolah data, peneliti akan menggunakan teknik analisis kuantitatif dengan bantuan tabulasi sederhana. Data tersebut kemudian akan dijelaskan secara dekriptif kualitatif.

## BAB II.

### TINJAUAN UMUM LANDREFORM DAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA *ABSENTEE*

#### A. LANDREFORM

##### 1. Sejarah *Landreform*

Tonggak sejarah reforma agraria sudah dimulai dari masa ke masa dari abad sebelum masehi, di mulai dari :<sup>1</sup>

###### a. Yunani Kuno (sekitar tahun 549 SM)

Pada masa pemerintahan Solon (sekitar tahun 549 SM) berusaha dilakukan reforma agraria dengan dikeluarkannya undang-undang agraria (*Seisachtheia*). UU ini dikeluarkan karena menghadapi kemungkinan terjadinya pemberontakan *hektemor*<sup>2</sup> di mana tujuan Undang-undang ini adalah membebaskan para *hektemor* dari hutang, dan sekaligus membebaskannya dari status mereka sebagai budak dibidang pertanian.

###### b. Romawi Kuno (sekitar tahun 134 SM)

Reforma agrarian yang dilakukan di Roma juga untuk mencegah terjadinya pemberontakan namun tujuannya adalah mengangkat rakyat kecil, dengan cara melakukan redistribusi tanah-tanah milik umum. *Tiberius Gracchus*

---

<sup>1</sup> Heryanti, *Sejarah Reforma Agraria Dunia Dan Pengaruhnya Terhadap Reforma Agraria Di Indonesia* terdapat dalam <http://jurnal.unhalu.ac.id/download/heryanti/SEJARAH%20REFORMA%20AGRARIA%20DUNIA%20DAN%20PENGARUHNIA%20TERHADAP%20REFORMA%20AGRARIA%20DI%20INDONESIA.pdf>

<sup>2</sup> *Hektemor* yaitu petani miskin yang menjadi penyakap atau penggarap pada tanah gadaian atau bekas tanahnya sendiri yang telah digadaikan pada orang kaya.

(anggota DPR tahun 134 SM) berhasil menggolkan Undang-undang Agraria (*Iex agrarian*) yang intinya berupa penetapan batas maksimum penguasaan tanah. Tanah kelebihan (yaitu kelebihan dari batas maksimum/*latifundia*) harus diserahkan kepada negara (dengan ganti rugi) dan kemudian dibagikan kembali kepada petani kecil ataupun tunakisma.

c. Revolusi Prancis (1789)

Ini merupakan gerakan reforma agraria besar-besaran yang terjadi pertama kali pada jaman modern yang bersamaan dengan terjadinya Revolusi Perancis (1789). Sistem penguasaan tanah feodal dihancurkan. Tanahnya dibagikan kepada petani dan petani budak dibebaskan. Kesan abadi yang ditinggalkan oleh Revolusi Perancis dalam hal reforma agraria adalah dua hal yang menjadi tujuan pembaharuan, yaitu :

1. Membebaskan petani dari ikatan tuan-budak (*serfdom*) dari sistem feodal.
2. Melembagakan usaha tani keluarga yang kecil-kecil sebagai satuan pertanian yang dianggap ideal. Gagasan ideal reforma agraria di Perancis ini membawa pengaruh luas keseluruhan Eropa terutama Eropa Barat dan Utara. Tahun 1870 *Jhon Stuart Mill* membentuk *Land Terune Reform Association* yang banyak mendorong dilakukannya pembaharuan di Inggris dimana feodalisme digantikan dengan sistem penyakapan (*tenancy*). Bulgaria merupakan contoh negara yang telah lebih dahulu melakukan pembaharuan agraria sekitar seratus tahun yang lalu (1880-an) yaitu pembaruan yang komprehensif, bukan saja *redistributive*

*landreform*, tetapi mencakup pula secara terpadu program-program penunjangnya seperti koperasi kredit, tabungan terpusat untuk kepentingan pengolahan, pabrik kalengan dan juga pembinaan usaha tani intensif.

d. Rusia

Sekitar tahun 1906- 1911 lahir pembaharuan yang dikenal dengan *Stollpin Reforms*, intinya petani dibebaskan dari komune-komune dan menjadi pemilik tanah secara bebas, sehingga terjadi kesenjangan yang tajam antara petani kaya (*kulak*) dan para tunakisma. Berhasilnya kaum komunis merebut kekuasaan di Rusia melalui Revolusi tahun 1917 telah memberikan ciri radikal pada reforma agraria Uni Soviet, yaitu :

1. Hak pemilikan tanah pribadi dihapuskan;
2. Penyakapan atau *tenacy* (sewa, bagi hasil, gadai dan sebagainya) dilarang;
3. Penguasaan tanah *absentee* dilarang;
4. Hak garap dan luas hak garapan ditentukan atas dasar kriterium seluas kemampuan seorang petani telah benar-benar menggarap tanah itu;
5. Menggunakan buruh upahan dilarang.

Dari berbagai zaman dan pengalaman sejarah dunia ternyata ketidak seimbangan pemilikan tanah (agraria) yang paling banyak menimbulkan masalah dan penyengsaraan rakyat. Sebaliknya indikasi sejahtera tidaknya rakyat disuatu negara sangat ditentukan oleh adanya pemerataan pemilikan dan penguasaan agraria tersebut.

Secara spesifik lagi Iman Soetijkno mengungkapkan bahwa majunya suatu negara selalu (umumnya) didahului atau disertai dengan perombakan struktur agrariannya yang berat sebelah, dalam arti adanya segolongan manusia menguasai/memiliki tanah di satu pihak, dan adanya segolongan besar manusia yang hidup dari bercocok tanam, tetapi tidak mempunyai tanah atau hanya mempunyai tanah sempit. Sebagai contoh :

1. Di Mexico pada tahun 1859 oleh juarez, semua tanah gereja disita kemudian dibagi-bagi pada petani. Tapi baru berhasil pada tahun 1910 yaitu adanya Agraria Revolution, yang berakibat adanya perubahan besar-besaran mengenai struktur agraria.
2. Sebelas negara di Eropa, 60 juta hektar tanah yaitu 11% dari luas seluruh wilayah negara-negara itu disita atau dibeli oleh pemerintah masing-masing dari tangan tuan-tuan tanah, bangsawan, raja maupun gereja dan kemudian dibagi-bagikan kepada petani yang tidak mempunyai tanah.
3. Di Chekoslovakia, 10 juta hektar tanah disita, seperdua dibagi-bagikan kembali kepada petani kecil atau petani yang tidak mempunyai tanah selebihnya tetap dikuasai negara untuk kepentingan umum.<sup>3</sup>

Melihat program pembaruan agraria yang dilakukan oleh berbagai negara di dunia tersebut, Indonesia nampaknya kurang belajar dari sejarah agraria tersebut. Banyak dokumen baik sebelum maupun setelah masa penjajahan menunjukkan bahwa ternyata penumpukan pemilikan dan penguasaan tanah pada

---

<sup>3</sup> Iman Sutiknyo, *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1990. hlm. 113.

segolongan kecil selalu berulang dan baru disadari setelah terjadi tuntutan-tuntutan, bahkan pemborontakan rakyat.

Indonesia merupakan sebuah negara yang sedang berkembang dengan srtuktur perekonomian yang bercorak agraris. Hal ini ditandai dengan kenyataan sebagian besar dari penduduk Indonesia bermata pencaharian di bidang pertanian baik sebagai petani yang memiliki tanah maupun sebagai petani penggarap (buruh tani). Dengan demikian untuk dewasa ini maupun di masa-masa mendatang, tanah merupakan faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup bangsa. Masalah yang paling mendasar yang dihadapi bidang pertanahan adalah suatu kenyataan bahwa persediaan tanah yang selalu terbatas sedangkan kebutuhan manusia akan tanah selalu meningkat.

Faktor-faktor yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah adalah:<sup>4</sup>

- a. Pertumbuhan penduduk;
- b. Meningkatnya kebutuhan penduduk akan ruang sebagai akibat peningkatan kualitas hidup;
- c. Meningkatnya fungsi kota terhadap daerah sekitarnya;
- d. Terbatasnya persediaan tanah yang langsung dapat dikuasai atau dimamfaatkan;
- e. Meningkatnya pembangunan.

---

<sup>4</sup> Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan, Pelaksanaannya Dalam Praktek*. Bandung: Mandar Maju, 1997. hlm. 8.

Sesuai dengan pola umum pembangunan jangka panjang, seperti yang telah di tegaskan dalam ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988 tentang garis-garis besar haluan negara, dalam pelita kelima prioritas diletakkan pada pembangunan bidang ekonomi dengan titik berat pada :<sup>5</sup>

- a. Sektor pertanian untuk memantapkan swasembada pangan dan meningkatkan produksi lahan pertanian lainnya;
- b. Sektor industri khususnya industri yang menghasilkan untuk ekspor, industri yang banyak menyerap tenaga kerja, industri pengolahan hasil pertanian, serta industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri.

Dalam rangka mewujudkan struktur ekonomi yang seimbang antara industri dan pertanian baik dari segi nilai tambah maupun dari segi penyerapan tenaga kerja.

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia tanah mempunyai arti dan kedudukan yang amat penting di mana setiap kegiatan pembangunan selalu memerlukan tanah. Oleh karna itu dalam setiap repelita masalah tanah selalu mendapat perhatian dan penanganan yang sungguh-sungguh. Berbagai upaya dan langkah telah ditempuh selama ini untuk mengendalikan penggunaan, penguasaan, pemilikan serta pengalihan hak atas tanah, untuk menunjang berbagai kegiatan pembangunan dan memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia.

Upaya Pemerintah Indonesia untuk membentuk hukum agraria nasional yang akan menggantikan hukum agraria kolonial, yang sesuai dengan Pancasila

---

<sup>5</sup> I Nyoman Budi Jaya, *Op, Cit.* hlm. 1.

dan UUD 1945 sudah dimulai pada tahun 1948 dengan membentuk kepanitian yang diberi tugas menyusun Undang-Undang Agraria. Setelah mengalami beberapa pengantian kepanitian yang berlangsung selama 12 tahun sebagai suatu rangkaian proses yang cukup panjang, maka baru pada tanggal 24 September 1960 pemerintah berhasil membentuk Hukum Agraria Nasional, yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Dengan lahirnya Undang-Undang No. 5 tahun 1960 mengenai Undang-Undang Pokok Agraria sebagai implementasi dari Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, maka terciptalah unifikasi dalam bidang hukum agraria di Indonesia dan menghapuskan dualisme hukum yang terdapat di masa kolonial di mana peraturan yang berlaku didasarkan pada hukum adat dan hukum barat.<sup>6</sup>

UUPA selain merupakan politik hukum pertanahan yang baru bagi bangsa Indonesia juga merupakan titik tolak perombakan srtuktur pertanahan yang disebut *landreform* di Indonesia. Istilah *landreform* pada mulanya dicetuskan oleh Lenin dan banyak digunakan di negara komunis atau negara blok timur dengan adagium *land to the tiller*<sup>7</sup> untuk memikat hati rakyat dan petani yang menderita karena tekanan *landlord*, untuk kepentingan politis di negara tersebut.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Hustiati, *Agrarian Reform Di Philipina Dan Perbandingannya Dengan Landreform Di Indonesia*. Bandung : Maju Mundur, 1990. hlm. 28.

<sup>7</sup> *Land to the tiller* adalah tanah hanya untuk petani dan para petani dilindungi haknya dan diberikan suatu upaya untuk mempertahankan haknya dan dibekali kekuatan politik bahwa mereka adalah salah satu sokoguru ekonomi Indonesia.

<sup>8</sup> Urip Santoso. *Op, Cit.* hlm. 50.

Di Indonesia, *landreform* yang dimaksud tidak sama dengan *landreform* di negara komunis. *Landreform* Indonesia bukan hanya untuk kepentingan politis saja tapi juga merupakan pengertian teknis. Selain itu *landreform* dilaksanakan bukan hanya untuk kepentingan negara atau golongan tertentu saja tetapi ditujukan untuk memberi kemakmuran bagi rakyat baik secara individual maupun bersama dengan cara mengakui adanya hak milik perorangan, sedangkan *landreform* di negara komunis adalah semata-mata untuk kepentingan partai.<sup>9</sup> Ini dikarenakan UUPA itu berdasarkan Pancasila, maka UUPA:<sup>10</sup>

- a. Tidak menganut sistem hak privat saja seperti halnya negara-negara blok barat (individualistis kapitalistis).
- b. Tidak menganut sistem hak kolektif saja seperti halnya negara-negara blok timur (komunis).
- c. Mendasarkan diri pada sifat hakikat kodrat manusia sebagai individu dan makhluk sosial, oleh karena itu mengenal hak-hak privat maupun hak kolektif dalam mengatur hubungan manusia dengan tanah, mementingkan kerja sama, kooperasi, gotong royong, mencegah pemerasan dan melindungi golongan yang ekonomis lemah (Pasal 11, 12, dan 13 UUPA).

## 2. Pengertian *Landreform*

Secara harafiah perkata *landreform* berasal dari bahasa Inggris yaitu : *land* artinya tanah dan *reform* artinya perombakan atau perubahan. *Landreform* berarti

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Iman Sutiknyo, *Op, Cit.* hlm. 43.

perombakan terhadap struktur pertanahan, akan tetapi sebenarnya yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan manusia dengan manusia berkenaan dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani. Perombakan ini sifatnya mendasar dan bukan tambal sulam.<sup>11</sup>

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa *landreform* bertujuan luas dan di kalangan dunia internasional, *landreform* itu bermakna :<sup>12</sup>

1. Perubahan hubungan antara manusia dengan tanah, contohnya ialah bahwa petani itu berhak mempunyai tanah sendiri dan dikembangkan agar petani itu mempunyai tanah milik.
2. Perubahan dan perlindungan petani penggarap dari tuan tanah atau penghapusan petuan tanahan, misalnya dengan menuntukan suatu bagian tertentu yang harus diberikan kepada tuan tanah dalam bagi hasil, sehingga hasil jerih payah petani itu dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan keluarganya atau untuk hidup layak di masa yang akan datang dan perlindungan ini disertai dengan sanksi pidana yang tegas. Malahan lebih baik lagi kalao tuan tanah yang tinggal di kota tidak dibolehkan lagi mempunyai tanah pertanian di desa.
3. Larangan memiliki tanah yang luas yang disebut juga dengan larangan *latifundia*.

---

<sup>11</sup> Hustiati, *Loc, Cit.* Lihat juga mengenai pengertian *landreform* menurut Effendy Perangin dalam bukunya *401 pertanyaan dan jawaban tentang hukum agraria*.

<sup>12</sup> A.P. Parlindungan, *Aneka Hukum Agraria*. Bandung: Alumni, 1986. hlm. 8.

4. Larangan *absenteeisme* atau guntai yang berarti bahwa tidak diperkenankan orang mempunyai tanah pertanian jika tidak digarap sendiri baik karena ia bertempat tinggal di luar lokasi tanah pertanian ataupun ia sama sekali tidak mengerjakan tanah itu dan menyewakannya atau menyuruh orang lain mengerjakannya.
5. Penetapan suatu ceiling bagi kepemilikan, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya *latifundia* atau mencegah penumpukan tanah di tangan satu orang yaitu tuan tanah yang menguasai hidup orang banyak.

Kemudian Boedi Harsono telah membedakan secara tegas antara *landreform* dalam arti luas dengan *landreform* dalam arti sempit. *Landreform* dalam arti luas disebut dengan *agraria reform*. Adapun *agraria reform* di Indonesia meliputi lima program atau panca program yaitu :

1. Pembaharuan hukum agraria
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsepsi kolonial atas tanah.
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.
4. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.
5. Perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.

Sedangkan program *landreform* dalam arti sempit hanya mencakup program keempat saja, sekalipun menurut belaiu ada kalanya kelima program di

atas dicakup juga dalam pengertian *landreform*.<sup>13</sup> Dari beberapa pendapat yang telah dikemukakan di atas, dapatlah diketahui bahwa *landreform* adalah Suatu pembaharuan hukum mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta di dalamnya terdapat ketentuan-ketentuan administrasi pertanahan yang dilaksanakan sesuai dengan kepentingan umum guna mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

### 3. Tujuan *Landreform*

Bung Karno dalam Pidato JAREK (Jalannya Revolusi Kita, yaitu Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960), menyatakan bahwa :<sup>14</sup> “Revolusi Indonesia tanpa *Landreform* adalah sama saja dengan gedung tanpa alas, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong besar tanpa isi.... Gembar-gembar tentang Revolusi, Sosialisme Indonesia, Masyarakat Adil dan Makmur, Amanat Penderitaan Rakyat, tanpa melaksanakan *Landreform* adalah gembar-gembarnya tukang penjual obat di pasar Tanah Abang atau di Pasar Senen”.

Untuk mengetahui apakah tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia itu, baiklah dikutip bagian-bagian yang bersangkutan yang bersangkutan dari usul Dewan Pertimbangan Agung, Pernyataan Menteri Agraria Sadjarwo, Pidato JAREK dan Ketetapan MPRS, semuanya dikemukakan atau ditetapkan menjelang berlakunya UUPA dalam tahun 1960. Kemudian akan

---

<sup>13</sup> Abdurrahman, *Beberapa Masalah Tentang Landreform*. Banjarmasin: Pusat Studi Hukum Tanah Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, 1980. Hlm. 2 Dikutip Dari Hustiati, *Op, Cit.* hlm. 33.

<sup>14</sup> Bagus rasjid, *Kepemilikan Tanah Absentee Dan Landreform Di Indonesia*. Terdapat dalam <http://denbagusrajid.wordpress.com/2010/09/04/kepemilikan-tanah-absentee-dan-landreform-diIndonesia/>.

dikutip pula bagian dari Statement Politik Ekonomi Dalam Negeri yang dikemukakan oleh Wakil Perdana Menteri Bidang Ekubang Sri Sultan Hamengku Buwono IX pada tanggal 12 April 1966 dan Breifing Umum Menteri Dalam Negeri Amirmachmud tanggal 3 Juli 1973.<sup>15</sup>

Dewan Pertimbangan Agung dalam usulnya tentang perombakan hak tanah dan penggunaan tanah menyatakan, bahwa *landreform* bertujuan: agar masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup petani meninggi dan taraf hidup seluruh rakyat jelata meningkat. Selanjutnya *landreform* bertujuan untuk memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk seluruh rakyat indonesia, terutama kaum tani.<sup>16</sup> Perombakan hukum agraria kolonial dan penyusunan hukum agraria nasional berjaln erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkaman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan, khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kengkangan-kengkangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing.<sup>17</sup> Itulah sebabnya maka *landreform* di Indonesia tidak dapat terpisahkan dengan Revolusi Nasional Indonesia. Selanjutnya dikatakan, bahwa tujuan *landreform* di Indonesia ialah:<sup>18</sup>

- a. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang

---

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 2005, hlm.364.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Pidato Menteri Agraria Sadjarwo tanggal 12 September 1960 dalam Sidang Pleno DPR-GR dalam mengantarkan RUU Pokok Agraria.

<sup>18</sup> *Ibid.*

adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan sosial;

- b. Untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk petani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek (maksudnya : alat) pemerasan;
- c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap privat bezit, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perorangan dan turun temurun, tetapi berfungsi sosial;
- d. Untuk mengakhiri sistem tuan-tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan minimum untuk setiap keluarga. Sebagai kepala keluarga dapat seorang laki-laki atau wanita. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah;
- e. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan untuk golongan tani.

Effendi Perangin menyatakan bahwa: tujuan *landreform* adalah untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan

pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila.<sup>19</sup>

Berdasarkan pendapat-pendapat yang telah disebutkan, maka tujuan *landreform* di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus, yaitu :<sup>20</sup>

a. Tujuan Sosial Ekonomis :

1. Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik.
2. Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.

b. Tujuan Sosial Politis :

1. Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas.
2. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil.

c. Tujuan Mental Psikologis

---

<sup>19</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta : CV. Rajawali, 1986, hlm .122.

<sup>20</sup> I Nyoman Budi Jaya, *Op.cit*, hlm . 11.

1. Meningkatkan keairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
2. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.

Dengan pelaksanaan *landreform* diharapkan agar ketidakseimbangan dan kelemahan-kelemahan yang terjadi selama ini dapat diperbaiki dan akhirnya akan tercapailah masyarakat yang adil dan makmur yang dicita-citakan.

#### 4. Objek *Landreform*

Tanah-tanah yang menjadi obyek *landreform* yang akan didistribusikan pada petani penggarap menurut ketentuan Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961, meliputi :<sup>21</sup>

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

---

<sup>21</sup> I Nyoman Budi Jaya, *Loc, Cit.*

- d. Tanah-tanah lain yang langsung dikuasai oleh Negara misalnya bekas tanah partikelir, tanah-tanah dengan Hak Guna Usaha yang telah berakhir waktunya, dihentikan atau dibatalkan.
- e. Tanah-tanah lain, tidak termasuk di dalamnya tanah-tanah wakaf dan tanah-tanah untuk peribadatan.

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

A.P Parlindungan menjabarkan mengenai objek *landreform* itu sendiri, sebagai berikut :<sup>22</sup>

- a. Melarang adanya tanah *absentee*.
- b. Melarang adanya pemilikan tanah luas (*Latifundia*).
- c. Memantapkan bagi hasil.
- d. Memantapkan buruh tani.
- e. Menetapkan ceiling (Batas tertinggi) yang boleh memiliki lahan pertanian.
- f. Mengatur irigasi.
- g. Ekstensifikasi dan intensifikasi tanah pertanian.
- h. Kredit pertanian
- i. Mendistribusikan/membagi tanah kepada para petani sehingga minimal bisa hidup dari usaha pertaniannya.
- j. Para buruh tani diusahakan mendapatkan lahan pertanian (bandingkan di Indonesia dengan transmigrasi dan permukiman kembali).
- k. Tuan-tuan tanah dipaksa beralih ke bidang industri ( catatan penulis di negara-negara komunis mereka dianggap musuh rakyat dan perlu ditiadakan dan tanah-tanahnya disita negara).
- l. Pemandahan buruh tani yang tidak mendapat tanah menjadi buruh industri.
- m. Tanah pertanian oleh pemerintah dibimbinng agar tanahnya lebih produktif, dengan berbagai penyuluhan, penggunaan pupuk dan pestisida sehingga pertanian tersebut mampu menjadi tulang punggung perekonomian negara.
- n. Melarang pemecahan ataupun pengkaplingan tanah pertanian.

---

<sup>22</sup> A.P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar maju, 1998. hlm. 80.

- o. Mendorong para petani membentuk kelompok usaha tani, baik dengan bentuk koperasi atau bentuk gotong-royong lainnya.

## 5. Program *Landreform*

Salah satu aspek terpenting dengan lahirnya UUPA ialah dicanangkannya program *landreform*. Program Landreform meliputi :<sup>23</sup>

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

## 6. Dasar Hukum Pengaturan *Landreform*

---

<sup>23</sup> Boedi Harsono, *Op.cit*, hal. 367.

Pengaturan *landreform* yang terutama terdapat dalam UUPA yang merupakan induk *landreform* Indonesia. Ketentuan-ketentuan yang konsiderans hingga Pasal 19 UUPA membuktikan hal ini. Beberapa pasal UUPA yang memuat objektif *landreform*, antara lain:<sup>24</sup>

1. Pasal 6 UUPA : Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial,
2. Pasal 7 UUPA : Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenangkan.
3. Pasal 10 ayat (1) UUPA : Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
4. Pasal 11 UUPA : (1) Hubungan hukum antar orang, termasuk badan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. (2) Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah.
5. Pasal 12 ayat (1) : Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk gotong-royong lainnya.
6. Pasal 13 UUPA : (1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan dan kemakmuran rakyat sebagaimana 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

---

<sup>24</sup> Hustiati. *Op, Cit.* hlm. 37-38.

keluarganya. (2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perorangan yang bersifat monopoli swasta.

Ketentuan-ketentuan dalam UUPA ini hanyalah merupakan ketentuan pokok yang mengatur secara garis besarnya saja, dan untuk melaksanakan diperlukan peraturan pelaksanaan baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri ataupun Peraturan Pelaksana lainnya dengan ketentuan bahwa peraturan yang dibentuk ini tidak boleh bertentangan dengan sistematika yang telah ditetapkan oleh UUPA.

Peraturan-peraturan pelaksanaan *landreform* ini, antara lain ialah:

- a. UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. UU ini dikeluarkan sebagai pelaksanaan Pasal 17 UUPA yang menginginkan ditetapkan batas maksimum serta batas minimum tanah pertanian. UU ini mengatur mengenai :
  - Ceiling tanah pertanian yang dapat diwakili oleh orang, baik sendiri atau bersama dengan orang lain.
  - Penghapusan gadai
  - Penetapan batas minimum tanah pertanian sebesar 2 Ha yang dicapai secara berangsur-angsur.
- b. PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Rugi dan PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan PP No. 224 Tahun 1961. Hal yang diatur dalam PP No. 224 Tahun 1961 ialah mengenai :

- Tanah yang terkena *landreform* yaitu tanah surplus, tanah *absentee*, tanah swapraja dan ex-swapraja, tanah expartikelir dan tanah yang dikuasai negara.
  - Pemberian ganti rugi kepada bekas pemilik tanah.
  - Pembagian tanah dan syarat-syaratnya, seperti prioritas orang-orang yang akan mendapat redistribusi tanah.
  - Tanah *absentee*.
  - *Land Consolidation* di mana tanah disatukan untuk menghemat tenaga, modal, ongkos produksi, dan lain-lain.
  - Koperasi Pertanian.
- c. UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir. Penghapusan tanah partikelir merupakan hal yang azasi, karena berlangsungnya lembaga ini nyata-nyata bertentangan dengan dasar keadilan sosial dijunjung tinggi oleh masyarakat dan negara. Lagi pula untuk kebulatan kedaulatan dan kewajiban negara, lembaga ini harus dihapuskan karena hak pertuanan seakan-akan negara kecil dalam negara.

Masih terdapat lagi peraturan-peraturan lain yang mengatur mengenai *landreform* selain peraturan yang telah disebutkan di atas, yang mana semua peraturan ini harus konsisten dengan prinsip-prinsip yang terdapat dalam UUPA.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Hustiati, *Op, Cit.* hlm. 41.

## B. TANAH *ABSENTEE*

### 1. Pengertian Tanah *Absentee*

Sebenarnya ketentuan Pasal 7 UUPA yang sangat sederhana itu cukup luas cakupannya, dan dari pasal inilah ketentuan tanah *absentee* mendapat landasan pengaturan untuk ditindaklanjuti.<sup>26</sup> Selanjutnya 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, diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut *absentee* atau dalam bahasa Sunda guntai, yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya. (*Absent* artinya tidak hadir, tidak ada di tempat).<sup>27</sup>

Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*”, yang berarti tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echols dan Hasan Sadily, *Absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau *landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.<sup>28</sup>

Pengertian tentang tanah *absentee* yang dikemukakan di atas sudah mengarah kepada substansi tapi belum memberikan keterangan lebih jelas mengenai daerah, daerah yang dimaksud apakah itu provinsi, kabupaten atau

<sup>26</sup> Ali Sofwan Husain, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995. hlm. 39.

<sup>27</sup> Boedi Harsono. *Op, Cit.* hlm. 384-385.

<sup>28</sup> John M. Echols dan Hasan Sadily, *Kamus Inggris-Indonesia*. Jakarta : Gramedia, 1996, hlm. 3.

kecamatan. Sehingga perlu suatu penegasan pada kata daerah yang dimaksud. Pengertian lebih lengkap dan jelas dikemukakan oleh Efendi Perangin, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan tanah *absentee* adalah tanah yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan tempat tanah itu terletak.<sup>29</sup>

## 2. Pengaturan Tanah *Absentee*

Tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Sedangkan katagori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering.<sup>30</sup>

Begitu pentingnya arti tanah bagi manusia, agar tanah terdistribusi dengan baik dan adil, sehingga bisa memberikan kehidupan yang layak bagi penggarap tanah tersebut. Pemilikan tanah secara *absentee* berakibat kepada menurunnya produksi sehingga secara otomatis akan menurunkan juga pendapatan para petani penggarap. Maka untuk tetap menjaga produktifitas pemilikan tanah secara *absentee* dilarang. Ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah secara *absentee* 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), sedang dasar hukumnya adalah Pasal 10 ayat (2) UUPA.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Effendi Ferangin, *401 pertanyaan Dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994. hlm. 123.

<sup>30</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Jakarta : Sinar Grafika, 1993, hlm. 235.

<sup>31</sup> Boedi Harsono, *Loc, Cit.*

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.

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* yang mewajibkan pemilik harus mengerjakan sendiri tanahnya secara aktif.<sup>32</sup> 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

---

<sup>32</sup> A.P. Parlindungan. *Landreform Di Indonesia, Strategi Dan Sasarannya*. Bandung: Alumni, 1991. hlm. 67.

letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien.

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

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

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

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

Dari ketentuan yang dikutip di atas dapat diketahui bahwa:<sup>33</sup>

1. Daerah yang dimaksud adalah wilayah kecamatan

---

<sup>33</sup> Ady Kusnadi, *Op, Cit.* hlm. 38.

2. Dalam rangka pelaksanaan *landreform* tanah *absentee* akan diambil oleh pemerintah apabila dalam tempo 6 bulan:
  - a. Pemiliknya tidak mengalihkannya kepada pihak lain dari kecamatan setempat;
  - b. Pemiliknya tidak pindah ke daerah di mana tanah terletak;

Kemudian melalui PP No. 41 Tahun 1964. Ketentuan mengenai tanah *absentee* yang dianut dalam Pasal 3 PP No. 224 Tahun 1960 tersebut ditambah dengan Pasal 3a sampai dengan Pasal 3e yang menetapkan.

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

Pasal 3a: (2) Jika pemilik tanah yang dimaksudkan dalam ayat (1) pasal ini berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu, sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat yang berwenang, maka dalam waktu 2 tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan tanah hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

Melalui Pasal 3a ini ditambahkan garis hukum mengenai tanah *asentee*, antara lain:<sup>34</sup>

- a. Pemilik tanah pertanian, dengan memberitahukan kepada pejabat berwenang. Meninggalkan tanahnya. Pindah ke kecamatan lain selama 2 tahun berturut-turut. Wajib memindahkan tanahnya setelah 3 tahun dia pindah itu.

---

<sup>34</sup> Ady Kusnadi, *Op, Cit.* hlm. 41-42.

- b. Pemilik tanah pertanian, tanpa memberitahukan kepada pejabat setempat yang berwenang. Meninggalkan tanahnya. Pindah ke kecamatan lain, wajib mengalihkan tanahnya setelah 2 tahun dia pindah itu.

### 3. Maksud dan Tujuan Larangan Absentee

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *absentee/guntai* umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang yang tinggal di kota sudah jelas bukan termasuk kategori petani. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa. Yang terjadi dalam praktik adalah bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasanya 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>35</sup>

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

---

<sup>35</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2005, hlm. 21.

akan bertempat tinggal di daerah penghasil.<sup>36</sup> Pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem-sistem penghisapan. Ini berarti bahwa para petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala resikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya.

Dengan demikian hal itu tidak sesuai dengan tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah dan sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.<sup>37</sup>

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

Meskipun pemilikan tanah secara *absentee* pada dasarnya itu tidak diperbolehkan sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, namun ada pengecualian lain terhadap tanah *absentee*. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat(4) PP No. 224 Tahun 1961 Jo Pasal 3a ayat(2) PP No. 41 Tahun 1964 menyatakan bahwa yang dikecualikan dari larangan *absentee*, yaitu:<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Boedi Harsono, *Op, Cit.* hlm. 385.

<sup>37</sup> Effendi Perangin, *Loc, Cit.*

<sup>38</sup> PP No. 224 Tahun 1961 Jo PP No. 41 Tahun 1964

- c. Mereka yang sedang menjalankan tugas negara
- d. Mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama
- e. Mereka yang mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Dalam Negri.

Pendapat lebih rinci dan jelas dari A.P. Parlindungan, menyatakan bahwa perkecualian yang lain dari tanah *absentee* diberikan kepada pegawai negeri atau TNI, atau sedang menunaikan kewajiban agama, maka mereka boleh mempunyai tanah *absentee* dengan luas yang dikurangi yaitu  $\frac{2}{5}$  dari luas tanah maksimum yang ditolelir oleh UU No. 56 Prp Tahun 1960, dan kemudian surat edaran dari Menteri Agraria yang ketika itu dijabat oleh Mr. Sadjarwo diperluas lagi kemungkinan seorang pegawai negeri yang disebutkan dalam Pasal 2 PP No. 224 Tahun 1960 termasuk diperbolehkannya menerima hibah tanah pertanian untuk persediaan hari tuanya, dengan tetap maksimum yang diperbolehkannya  $\frac{2}{5}$  dari luas yang diperbolehkannya.<sup>39</sup>

Pegawai negeri adalah baik pegawai negeri, anggota TNI, pegawai perusahaan negara. Dapat juga hibah itu diberikan kepada seorang waris yang merupakan istri atau anak pegawai negeri, asal saja mereka masih menjadi tanggungan dari pegawai negeri tersebut.<sup>40</sup> Ketentuan-ketentuan tentang pemilikan tanah pertanian secara *absentee* bagi para pensiunan pegawai negeri di atur dalam Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Bagi Para Pensiunan Pegawai negeri (LN 1977-5; TLN 3094).

---

<sup>39</sup> A.P. Parlindungan, *Landreform Di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*. Bandung: Alumni, 1987. hlm. 124.

<sup>40</sup> *Ibid.*

## C. PENEGAKAN HUKUM

### 1. Fungsi Hukum

Hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa untuk menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran terhadap peraturan-peraturan tadi berakibat diambilnya tindakan.<sup>41</sup> Hukum dalam kehidupan masyarakat diartikan dengan berbagai macam sesuai dengan sudut pandang masyarakat tersebut. Demikian pula arti hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum, yang mengartikan hukum itu sesuai dengan sudut pandang masing-masing, sehingga sampai sekarang tidak ada satupun pengertian hukum yang bisa diterima dan disepakati oleh semua pihak karena masing-masing mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya.<sup>42</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, bahwa Hukum adalah sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah.<sup>43</sup> Bahwa hukum dibuat sebenarnya untuk dilaksanakan. Oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila Paul Scholten

---

<sup>41</sup> Jamaluddin Mahasari, *Pertanahan Dalam Hukum Islam*. Yogyakarta: Gama Media, 2008. hlm. 89.

<sup>42</sup> Ridwan. H.R.. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2003. hlm. 227.

<sup>43</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta : Liberty, 1991. hlm. 39.

mengatakan bahwa “manakala hukum tidak pernah dilaksanakan maka tidak lagi disebut sebagai hukum”.<sup>44</sup> Penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional. Akan tetapi menjadi tugas dari setiap orang. *De rechtshandhavingstaat kan niets op de schouders van de politie gelegd. Handhaving is een taak van vele rechtssubjecten in samenleving*(tugas penegakan hukum tidak hanya diletakkan pada pundak polisi. Penegakan hukum adalah tugas dari semua subjek hukum dalam masyarakat).<sup>45</sup>

Perubahan di bidang hukum akan mempengaruhi terhadap bidang-bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu fungsi hukum di satu pihak dapatlah dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat agar lebih baik, dan di lain pihak untuk mempertahankan susunan masyarakat yang telah ada serta mengesahkan perubahan-perubahan yang telah terjadi di masa lalu. Di Indonesia fungsi hukum di dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan. Di samping itu hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi tersebut

---

<sup>44</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*. Bandung : Angkasa, 1986. hlm. 69.

<sup>45</sup> Ridwan. H.R.. *Loc, Cit.*

seyogyanya dilakukan di samping hukum sebagai sarana sistem pengendalian sosial.<sup>46</sup>

Sedangkan menurut Lawrence M. Friedman pada bukunya Oloan Sitorus dan HM. Zaki Sierrad dengan mengacu pada komponen sistem hukum yang meliputi struktur, substansi dan kultur mengatakan bahwa fungsi hukum :

1. Untuk mewujudkan keadilan (*to distribute and maintain of values that society feel to be right*).
2. Sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa (*Settlement of dispute*).
3. Sarana pengendalian masyarakat (*Social Control*).
4. Sebagai sarana rekayasa sosial (*Social Engineering*).<sup>47</sup>

Dalam beberapa peraturan atau kebijakan hukum yang dibuat oleh Pemerintah sering tidak berjalan sesuai dengan keinginan dan tujuan yang ingin dicapai. Kenyataan yang demikian disebabkan karena hukum tidak akan dapat berjalan atau berfungsi dengan sendirinya tanpa ditunjang oleh kondisi sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat setempat. Sehingga berfungsinya hukum harus melibatkan juga beberapa faktor, yaitu :<sup>48</sup>

- a. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri harus sistematis, tidak bertentangan baik secara vertikal maupun secara horizontal dan dalam

---

<sup>46</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1976. hlm. 9.

<sup>47</sup> Oloan Sitorus dan HM Zaki Sierrad, *Hukum Agraria di Indonesia, Konsep Dasar dan Implementasi*. Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006. hlm. 8.

<sup>48</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993. hlm. 14.

pembuatannya harus disesuaikan dengan persyaratan yuridis yang telah ditentukan ;

- b. Penegak hukum haruslah mempunyai pedoman berupa peraturan yang tertulis yang menyangkut ruang lingkup tugasnya dengan menentukan batas-batas kewenangan dalam pengambilan kebijaksanaan, yang paling penting adalah kualitas petugas memainkan peranan penting dalam berfungsinya hukum ;
- c. Adanya fasilitas yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum yang telah ditetapkan. Fasilitas disini terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung untuk mencapai tujuan ;
- d. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.
- e. Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada kersa manusia didalam pergaulan hidup.

## 2. Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>49</sup> Upaya penegakan hukum erat kaitannya dengan faktor bekerjanya hukum. Soerjono Soekanto menyatakan

---

<sup>49</sup>Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum, Keadilan dan Hak Asasi Manusia*, Jurnal Keadilan, Vol 2, No 2, Jakarta : Pusat Kajian Hukum dan Keadilan, 2002. hlm. 16.

bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah sebagai berikut :<sup>50</sup>

- a. Faktor hukumnya sendiri, yakni dibatasi pada Undang-undang.

Campur tangan hukum yang semakin meluas ke dalam bidang kehidupan masyarakat menyebabkan masalah efektivitas penerapan hukum semakin penting. Oleh karena hukum mempunyai fungsi di dalam masyarakat. Fungsi hukum yang diharapkan adalah melakukan usaha untuk menggerakkan rakyat agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru untuk mencapai suatu keadaan masyarakat yang dicita-citakan. Hukum dapat dipakai sebagai landasan kegiatan yang dilakukan oleh semua pihak yang terlibat dalam proses pembangunan. Semakin hukum itu dipakai dengan efektif untuk mengarahkan tingkah laku manusia, semakin berhasil pula pembangunan itu dijalankan. Suatu sikap tindakan atau perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap tindak atau perilaku pihak lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum.<sup>51</sup>

- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan merupakan posisi tertentu dalam struktur kemasyarakatan. Kedudukan itu merupakan suatu wadah yang isinya hak-hak dan

---

<sup>50</sup> Soerjono Soekanto, *Op, Cit.* hlm. 8.

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*. Bandung : Remadja Karya, 1988. hlm. 3.

kewajiban-kewajiban tertentu. Hak dan kewajiban itu sendiri merupakan peranan. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu secara sosiologis lazimnya dinamakan pemegang peran (*role occupant*).<sup>52</sup>

Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur, sebagai berikut.<sup>53</sup>

1. Peranan yang ideal (*Ideal role*)
2. Peranan yang seharusnya (*expected role*)
3. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*)
4. Peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*)

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya warga masyarakat lainnya, lazim mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidak mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict dan conflict of roles*). Kalau dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan actual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role distance*).<sup>54</sup>

c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

---

<sup>52</sup> Soejono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, cetakan 10. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011. hlm 19-20.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Soerjono Soekanto, *Op, Cit.* hlm. 21.

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum dapat berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dll. Apabila hal tersebut tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuan. Erat hubungannya dengan penyelesaian perkara dan sarana atau fasilitasnya, adalah soal efektivitas dari sanksi negatif yang diancamkan terhadap peristiwa pidana tertentu. Tujuan dari adanya sanksi-sanksi tersebut adalah agar dapat mempunyai efek yang menakutkan terhadap orang-orang yang melakukan pelanggaran. Akan tetapi kalau ancaman hukuman hanya tercantum diatas kertas maka hal itu tidak ada artinya. Efek dari sanksi negatif tersebut akan datang dari kekuatan suatu ancaman yang benar-benar diterapkan, apabila suatu ketentuan dilanggar.<sup>55</sup>

d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

Penegak hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.<sup>56</sup> Berbicara mengenai masyarakat, maka hal ini menyangkut masalah derajat kepatuhan.

---

<sup>55</sup> Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum Dan Peranan Sanksi. Loc, Cit.*

<sup>56</sup> Soejono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Op, Cit.* hlm. 45

Secara sempit dapat dikatakan bahwa derajat kepatuhan masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada kersa manusia dalam pergaulan hidup.

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.<sup>57</sup> Pasangan nilai yang berperan dalam hukum, adalah sebagai berikut (Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1983):<sup>58</sup>

1. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman.
2. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniyah/keakhlakan.
3. Nilai kelanggengan / konservatisme dan nilai kebaruaran / inovatisme.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

Bahwa tata hukum merupakan seperangkat norma-norma yang menunjukkan apa yang harus dilakukan atau apa yang harus terjadi. Melihat

---

<sup>57</sup> Soejono Soekanto, *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

bekerjanya hukum sebagai suatu pranata dalam masyarakat, maka perlu memasukkan satu faktor yang menjadi perantara yang memungkinkan terjadinya penerapan dari norma hukum itu. Dalam kehidupan masyarakat, maka regenerasi atau penerapan hukum itu hanya dapat melalui manusia sebagai perantaranya. Masuknya faktor manusia ke dalam hubungan dengan bekerjanya hukum, akan membawa ke dalam penglihatan mengenai hukum sebagai karya manusia di dalam masyarakat, sehingga tidak dapat dibatasi masuknya pembicaraan mengenai faktor-faktor yang memberikan beban pengaruh terhadap hukum.<sup>59</sup>

Ada 3 elemen penting yang dapat mempengaruhi proses penegakan hukum yaitu :<sup>60</sup>

- a. Institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya ;
- b. Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya, dan ;
- c. Perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya.

Ketiga aspek/elemen ini harus diperhatikan dan dipenuhi secara simultan agar proses penegakan hukum dan keadilan dapat diwujudkan secara nyata.

---

<sup>59</sup> Satjipto Rahardjo, *Op, Cit.* hlm . 48.

<sup>60</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op, Cit.* hlm. 18.

UUPA merupakan suatu Undang-undang yang menimbulkan tipe perubahan struktural, oleh karena secara kualitatif merubah struktur hubungan antara orang dengan tanah di Indonesia, sehingga UUPA dapat dikategorikan sebagai hukum yang berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial (*Social Engineering*), karena Undang-undang tersebut tidak hanya menginginkan terjadinya perubahan struktural antara orang dengan tanah di Indonesia, melainkan suatu perubahan struktural yang memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan yang lain terutama perubahan proses sosial.<sup>61</sup> Suatu peraturan dikatakan dapat berlaku efektif dalam masyarakat apabila peraturan tersebut memenuhi tiga syarat, yaitu: peraturan itu dibentuk sesuai dengan filosofi bangsa yang bersangkutan; peraturan itu dibentuk sesuai dengan norma hukum yang berlaku untuk itu; dan peraturan itu dibentuk sesuai dengan nilai dan kesadaran hukum yang hidup dalam masyarakat.<sup>62</sup>

Ketiga syarat tersebut di atas bukanlah statis (tetap), tetapi dinamis, syarat itu juga berubah seiring dengan perubahan kehidupan masyarakat yang dipengaruhi oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Di antara tiga syarat di atas yang paling rigid adalah filosofi atau falsafah bangsa. Dasar hukum bisa berubah dan nilai serta kesadaran hukum pun bisa berubah.<sup>63</sup> Tujuan perubahan tersebut tercantum dalam Penjelasan Umum UUPA yaitu meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat

---

<sup>61</sup> Oloan Sitorus dan HM Zaki Sierrad, *Op, Cit.* hlm. 13.

<sup>62</sup> Ady Kusnadi, *Op, Cit.* hlm. 69.

<sup>63</sup> *Ibid.*

untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka menuju masyarakat adil dan makmur.<sup>64</sup>



---

<sup>64</sup> Boedi Harsono. *Op, Cit.* hlm. 1.

### BAB III.

#### PELAKSANAAN LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA *ABSENTEE* MENURUT PP No. 224 TAHUN 1961 Jo PP No. 41 TAHUN 1964 DI KAB. OKU TIMUR

##### A. HASIL PENELITIAN

Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur atau biasa disebut OKU Timur merupakan salah satu kabupaten di provinsi Sumatra Selatan. Kabupaten OKU Timur mempunyai luas +/- 341.015 Ha yang meliputi 20 kecamatan dengan nama dan luas wilayah, sebagai berikut.<sup>65</sup>

Tabel 1: Luas wilayah berdasarkan Kecamatan di Kab. OKU Timur Tahun 2008

No.	Nama Kecamatan	Luas Wilayah	
		Ha	%
1	2	3	4
1	Belitang	6.888	2,02
2	Belitang II	18.565	5,44
3	Belitang III	12.451	3,65
4	Belitang Jaya	13.239	3,88
5	Belitang Madang Jaya	10.964	3,22
6	Belitang Mulia	5.729	1,68

<sup>65</sup> Perhitungan Luas Peta Administrasi Kabupaten OKU Timur Tahun 2008. Doc, BPN.

7	Buay Madang	8.066	2,37
8	Buay Madang Timur	14.279	4,19
9	Buay Pemuka Bangsa Raja	10.387	3,05
10	Buay Pemuka Peliung	16.759	4,91
11	Bunga Mayang	19.330	5,67
12	Cempaka	39.915	11,70
13	Jaya Pura	15.920	4,67
14	Madang Suku I	24.422	7,16
15	Madang Suku II	16.730	4,91
16	Madang Suku III	22.971	6,74
17	Martapura	19.200	5,63
18	Semendawai Barat	29.512	8,65
19	Semendawai Suku III	21.803	6,35
20	Semendawai Timur	13.885	4,07
	JUMLAH	341.015	100

*Sumber : Perhitungan luas peta administrasi Kabupaten OKU Timur Tanun 2008.*

Masing-masing kecamatan tersebut memiliki tanah pertanian yang sangat potensial untuk dikembangkan, karna di Kabupaten Oku Timur tanahnya subur dan didukung oleh saluran irigasi terbentang dari ujung barat hingga ujung timur yang disebut oleh masyarakat sekitar dengan sebutan Bendungan Komerling atau BK, sehingga untuk kegiatan pertanian sangat potensial, apalagi untuk kegiatan cocok tanam padi di sawah. Sedangkan untuk tanah keringnya, di Kabupaten

OKU Timur sangat cocok untuk perkebunan rakyat. Perekonomian OKU Timur banyak didukung oleh hasil dari kegiatan pertanian, karna sebagian besar masyarakat OKU Timur merupakan Petani. Dalam melakukan penelitian, penulis mengambil sampling 2 (dua) Kecamatan di Kabupaten OKU Timur yaitu Semendawai Suku III (SS III) dan Semendawai Timur. Karena 2 (dua) kecamatan ini memiliki tanah yang subur dan kemajuan ekonominya pesat, selain itu juga diantara kecamatan yang lainnya, Kecamatan Semendawai Suku III dan Semendawai Timur yang banyak terdapat pemilikan tanah pertanian secara *Absentee*.

#### 1. Kecamatan Semendawai Suku III (SS III)

Salah satu kecamatan yang memiliki tanah pertanian yang cukup luas adalah Kecamatan Semendawai Suku III, dengan luas wilayah 8.221 Km<sup>2</sup>.<sup>66</sup>

##### a. Batas wilayah Kecamatan Semendawai Suku III

Batas-batas wilayah Kecamatan Semendawai Suku III, yaitu:<sup>67</sup>

- ii. Sebelah Utara berbatasan dengan Kec. Cempaka.
- iii. Sebelah Barat berbatasan dengan Kec. Semendawai Barat.
- iv. Sebelah Timur berbatasan dengan Kec. Semendawai Timur.
- v. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kec. Belitang I.

##### b. Keadaan geografis

---

<sup>66</sup> Data Monografi Kecamatan Semendawai Suku III.

<sup>67</sup> Peta Kecamatan Semendawai Suku III. Doc, Kec. Semendawai Suku III.

Kecamatan Semendawai Suku III memiliki luas 21.803 Ha<sup>68</sup>, yang terbagi menjadi, yaitu:<sup>69</sup>

Tabel 2: Luas tanah berdasarkan jenis tanah Semendawai Suku III

No	Jenis Lahan	Luas (Ha)
1	Permukiman	827
2	Sawah	2.875
3	Ladang	1.127
4	Semak	934
5	Kebun Campuran	2.791
6	Perkebunan Rakyat	7.400
7	Hutan belukar	313
8	Tanah Terbuka	5.488
9	Sungai/Danau	48
jumlah		21.803

*Sumber : Perhitungan luas peta administrasi Kabupaten OKU Timur Tahun 2008.*

c. Jumlah penduduk SS III

<sup>68</sup> Data Penggunaan Tanah Kabupaten OKU Timur Tahun 2008. Doc, BPN.

<sup>69</sup> Data Penggunaan Tanah Kabupaten OKU Timur Tahun 2008. Doc, BPN.

Kec. SS III memiliki jumlah penduduk +/- 36.987 orang yang terbagi menjadi 19122 laki-laki dan 17865 perempuan.<sup>70</sup>

d. Mata pencaharian

Mata pencaharian masyarakat SS III sebagian besar adalah bertani, baik petani pemilik lahan atau petani penggarap. Kebanyakan masyarakat bercocok tanam padi, karet, dan sawit.

e. Keberadaan tanah *absentee* di Kec. SS III

Di Kecamatan SS III keberadaan tanah *absentee* tidak sulit untuk ditemui. Di desa Cahya Negri, desa Tanjungan, dan desa Sriwangi masih terdapat tanah *absentee*, yang bila di akumulasikan jumlahnya +/- 50 Ha. Namun keberadaan tanah *absentee* tersebut tidak ditelantarkan, semua ditanami karet, sehingga tanah tersebut tetap produktif. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Camat SS III Bpk. Amin Zen menyatakan bahwa:<sup>71</sup> tanah-pertanian tersebut tetap produktif dan aktif dikerjakan oleh petani penggarapnya sehingga sampai sejauh ini tidak pernah ada tanah pertanian yang sampai terlantar atau tidak diurus sama sekali meskipun pemiliknya tidak tinggal di kecamatannya. Biasanya tanah *absentee* tersebut dikelola pemilik atau petani penggarap yang tinggal didekat letak tanah tersebut dengan sistem bagi hasil "*mertelu*"<sup>72</sup>. Penggunaan sistem bagi hasil tersebut tidak ada yang dirugikan, karna petani penggarap mendapat hasil dari lahan

<sup>70</sup> Data Monografi Kecamatan Semendawai Suku III.

<sup>71</sup> Wawancara dengan Amin Zen, Camat Semendawai Suku III, Kantor Camat Semendawai Suku III.( Tanggal 7 november 2011)

<sup>72</sup> Mertelu adalah suatu sistem bagi hasil yang sering dilakukan oleh masyarakat dengan cara 2(dua) bagian untuk pemilik lahan pertanian dan 1(satu) bagian untuk petani penggarap.

pertanian tersebut. Bagi pemilik tanah hal itu tidak menjadi masalah karena bagi dirinya yang terpenting tanah tersebut tidak terlantar karena ada yang mengurusnya. Setelah itu secara berkala setiap musim panen atau setidaknya setahun sekali si penggarap akan melaporkan keadaan tanah tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, adanya upaya untuk memiliki tanah pertanian secara *absentee*/guntai di Desa Tanjungan yaitu dengan melakukan jual-beli tanah pertanian secara di bawah tangan, jual-beli itu dilakukan hanya antara pembeli dan penjual (pemilik tanah) di depan Kepala Desa dengan dihadiri oleh para saksi, kerabat, tetangga dan mereka yang berbatasan tanah. Peralihan hak atas tanah di bawah tangan ini dilakukan dengan suatu perjanjian yang dibuat di atas kertas yang dibubuhi materai atau kertas segel yang di dalamnya dituangkan perjanjian yang mengikat kedua belah pihak yang harus ditandatangani oleh para pihak dan saksi-saksi.

Menurut keterangan Bpk. Maryanto, Bpk. H. Khoiri, dan Bpk. Romdhon, ketiganya memiliki tanah pertanian secara *absentee*.<sup>73</sup> Menurut keterangan mereka juga, mereka memiliki tanah secara *absentee* tersebut yaitu dengan cara jual beli di bawah tangan. Mereka menambahkan bahwa alasan jual beli di bawah tangan adalah :<sup>74</sup>

- vi. Mudah pelaksanaannya;
- vii. Prosesnya cepat dan tidak berbelit-belit;

---

<sup>73</sup> Wawancara Bersama Maryanto, Khoiri, dan Romdhon, Masyarakat Pemilik Tanah *Absentee*, Rumah Khoiri. (Tanggal 5 November 2011).

<sup>74</sup>Wawancara Bersama Maryanto, Khoiri, dan Romdhon, Masyarakat Pemilik Tanah *Absentee*, Rumah Khoiri. (Tanggal 5 November 2011).

- viii. Biaya yang dikeluarkanpun lebih murah;
- ix. Praktis, mengingat mereka bukan penduduk daerah tersebut dan berdomisili di luar kota sehingga membutuhkan proses yang cepat dalam pengalihan hak atas tanah tersebut.

Meskipun telah dikeluarkan peraturan berupa PP No 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan sekarang telah dicabut dan diganti dengan PP No 24 Tahun 1997 serta Permeneg Agraria/Kepala BPN No 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24 Tahun 1997, tetap saja terdapat masyarakat Desa Tanjungan yang melakukan jual beli di bawah tangan. Dalam PP tersebut ditentukan bahwa setiap peralihan hak atas tanah hanya bisa dilakukan dengan dibuatkan akte peralihan haknya yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT. Menurut Pasal 4 ayat(3) PP 24 Tahun 1997 disebutkan untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf(c), setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar. Dan ternyata dalam kenyataannya tidak semua peralihan hak atas tanah tersebut didaftarkan ke Kantor Pertanahan. Selain itu, khusus untuk tanah pertanian apabila akan diperalihkan kepada subyek lain, maka peralihan itu harus memperhatikan ketentuan *Landreform* antara lain si penerima hak harus berdomisili di kecamatan dimana tanah itu berada atau setidaknya-tidaknya pada kecamatan yang berbatasan, yaitu dengan jarak tidak lebih dari 10 Km. Hal demikian itu dimaksudkan agar tidak terjadi pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai*.

Menurut hasil penelitian di lapangan sesuai dengan keterangan dari Bapak Mahmud,<sup>75</sup> seorang pemilik tanah pertanian secara *absentee/guntai* seluas 5 Ha di Desa Sriwangi yang mendapatkan tanah melalui jual beli di bawah tangan, yang ternyata bukan penduduk asli daerah tersebut melainkan berdomisili di Kota Martapura dan dia bisa memperoleh tanah di daerah tersebut karena sebagai seorang petani kebun dia pernah menetap di Desa Sriwangi selama 5 tahun, sehingga dia sudah cukup mengenal daerah tersebut dan mengenal masyarakatnya. Oleh karena itu, pada saat ia mengajukan permohonan untuk membeli tanah, dia tidak mengalami kesulitan dalam pelaksanaan jual belinya, begitu juga pada saat ia memutuskan untuk pindah ke luar kota, tanah tersebut tidak lantas dialihkan kepada pihak lain yang berdomisili di daerah tersebut tetapi tanah tersebut diserahkan kepada penduduk setempat untuk digarap. Menurutnya, penjualan di bawah tangan ini terjadi karena mereka lebih mengutamakan pada pembeli yang masih ada hubungan keluarga, atau setidaknya penduduk setempat yang sebelumnya telah mereka kenal dengan baik. Persoalan domisili si pembeli yang berjauhan jarang dijadikan sebagai hambatan, apabila memang di antara mereka ada kecocokan. Transaksi jual beli tanah ini dilakukan secara tunai, dan tanpa menggunakan akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT. Hal yang demikian itu memberi petunjuk bahwa pengaruh hukum adat dalam transaksi jual beli tanah di daerah ini masih cukup kuat. Selain itu pada kenyataannya para Kades yang mengetahui transaksi tersebut tidak pernah

---

<sup>75</sup> Wawancara Mahmud, Masyarakat Pemilik Tanah Absentee, Rumah Mahmud. (Tanggal 8 November 2011).

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

## 2. Kecamatan Semendawai Timur (SEMTI)

Selain dari Kecamatan Semendawai Suku III, ada kecamatan lain di wilayah Kabupaten OKU Timur yang memiliki tanah pertanian yang cukup produktif yaitu Kecamatan Semendawai Timur yang memiliki luas wilayah 183,27 Km<sup>2</sup>.<sup>76</sup>

### a. Batas wilayah Kec. Semendawai Timur

Batas-batas wilayah Kec. Semendawai Timur, yaitu:<sup>77</sup>

2. Sebelah Utara berbatasan dengan Kec. Lempuing OKI
3. Sebelah Barat berbatasan dengan Semendawai Suku III
4. Sebelah Timur berbatasan dengan kec. Mesuji OKI
5. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kec. Belitang II.

### a. Keadaan geografis

<sup>76</sup> Data Monografi Kecamatan Semendawai Timur, 2011

<sup>77</sup> Data Monografi Kecamatan Semendawai Timur, 2011.

Kecamatan Semendawai Timur mempunyai luas +/- 13.884 Ha.<sup>78</sup> Yang terbagi menjadi, yaitu :<sup>79</sup>

Tabel 3: Luas tanah berdasarkan jenis tanah Semendawai Timur.

No	Jenis Tanah	Luas (Ha)
1	Permukiman	300
2	Sawah	2.860
3	Ladang	861
4	Kebun Campuran	855
5	Perkebunan Rakyat	5.251
6	Hutan Belukar	1.326
7	Tanah Terbuka	153
8	Sungai/Danau	255
Jumlah		13.884

Sumber: Data Penggunaan Tanah Kabupaten OKU Timur Tahun 2008. Doc, BPN

b. Jumlah Penduduk

Kecamatan Semendawai Timur memiliki jumlah penduduk +/- 32.993 orang, yang terbagi menjadi 16.976 laki-laki dan 16.017 perempuan.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Data Penggunaan Tanah Kabupaten OKU Timur Tahun 2008. Doc, BPN.

<sup>79</sup> Data Penggunaan Tanah Kabupaten OKU Timur Tahun 2008. Doc, BPN

f. Mata pencaharian

Mata pencaharian masyarakat Semendawai Timur sebagian besar adalah bertani, baik petani pemilik lahan atau petani penggarap. Kebanyakan masyarakat bercocok tanam padi, karet, dan sawit.

g. Keberadaan tanah *absentee*

Sama halnya dengan yang terjadi di kec. Semendawai Suku III, tanah-tanah *absentee* tidak ada yang ditelantarkan, tanah pertanian tersebut tetap produktif. Tanah pertanian tersebut ditanami pohon karet dan sawit. Menurut keterangan Bpk. Paijo,<sup>81</sup> memiliki tanah kering seluas 6 Ha di desa Nirwana Kecamatan Semendawai timur, tapi tidak bersertifikat. Sedangkan ia tinggal Kecamatan Batumarta Kabupaten OKU Induk. Ia mendapatkan tanah tersebut dari proses turun waris dari orang tuanya. Tanah tersebut dikelola oleh orang yang tinggal tidak jauh dari letak tanah tersebut. Tanah tersebut di tanami pohon karet, dengan biaya sepenuhnya oleh Bpk. Paijo sedangkan yang menanam dan mengelola diserahkan kepada Bpk. Eliyanto, Bpk. Paijo dan Bpk. Eliyanto sama-sama mendapatkan hasil dari kebun tersebut dengan sistem bagi hasil “*maro*”<sup>82</sup>. Selama ini Bpk. Paijo tidak mengetahui bahwa memiliki tanah pertanian diluar kecamatan di mana ia tinggal itu dilarang, karna selama ini dia tidak pernah mendapatkan penyuluhan tentang tanah *absentee*/guntai dari instansi terkait.

---

<sup>80</sup> Data Monografi Kecamatan Semendawai Timur.2011

<sup>81</sup> Wawancara dengan Paijo, Masyarakat Pemilik Tanah *Absentee*, Rumah Paijo. (Tanggal 3 November 2011).

<sup>82</sup> *Maro* adalah bahasa sunda dan Jawa, yang artinya bagi dua.

Berbeda sedikit dengan Bpk. Paijo, Bpk. Syahya memiliki tanah basah atau sawah seluas 1,5 Ha di desa Melati Jaya, Kecamatan Semendawai Timur, serta bersertifikat. Bpk. Syahya tinggal di Kecamatan Bahuga, Way kanan, Lampung.<sup>83</sup> Dia memiliki tanah di Melati Jaya lantaran ada anaknya yang tinggal di melati jaya. Tanah tersebut belum di turun wariskan kepada anaknya, namun oleh anaknya digarap dan dikelola, sehingga tanah tersebut tetap produktif. Tanah tersebut bisa disertifikatkan karna Bpk. Syahya juga memiliki kartu indentitas (KTP) di Melati Jaya.

Dari hal tersebut menunjukkan bahwa pemilikan tanah *absentee/guntai* itu disamping menimbulkan kesulitan juga memberikan sumber penghidupan bagi petani penggarap yang tidak memiliki lahan pertanian. Namun jika tidak segera diselesaikan akan merugikan banyak pihak terutama petani penggarap yang tidak memiliki lahan pertanian juga mendatangkan keuntungan bagi para petani pemilik lahan, karna itu kejadian seperti ini merupakan tindakan penghisapan para *absentee landlord* kepada petani bawah yang tidak memiliki lahan pertanian. Hal tersebut juga dibenarkan oleh Bpk. Fifi Luthas Bahagia selaku Camat Kecamatan Semendawai Timur bahwa banyak para penduduk yang bermata pencaharian sebagai petani penggarap yang mencari nafkah dengan menggarap sawah milik orang lain yang memiliki tanah di daerah tersebut tetapi tidak berdomisili di sana.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Wawancara dengan Syahya, Masyarakat Pemilik Tanah Absentee, Rumah Syahya. (Tanggal 4 November 2011).

<sup>84</sup> Wawancara dengan Fifi Luthas Bahagia, Camat Semendawai Timur, Kantor Camat Semendawai Timur. (Tanggal 14 November 2011).

## B. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa meskipun pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai dilarang, tetapi sampai saat ini, berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan, masih dijumpai adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai di Kabupaten OKU Timur, khususnya di Kecamatan Semendawai Suku III dan Kecamatan Semendawai Timur. Hal ini dapat ditunjukkan pada bukti tempat tinggal/domisili pemilik tersebut adalah di luar kecamatan tetapi pada kenyataannya memiliki tanah pertanian di Kecamatan tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan, dapat diketahui yang menjadi faktor penyebab terjadinya tanah pertanian secara *absentee* di Kabupaten OKU Timur, yaitu:

### 1. Faktor hukum

Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee*/guntai termasuk ketentuan hukum yang bersifat memaksa, dengan kata lain ketentuan-ketentuan dalam Pasal 10 UUPA termasuk peraturan-peraturan yang tidak boleh dikesampingkan. Undang-undang ini dari segi hukumnya, jelaslah bahwa secara formal keseluruhan peraturan perundangan yang mengatur adalah sah, karena dibentuk oleh pejabat/instansi yang berwenang dan dalam pembentukannya telah melalui proses sebagaimana yang ditentukan. Namun, dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan/penguasaan tanah

pertanian secara *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga menurut pendapat dari Bpk. Akhmad, IB<sup>85</sup>. Adanya pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini, khususnya yang terjadi di Kabupaten OKU Timur. Menurut beliau bahwa batas wilayah untuk menentukan keberadaan dari tanah *absentee/guntai* adalah wilayah kecamatan, atau setidaknya wilayah kecamatan yang berbatasan, yaitu dengan jarak tidak lebih dari 10 Km, namun dengan adanya perkembangan teknologi komunikasi, transportasi dan semakin canggihnya metode pertanian, ternyata jarak yang demikian jauh bahkan antar pulau tidak menjadi hambatan untuk bisa mengolah tanah pertaniannya dengan efektif. Dari jarak yang berjauhan selama perantauan, ternyata para pemilik tanah masih bisa secara aktif memantau perkembangan atas penggarapan tanahnya sehingga tidak adanya tanah terlantar. Walaupun tidak menutup kemungkinan bahwa ada pula tanah-tanah pertanian yang ditelantarkan pemiliknya karena dia sendiri berdomisili di luar kota atau bahkan di luar Jawa. Hal itu tentu saja menimbulkan kesulitan bagi sebagian pihak. Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

## 2. Faktor Pelaksana Administrasi

---

<sup>85</sup> Wawancara dengan Akhmad, IB. Kasi Pengaturan Dan Penataan Pertanahan, Kantor BPN OKU Timur. (Tanggal 17 November 2011).

Mengenai persoalan dan permasalahan tanah *absentee/guntai*, sebenarnya keberadaan Camat/Kepala Desa sangat strategis dalam membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah *absentee/guntai* di Kabupaten OKU Timur. Namun, peran yang strategis ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya bahkan kadang saling berbenturan, dikarenakan kurangnya pengetahuannya Camat dan Kepala Desa terhadap hukum pertanahan, hal ini dibenarkan oleh Camat Semendawai Suku III dan Semendawai Timur bahwasannya mereka kurang begitu paham atau mengerti tentang hukum pertanahan, serta tidak adanya penyuluhan dari BPN tentang pertanahan.<sup>86</sup> 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* yang terselubung.

### 3. Faktor Sarana dan Prasana

---

<sup>86</sup> Wawancara Dengan Amin Zen, Camat Semendawai Suku III Dan Fifi Luthas Bahagia, Camat Semendawai Timur. (Tanggal 14 Dan 15 November 2011).

Menurut Bpk. Akhmad, IB. Selama ini Kantor Pertanahan Kabupaten OKU Timur tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tersebut, yaitu tidak adanya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan/penguasaan tanah *absentee/guntai* dari aparat di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan. Kurangnya koordinasi dan kerja sama ini justru menimbulkan bentuk pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tersebut.<sup>87</sup>

#### 4. Faktor Masyarakat

Kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat Kehidupan bermasyarakat dapat berjalan dengan tertib dan teratur tentunya didukung oleh adanya suatu tatanan agar kehidupan menjadi tertib. Di dalam masyarakat, ketertiban tentunya merupakan hal yang sangat diperlukan terutama untuk menciptakan kedamaian dalam pergaulan hidup manusia, bahwa kedamaian tersebut berarti adanya ketertiban (yang bersifat lahiriah) dan ketentraman (bersifat batiniah) Indikator yang terdapat dalam kesadaran hukum, ada 4 macam yaitu :

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

---

<sup>87</sup> Wawancara dengan Akhmad, IB. Kasi Pengaturan Dan Penataan Pertanahan, Kantor BPN OKU Timur. (Tanggal 17 November 2011).

Dalam hal ini, walaupun pemerintah telah berusaha untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, 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* tersebut, mereka sengaja melanggar peraturan tersebut demi keuntungan ekonomi diri sendiri.

Tanah pertanian *absentee* 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.

#### 5. 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*, apalagi jika ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* 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.

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*. Selain itu data menunjukkan bahwa yang memiliki tanah pertanian secara *absentee*, kebanyakan bukanlah para petani, tetapi orang-orang yang membeli tanah pertanian. Tanah itu dibeli bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya, tetapi dibeli sebagai sarana investasi dan dijual kembali setelah harganya tinggi.

### **C. PENCEGAHAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA *ABSENTEE***

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* bisa dicegah. Pencegahan tersebut bisa dilakukan oleh dan sebagai berikut:

#### **1. Kepala desa atau pejabat struktural desa**

Peran kepala desa sangat penting dalam mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, karena Kepala desa adalah pejabat yang paling mengerti dan paham terhadap kondisi desa tersebut. Hanya saja, kurang pengetahuan Kepala Desa tentang pertanahan sangat minim, sebab selama ini tidak ada penyuluhan dari Instansi atau Pejabat Pertanahan yang memberikan penyuluhan kepada Aparatur Desa. Sehingga berakibat kepada terdapatnya

pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Apabila kepala desa mengetahui dan mengerti tentang pertanahan, maka ketika terjadi transaksi jual beli tanah antara penjual dan pembeli yang bukan penduduk di kecamatan tersebut, bisa dicegah dan transaksi tersebut tidak disetujui, sehingga pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tidak akan terjadi. Hal ini di benarkan oleh Bpk. Apek Effendy, selaku Kepala Desa Melati Jaya, bahwa dirinya selama ini tidak mengetahui tentang peraturan pertanahan, karna dirinya tidak pernah mendapat penyuluhan baik dari kecamatan maupun dari BPN.<sup>88</sup>

## 2. Kantor Camat

Keberadaan kantor Camat sangat strategis dalam mencegah adanya kepemilikan tanah secara *absentee*, dikarenakan setiap transaksi jual beli serta balik nama sertifikat atas tanah harus mendapatkan persetujuan dari Camat. Namun selama ini, hal ini tidak bisa memberikan kontribusi dalam mencegah keberadaan tanah *absentee*, karena sama hal dengan Kepala Desa. Camat dan staf di kecamatan, juga tidak tau tentang pertanahan. Hal ini terjadi akibat tidak adanya penyuluhan dari BPN dan kurangnya pengetahuan Camat. Bpk. Amin Zen, menyatakan bahwa dirinya kurang paham tentang hukum pertanahan. Padahal selama ini terdapat transaksi jual beli tanah yang melibatkan orang yang bukan penduduk Kecamatan Semendawai Suku III, namun karena beliau kurang

---

<sup>88</sup> Wawancara dengan Apek Effendy, Kepala Desa Melati Jaya, Rumah Apek Effendy. (Tanggal 9 November 2011).

mengerti sehingga selama ini ia melegalisasi transaksi tersebut.<sup>89</sup> Di daerah atau Kecamatan yang kurang memiliki PPAT, Camat bisa berfungsi dan menjalankan tugasnya sebagai PPAT. Peran Camat sebagai PPAT seharusnya bisa mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, namun hal ini tidak bisa berjalan dan diterapkan dengan baik karna kurang pengetahuan Kantor Camat dan kurangnya koordinasi antara BPN dengan Camat dan Kepala desa.

### 3. Kantor BPN

Kantor Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten adalah pemeran utama dalam pencegahan terjadinya tanah *absentee*. Kantor Pertanahan merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional (BPN) di setiap daerah Kabupaten/Kota, dipimpin oleh seorang Kepala, yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi.

BPN bisa melaksanakan dan menerapkan larangan pemilikan lahan pertanian secara *absentee*, namun banyak kendala yang harus dihadapi BPN dalam menegakan hukum, itu apabila adanya kepentingan dari penguasa atau sekelompok orang yang memiliki jabatan. Menurut Bpk. Akhmad, IB. Selama ini pihak BPN sudah menjalankan dan menerapkan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, yaitu dengan cara menolak permohonan sertifikat tanah apabila akan terjadi pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, namun apabila yang mengajukan permohonan surat tersebut orang yang memiliki jabatan dan pangkat, maka permohonan tersebut tetap diproses walaupun implikasinya kepada

---

<sup>89</sup> Wawancara Dengan Amin Zen, Camat Semendawai Suku III Dan Fifi Luthas Bahagia, Camat Semendawai Timur. (Tanggal 14 Dan 15 November 2011).

pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.<sup>90</sup> Menurut Bpk. M. Dini Aswadi, selama ini pihaknya sudah melakukan penyuluhan terhadap Camat, namun hanya sebatas pada saat pidato pelantikan Camat. Selain itu juga, keterbatasan sumber daya manusia dari pihak kantor BPN dalam melakukan penyuluhan merupakan kendala tersendiri, karna BPN kekurangan sumber daya manusia untuk itu. Selain itu terjadinya pemilikan tanah *absentee* yang tidak bisa dicegah oleh BPN karena sertifikat atau transaksi itu hanya dilakukan dibawah tangan, sehingga BPN tidak bisa menjangkau hal tersebut.<sup>91</sup>

#### 4. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

PP No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 2 ayat(1) “PPAT bertugas pokok melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akte sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pertanahan yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu sendiri. Bila dipahami, tugas pokok dari PPAT adalah pendaftaran tanah dengan membuat akte, sedangkan bila akan melakukan pendaftaran tanah harus menyertakan kartu identitas/KTP. Sehingga apabila ada upaya untuk baik disengaja atau tidak sengaja karna kurang pengetahuan memiliki tanah pertanian secara *absentee* bisa dicegah.

---

<sup>90</sup> Wawancara dengan Akhmad, IB, Kasi Pengaturan dan Penataan Pertanahan, Kantor BPN OKU Timur. (Tanggal 17 November 2011).

<sup>91</sup> Wawancara dengan M. Dini Aswadi, Kasubbag TU, Kantor BPN OKU Timur. (Tanggal 17 November 2011).

## 5. Masyarakat

Masyarakat merupakan bagian terpenting dalam upaya pencegahan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Namun peran yang penting itu tidak bisa terwujud apabila masyarakat kurang mengetahui tentang pertanahan. Instansi terkait dalam hal ini BPN dan Camat, harus melakukan penyuluhan secara *sinergi* dan *continou*. Faktor yang paling menentukan keberhasilan pencegahan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah masyarakat.

### **D. PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEMILIK TANAH *ABSENTEE***

Hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa untuk menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran terhadap peraturan-peraturan tadi berakibat diambilnya tindakan. Peraturan yang jelas dan tegas tentang pembatasan pemilikan tanah kini menjadi semakin penting, seiring dengan kebutuhan atas tanah yang semakin meningkat. Terhadap penguasaan tanah pertanian, Pasal 7 UUPA meletakkan prinsip bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan agar tidak merugikan kepentingan umum. Maka, Pasal 11 ayat (1) UUPA mengatur hubungan antara orang dengan tanah beserta wewenang yang timbul darinya. Hal ini juga dilakukan guna mencegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Kemudian ayat (2) dari pasal yang sama juga memperhatikan adanya perbedaan

dalam keadaan dan keperluan hukum berbagai golongan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

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

Walaupun larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yang diatur dalam PP No 224 Tahun 1961 Jo PP No 41 Tahun 1964 masih berlaku hingga saat ini, ternyata di Kabupaten OKU Timur khususnya di Kecamatan Semendawai Suku III dan Semendawai Timur masih terdapat dijumpai tanah-tanah *absentee*, dan sejauh ini Kantor Pertanahan memang belum melakukan hal yang konkrit untuk menunjang terlaksananya efektivitas larangan pemilikan tanah *absentee* tersebut. Hal itu terbukti dari adanya tanah-tanah *absentee* yang lolos dari pantauan Kantor Pertanahan. Menurut salah seorang staf dari Kantor Pertanahan sebenarnya pihaknya sudah semaksimal mungkin melakukan tertib administrasi khususnya dalam hal pembuatan 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 10 Km dalam hal letak tanah itu berbatasan antar kecamatan, maka tidak akan diproses dalam pembuatan sertifikatnya. Tapi yang kemudian terjadi adalah, orang-orang yang ditolak tersebut akan datang kembali dengan membawa KTP daerah tempat tanah itu berada sehingga Kantor Pertanahan tidak berani menolak untuk memproses berkas-berkas tersebut, karena secara formal semua syarat sudah terpenuhi. Dan disini pihak Kantor Pertanahan tidak memiliki kewenangan yang terlalu jauh dalam meneliti apakah KTP tersebut asli atau tidak.

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

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. Apabila secara nyata ada orang yang memiliki tanah pertanian secara *absentee*, maka tanah tersebut di ambil oleh negara untuk didistribusikan lagi kepada masyarakat yang tidak memiliki lahan pertanian untuk meningkatkan taraf hidup petani penggarap.

Namun, apabila ada seseorang yang berusaha menghalang-halangi upaya pengambilan tanah *absentee* tersebut akan dikenai sanksi pidana, sebagaimana yang telah ditetapkan dalam PP No. 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: pidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- sedang tanahnya diambil oleh Pemerintah tanpa pemberian ganti rugi.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, bahwa di Kantor Pertanahan OKU Timur belum pernah adanya penerapan sanksi pidana tersebut. Hal itu menunjukkan bahwa penegakan hukum terhadap larangan tanah *absentee* tersebut tidak tegas. Selain itu juga mengenai adanya sanksi denda sebesar Rp. 10.000,- tersebut, untuk keadaan saat ini sudah tidak relevan lagi karena terlalu ringan sehingga akan mudah dilanggar, karena dibuat pada tahun 1961 dan sampai saat ini belum adanya perubahan, sehingga perlu adanya pembaharuan tentang peraturan perundang-undangan yang baru yang sesuai dengan keadaan sekarang.

## BAB IV .

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

1. Berdasarkan data keseluruhan yang diperoleh dalam penelitian ini secara umum dapatlah disimpulkan bahwa pelaksanaan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* di Kabupaten OKU Timur belum berjalan secara efektif. Tidak berjalan efektifnya pelaksanaan peraturan tersebut bukan semata-mata karena kesalahan salah satu pihak, karna dalam melaksanakan peraturan tersebut harus melibatkan semua pihak. Semua pihak harus saling berkoordinasi satu sama lain. Adapun yang menjadi latar belakang terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, yaitu:
  - a. Kepemilikan KTP ganda, sehingga orang atau seseorang mempunyai tempat tinggal lebih dari satu kecamatan, sehingga hal ini bisa membuat terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.
  - b. Kurangnya koordinasi semua pihak, apabila semua pihak/instansi terkait baik dari BPN, Camat dan Kepala desa saling berkoordinasi dengan baik maka pelaksanaan larangan tersebut akan berjalan dengan efektif.
  - c. Menghindarkan dari transaksi dengan akte di bawah tangan, sebab terjadinya transaksi dibawah tangan inilah yang menjadi sebab utama terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Sehingga BPN

dalam hal ini tidak bisa berjalan mencegah karna tidak terjangkau atau tidak diketahui oleh BPN.

- d. Kurangnya peran serta masyarakat dalam melaksanakan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.
- e. Faktor kurangnya kesadaran hukum masyarakat, yaitu masih banyak terjadi jual beli tanah yang dilakukan tidak melalui PPAT dan peralihannya juga tidak didaftarkan di Kantor Pertanahan sehingga banyak tanah-tanah yang dimiliki secara *absentee*/guntai yang lolos dari pantauan Kantor Pertanahan.
- f. Penegakan hukum terhadap orang yang memiliki tanah pertanian secara *absentee* selama ini tidak pernah dijalankan atau terjadi, itu disebabkan karena :
  1. Tidak adanya aparat khusus dan pengadilan khusus yang menangani dan menegakan larangan tersebut,
  2. Sanksi terhadap pelanggaran terhadap ketentuan larangan *absentee* terlalu ringan,
  3. Pemilik tanah *absentee* sulit untuk dideteksi karena kebanyakan tanah tersebut dimiliki hanya dengan alas hak akte dan perjanjian di bawah tangan.

## B. SARAN

1. Perlunya pemberian penyuluhan tentang pemahaman peraturan pertanahan oleh BPN kepada Camat dan Kepala Desa secara berkelanjutan, sehingga Camat dan Kepala Desa bisa memberikan kontribusi yang lebih maksimal dalam melaksanakan ketentuan peraturan pertanahan. Serta masyarakat dalam hal ini juga harus dilibatkan dengan memberikan pengetahuan sehingga ketentuan peraturan tersebut bisa berjalan dengan efektif.
2. Dengan adanya program dari pemerintah yaitu berupa program E-KTP, yang baru-baru ini dilaksanakan. Dijadikan sarana untuk mencegah kepemilikan tanah *absentee* yang disertifikasi, karna selama ini tanah *absentee* yang bersertifikat karna pemiliknya memiliki KTP ganda. Dengan adanya E-KTP ini, maka tidak akan terjadi lagi pemilikan KTP ganda, karna telah memakai sistem administrasi terpadu sehingga bisa dicegah kepemilikan KTP ganda.
3. Perlunya revisi terhadap semua ketentuan peraturan pertanahan, agar bisa memberikan keadilan bagi semua masyarakat. Ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee*/guntai yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan kembali mengenai jarak antara domisili pemilik tanah dan letak tanah mengingat kemajuan di bidang teknologi transportasi, jarak antar kecamatan sudah tidak menjadikan suatu hambatan terhadap efektifitas.

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



## DAFTAR PUSTAKA

### A. LITERATUR

Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*. Bandung: Alumni, 1985.

Ady Kusnadi, *Penelitian Tentang Efektifitas Peraturan Perundang-Undangan Larangan Tanah Absentee*. Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2004.

Ali Sofwan Husain, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

A.P. Parlindungan, *Landreform Di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*. Bandung: Alumni, 1987.

\_\_\_\_\_, *Aneka Hukum Agraria*. Bandung: Alumni, 1986.

\_\_\_\_\_, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar maju, 1998.

\_\_\_\_\_, *Landreform Di Indinesia, Strategi Dan Sasarannya*. Bandung: Alumni, 1991.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, jilid I Hukum Pertanahan Indonesia*, Djembatan, Jakarta, 2007.

\_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djembatan, Jakarta, 2007.

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

Eddy Pranjoto, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*. Bandung: CV Utomo, 2006.

Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA*. Bandung: Alumni, 1992.

\_\_\_\_\_, *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*. Bandung : Alumni, 1999.

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

\_\_\_\_\_, *401 pertanyaan Dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.

Faryadi. *Landreform, Jawaban Bagi Ketimpangan Penguasaan Tanah DI Jawa Barat*. Jakarta: 2000.

Hustiati, *Agrarian Reform Di Philipina Dan Perbandingannya Dengan Landreform Di Indonesia*. Bandung : Maju Mundur, 1990.

Jamaluddin Mahasari, *Pertanahan Dalam Hukum Islam*. Yogyakarta: Gama Media, 2008.

Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum, Keadilan dan Hak Asasi Manusia*, Jurnal Keadilan, Vol 2, No 2, Jakarta : Pusat Kajian Hukum dan Keadilan, 2002.

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

John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Jakarta : Sinar Grafika, 1993.

Iman Sutiknyo, *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1990.

I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Jakarta: PT Menton Putra, 1991.

I Nyoman Budi jaya, *Tinjauan Yuridis Tentang Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*. Yogyakarta: Liberty, 1989.

K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*. Bandung : Ghalia Indonesia, 1985.

Oloan Sitorus dan HM Zaki Sierrad, *Hukum Agraria di Indonesia, Konsep Dasar dan Implementasi*. Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006.

Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2005.

Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1976.

- Ridwan H.R.. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan, Pelaksanaannya Dalam Praktek*. Bandung: Mandar Maju, 1997.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta : Liberty, 1991.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*. Bandung : Angkasa, 1986.
- Soejono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, , 2002.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*. Bandung : Remadja Karya, 1988.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2009.
- Yodi Martono Wahyunadi. *Pelaksanaan Landreform Tentang Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee*. Magister Hukum FH UNAIR, Bahan Kuliah Politik Agraria dan Pertanahan, 2002.

## B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Dasar Agraria.
- Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
- Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian.
- Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961.
- Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Bagi Para Pensiunan Pegawai Negri.

### C. DATA ELEKTRONIK

Kunami, *Repormasi Dibidang UU Pertanahan* dalam [http://kunami.wordpress.com / 2007/11/06/reformasi-uupa](http://kunami.wordpress.com/2007/11/06/reformasi-uupa).

Heryanti, *Sejarah Reforma Agraria Dunia Dan Pengaruhnya Terhadap Reforma Agraria Di Indonesia* terdapat dalam <http://jurnal.unhalu.ac.id/download/heryanti/SEJARAH%20REFORMA%20AGRARIA%20DUNIA%20DAN%20PENGARUHNYA%20TERHADAP%20REFORMA%20AGRARIA%20DI%20INDONESIA.pdf>.



