

SKRIPSI

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEPEMILIKAN TANAH ABSENTEE
DI KABUPATEN MAJENE**

FANGKISWITO

I0118326

**Diajukan Sebagai Salah Satu Persyaratan untuk Dapat Memperoleh Gelar
Sarjana (S.H) pada Program Studi Ilmu Hukum**



**KONSENTRASI HUKUM PERDATA
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS ILMU SOSIAL, ILMU POLITIK DAN HUKUM
UNIVERSITAS SULAWESI BARAT**

MAJENE

2025

HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : Analisis Yuridis Terhadap Kepemilikan Tanah
Absentee di Kabupaten Majene

NAMA : Fangkiswito

NIM : 10118326

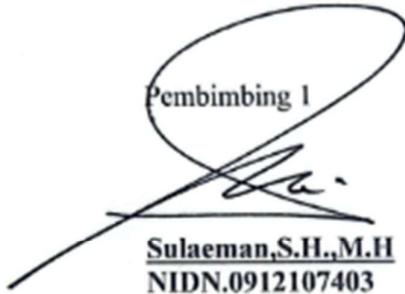
PROGRAM STUDI : Ilmu Hukum

Telah Diperiksa dan Disetujui Untuk Diajukan Pada Ujian Akhir Skripsi.

Majene 23 Mei 2025

Disetujui Oleh:

Pembimbing 1



Sulaeman, S.H., M.H.
NIDN.0912107403

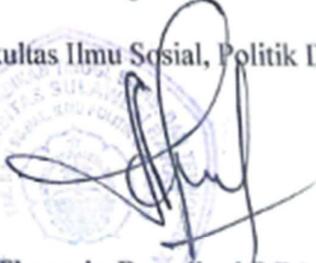
Pembimbing 2



Sulastri Yasmi, S.H., M.H.
NIP.199106012022032012

Mengesahkan:

Dekan Fakultas Ilmu Sosial, Politik Dan Hukum



Dr. Thamrin Pawalluri, S.Pd., M.Pd.
NIP.197001311998021005

SKRIPSI

ANANLISIS YURIDIS TERHADAP KEPEMILIKAN TANAH
ABSENTEE DI KABUPATEN MAJENE

Dipersiapkan dan disusun oleh:

FANGKISWITO
10118326

Telah diujikan di depan Dewan Penguji Pada tanggal 23 MEI 2025

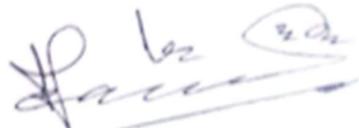
Susunan Dewan Penguji

Pembimbing I



Sulaeman, S.H., M.H
NIDN.0912107403

Penguji I



Dr. Drs. H. A. Tamaruddin, S.A.g., M.H
NIP:196212311996031023

Pembimbing II



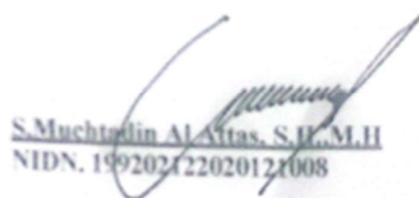
Sulastri Y. Kim, S.H., M.H
NIP.199106012022032012

Penguji II



Ika Novitasari, S.H., M.H
NIP.198911052019032020

Penguji III



S. Muchtadin Al Atlas, S.H., M.H
NIDN. 199202122020121008

HALAMAN PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fangkiswito

Nim : 10118326

Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan bahwa karya ini merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan karya orang lain. Jika dikemudian hari ditemukan bahwa saya terbukti membuat karya ini bukan hasil usaha saya sendiri, maka saya bersedia menerima sanksi dan atau konsekuensi yang telah ditentukan, termasuk dicabut gelar kesarjanaan yang telah saya peroleh dan ajukan ke muka hukum.

Majene, 23 Mei 2025



Fangkiswito
Nim. 10118326

ABSTRAK

Fangkiswito I0118326 **Analisis Yuridis Terhadap Kepemilikan Tanah Absente Di Kabupaten Majene**. Skripsi Prodi Huk Fakultas ilmu Sosial, Ilmu Politik dan Hukum Universitas Sulawesi Barat. Dosen Pembimbing Sulaeman, SH, .MH. dan Sulastri Yasim, S.H.,M.H

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyebab dan kedudukan hukum kepemilikan tanah secara *absentee* (guntai) di Kabupaten Majene berdasarkan ketentuan hukum agraria nasional. Tanah *absentee* merupakan tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang yang tidak berdomisili di wilayah tempat tanah tersebut berada, yang dalam hukum agraria Indonesia dilarang sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964. Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan deskriptif-analitis, menggabungkan studi lapangan melalui wawancara dengan aparat desa dan masyarakat, serta kajian normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik kepemilikan tanah *absentee* di Kabupaten Majene terjadi melalui pewarisan, jual beli informal dan hibah dengan pengelolaan tanah umumnya diserahkan kepada petani penggarap. Masyarakat dan aparat desa tidak mempersoalkan praktik tersebut selama tanah tetap produktif. Namun secara yuridis, praktik ini bertentangan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah dan menghambat upaya reforma agraria. Dampak negatif yang ditimbulkan meliputi terbatasnya akses tanah bagi petani lokal, potensi konflik agraria, serta ketimpangan dalam distribusi tanah. Penelitian ini merekomendasikan perlunya penguatan pengawasan oleh instansi pertanahan, edukasi hukum bagi masyarakat, serta optimalisasi peran pemerintah daerah dalam menegakkan ketentuan larangan tanah *absentee* demi tercapainya keadilan agraria.

Kata Kunci : Tanah *Absentee*, Hukum Agraria, Kabupaten Majene, Reforma Agraria.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan aset yang sangat penting bagi negara sebagai sarana untuk menyejahterakan seluruh rakyat. Hal ini disebabkan tanah merupakan kebutuhan mendasar bagi setiap individu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Pada negara-negara berkembang, termasuk di Indonesia yang bercorak agraris, tanah memberikan warna tersendiri bagi struktur masyarakatnya. Seperti pernyataan seorang pakar:¹

“Bukan saja karena kehidupan mayoritas penduduknya ditunjang oleh tanah, tetapi juga dengan tanah itu pula kesadaran mereka terwujudkan, baik dalam bentuk kerja produktif maupun bentuk-bentuk kesenian serta kebudayaan lainnya. Secara singkat, seluruh bangunan pandangan hidup yang memberi arah bagi proses kemasyarakatan, bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi dengan tanah”.²

Hubungan antara masyarakat Indonesia dengan tanah mempunyai arti dimensional yang sangat fundamental. Bahkan dalam pandangan Hilman Hadikusma, dengan mengutip pendapat Soetikno, hubungan antar tanah dan rakyat Indonesia bersifat kodrati atau tidak dapat dihilangkan oleh siapapun termasuk Negara.³ Lebih lanjut, pendapat Soetikno di kutip oleh Noer Fauzi memaparkan:

¹ Gunawan Wiradi (2009). *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, Bogor, STPN Press, hlm 3

² *Ibid*

³ Hilman Hadikusma (1980), *Pokok-Pokok Pengertian Hukum Adat*, Alumni, Bandung, Hlm 53.

“Manusia membutuhkan tanah dan hasilnya untuk kelangsungan hidup, membutuhkan tanah untuk tempat hidup dan usaha, bahkan sesudah meninggalpun masih membutuhkan sejenkal tanah”⁴

Sebelum Indonesia merdeka, konsep penguasaan tanah oleh negara di masa Kolonial Belanda menggunakan prinsip *Domien Verklaring*. Prinsip ini termuat dalam *Agrarische Wet* 1870 yang memberikan kekuasaan negara untuk memiliki tanah, baik yang terlantar maupun berupa hak ulayat. Kendali kekuasaan negara sangat luas dan biasanya ditafsirkan sedemikian rupa bahkan pekarangan penduduk yang tidak dimanfaatkan pun bisa dimasukkan sebagai kategori tanah negara. Van Volenhoven dalam artikelnya yang berjudul *De Indonesier en Zijn Ground* memberi penafsiran terhadap Prinsip *Domein Verklaring*, antara lain:

- 1) Semua tanah, yang di atasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat (menurut *Burgelijk Wetboek*) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- 2) Semua tanah yang di atasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat dan hak *eigendom* agraris (produk tahun 1872);
- 3) Semua tanah yang di atasnya tak dapat dibuktikan hak eigendom Barat, hak eigendom agraris, hak *egendom* Timur (hak milik bumiputera yang bebas dari batasan-batasan hukum adat).
- 4) Semua tanah yang di atasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat, hak eigendom agraris, hak *eigendom* timur, ataupun juga “*beklem*

⁴ Noer Fauzi (1999), *Petani dan Penguasa*, Yogyakarta, INSIST, KPS Bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, hlm 8.

indlandsch bezitrecht (hak milik bumiputera yang melakat pada hak penguasaan masyarakat hukum adat).⁵

Jika dicermati, prinsip *Domein Verklaring* adalah legalisasi perampasan tanah yang dilakukan oleh Pemerintahan Hindia Belanda terhadap bumiputera. Sebab sejak awal asas tersebut lahir dari konsep tanah taklukan (*agri limitati*) sebagai imbalan dari kemenangan peperangan atau penaklukan. Pemberlakuan prinsip ini menjadi sasaran kritik pejuang Indonesia Merdeka dan perumus Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Pada 1930, Soekarno sang Proklamator kemerdekaan Indonesia, didepan Pengadilan Belanda menyampaikan kritik kerasnya melalui Pledoi yang berjudul Indonesia Menggugat.

“..Maka sesudah Undang-Undang Agraris dan Undang-Undang Tanaman tebu de Waal di dalam tahun 1870 diterima baik oleh Staten-General di negeri Belanda, masuklah modal partikulir itu, di Indonesia, mengadakan pabrik-pabrik gula di mana-mana, kebon-kebon teh, onderneming-onderneming tembakau dsb., ditambah lagi modal partikulir jang membuka matjam-matjam perusahaan tambang, matjam-matjam perusahaan kereta api, trem kapal, atau pabrik-pabrik jang lain. Imprealisme tua makin lama makin laju, imprealisme modern mendapatkan tempatja, tjara pengedukan harta jang menggali untung bagi negara Belanda itu, makin lama makin berubah, terdesak tjara pengedukan baru jang mengajukan model partikulir”⁶

⁵ Pamflet *De Indonesier en Zijn Ground*, dituliskan oleh Cornelis Van Vollenhoven untuk menanggapi rencana pemerintah Belanda yang hendak mengamandemen Pasal 62 Regering 1854 dalam masa sidang tahun 1917-1919. Pamflet ini diterjemahkan dan disirkulasikan untuk kalangan terbatas oleh Pusat Pendidikan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia pada tahun 1975. Terjemahan dan penerbitan terbaru dari nasakah ini dilakukan oleh sejogyo Intitute, STPN Press, HuMa, dan Tanah Air Beta pada tahun 2013 dengan judul, *Orang Indonesia dengan Tanahnya: Mengenai empat penafsiran terhadap cakupan Prinsip Domein Verklaring* ini lihat halaman 65-66

⁶ Soekarno (1956), *Indonesia Menggugat*, Pledoi yang dibacakan didepan Pengadilan Negeri Belanda, Bandung tahun 1930. Jakarta. Cetakan Kedua, SK Seno.

Setelah Indonesia merdeka, sasaran proyek emansipatoris yang prioritas adalah dekolonosasi hukum agraria Belanda dengan merumuskan konsep baru yang kemudian dikenal Hak Menguasai Negara (HMN). Konsep tersebut termuat dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang disebut UUPA 1960 Pasal 2 yang berbunyi:

- a) Negara mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumberdaya alam
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- c) Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara subjek-subjek dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa

Konsep HMN memberi dasar kepemilikan atas tanah secara *relatif*. Berbeda dengan paham liberalisme yang memberikan kepemilikan tanah secara *mutlak*. Hal ini kemudian diatur dalam Pasal 6 UUPA “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Karena fungsi sosial tersebutlah, batas kepemilikan tanah kemudian diatur dalam pasal 7 UUPA 1960. Perihal batasan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 Pasal 1 yang berbunyi:

- 1) Seorang atau orang-orang yang dalam kehidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik milik sendiri atau kepunyaan orang lain atau dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, baik sawah, tanah kering maupun sawah dan tanah kering

- 2) Dengan mengingat keadaan daerah yang sangat khusus Menteri Agraria dapat menambah luas maksimum 20 hektar tersebut pada ayat (1) pasal ini dengan paling banyak 5 hektar.

Batasan kepemilikan atas tanah dibentuk untuk mencegah monopoli atas tanah sehingga ruang agraria dapat dibagi secara adil dan merata, sesuai dengan Prinsip Pancasila. Porelahan atas tanah menjadi hak milik pribadi tetap diakui dengan mengacu pada ketentuan batasan kepemilikan atas tanah serta yang termuat dalam UUPA Pasal 10 ayat (1) yang berbunyi “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”

Pengaturan Pasal 10 UUPA, khususnya ayat (1) sebagai pijakan yuridis dari pengertian dan pelarangan kepemilikan tanah secara *Absentee*. Lebih lanjut, Pasal 3d, Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Penggantian Kerugian menjelaskan secara eksplisit larangan kepemilikan tanah secara *absente* yang berbunyi: “Dilarang untuk melakukan semua bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal”

Boedi Harsono dalam bukunya Hukum Agraria Nasional (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya) berpendapat terkait larangan kepemilikan terhadap tanah *absentee* tersebut sebagai berikut:

...tujuan adanya larangan ini untuk memberikan hasil dari tanah pertanian untuk sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak

tanah pertanian, karena dengan pemilik tanah bertempat tinggal di daerah tanah tersebut maka hasil dari tanah pertanian itu lebih maksimal...⁷

Tetapi dalam perkembangannya, penegakan UUPA mengalami berbagai permasalahan khususnya dinamika politik pada masa Orde Lama. Jatuhnya Soekarno akibat kudeta militer, program *LandReform* tidak tersentuh lagi. Berdirinya Orde Baru dengan semangat pembangunanisme, kebijakan agraria difokuskan untuk menopang pertumbuhan ekonomi yang memberi legitimasi kepada perusahaan swasta maupun nasional. Terjadilah konglomerasi di sektor agraria. Berbeda dengan masa Pemerintahan Soekarno yang berorientasi pada pemerataan dan kesejahteraan rakyat kecil. Mula mula, kekuasaan Orde baru melakukan penghapusan terhadap Pengadilan *LandReform*, kemudian menghapus istilah *landReform* meski tidak mencabut UUPA tetapi dibekukan dalam lemari es⁸.

Padaah, semangat UUPA 1960 pada dasarnya membawa kepentingan ideologis yakni agar sumber daya dan kekayaan alam yang dimiliki negara tidak mengalir pada kantong-kantong pribadi pengusaha, seperti yang terjadi pada masa kolonialisme Belanda, tetapi dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat yang berkewarganegaraan Indonesia.

Pada realitanya, kelima hal krusial tersebut di atas, meskipun telah diatur dalam UUPA 1960, seperti tidak menemukan pemecahan hingga pasca Reformasi. Konflik sosial yang sulit oleh persoalan agraria baik yang sifatnya *horizontal*

⁷ Hukum Online, dengan alamat Internet <https://www.hukumonline.com/klinik/a/larangan-memiliki-tanah-pertanian-secara-i-absentee-i--lt6023d26cafe67/> Diakses pada tanggal 5 Oktober 2024

⁸ Yance Arizona (2014), *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta, STPN Press, hlm. 113.

maupun *vertikal* hampir tidak ada habisnya. Hal ini disebabkan oleh penguasaan agraria secara timpang. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat bahwa 68% lahan atau tanah di daratan Indonesia dikuasai oleh 1% kelompok pengusaha dan badan korporasi skala besar sedangkan 32% sisanya diperebutkan 99% masyarakat Indonesia, hal inilah yang menjadi penyebab naiknya trend petani gurem (petani yang mengelola lahan kurang dari 0,5 ha), ditambah dengan keberadaan kepemilikan tanah absente/guntai, konflik-konflik di bidang pertanahan pun semakin tidak dapat dihindari.⁹

Sedikitnya ada empat bentuk ketidakserasian atau ketimpangan agraria yang dapat diidentifikasi oleh Gunawan Wiradi, yaitu:

1. Ketimpangan dalam hal penguasaan sumber-sumber agraria;
2. Ketidakserasian dalam hal “peruntukan” sumber-sumber agraria, khususnya tanah;
3. Ketidakserasian antara persepsi dan konsepsi mengenai agraria.
4. Ketidakserasian antara berbagai produk hukum, sebagai akibat dari pragmatisme dan kebijakan sektoral¹⁰

Keempat masalah ini memberi gambaran betapa kompleksnya masalah pengelolaan agraria. Susunan sebaran dan distribusi tanah secara adil tidak mendapatkan tempat prioritas dalam kebijakan negara. Jika terus dibiarkan konflik

⁹ Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2023. *Dekade Krisis Agraria: Warisan Nawacita dan Masa Depan Reforma Agraria Pasca Perubahan Politik 2024*. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria.

¹⁰ Gunawan Wiradi (2009), *Loc. Cit.*

agraria terus akan terjadi, bahkan pada batas tertentu akan melahirkan ketidakpercayaan rakyat pada negara.

Persoalan ketimpangan agraria, tidak saja disebabkan oleh kekuasaan modal korporasi raksasa, tetapi juga akibat pembiayaan pelanggaran kepemilikan tanah secara *absentee*. Meskipun secara khusus kepemilikan tanah *absente* dilarang dalam sesuai dengan ketentuan Pasal 10 UUPA, khususnya ayat (1) yang dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 3d Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Penggantian Kerugian menjelaskan secara eksplisit larangan kepemilikan tanah secara *absente* yang berbunyi: “*Dilarang untuk melakukan semua bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal*”

Berbagai daerah yang ada di Indonesia, kepemilikan tanah *absentee* belum menjadi perhatian lebih pada bidang kebijakan agraria sehingga pemerataan kepemilikan tanah khususnya di pedesaan belum terwujud secara optimal. Selain secara tegas dilarang oleh Undang-Undang yang berlaku, kepemilikan tanah secara *absente* berkontribusi atas ketimpangan kepemilikan tanah di pedesaan. Persoalan yang di hadapi dilapangan, sulit sekali untuk mengakses data kepemilikan tanah secara *absente*, karena mereka data kepemilikan tanah diperlakukan sebagai informasi tertutup yang hanya bisa digunakan untuk keperluan resmi selain seringkali data aktual kepemilikan tanah disembunyikan. Sehingga tidak diketahui

dengan pasti apakah kantor pertanahan kabupaten/kota memiliki catatan data tentang tanah-tanah guntai.

Hal ini menjadi salah satu masalah yang dihadapi oleh masyarakat Kabupaten Majene. Praktek penggunaan tanah *absente* masih terjadi di beberapa desa, tetapi keterbatasan akses untuk mengidentifikasi penggunaan tanah secara *absente* membuat penegakan hukum tentang larangan penggunaan tanah *absente* terhambat. Secara umum kehidupan masyarakat Kabupaten Majene bertumpu pada sektor pertanian. Pemerataan kepemilikan tanah akan memberi dampak baik bagi produktifitas pertanian serta kesejahteraan masyarakat. Untuknya penegakan pelarangan tanah *Absentee* sangat diperlukan, selain menjamin kepastian kepemilikan juga untuk mencegah konflik atas tanah.

Sementara itu, di Kabupaten Majene, tepatnya di Desa Onang, terdapat dua bidang tanah yang masing-masing memiliki luas sebesar 0,2 Ha dan 0,21 Ha. Berdasarkan keterangan dari Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Majene, proses kepemilikan tanah tersebut adalah hasil jual beli tanah oleh warga yang sudah menjadi kebiasaan selama bertahun-tahun.

Penggunaan lahan tersebut akhirnya tidak dapat di kelola oleh warga lokal, khususnya petani. Penjabaran ini menarik keinginan peneliti untuk melakukan penelitian dalam melihat penegakan pelarangan atas tanah *absente* sebagai sebuah syarat penyelesaian studi dengan judul ***“Analisis Yuridis Terhadap Kepemilikan Tanah Absentee di Kabupaten Majene”***.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah penelitian yang akan dilakukan adalah sebagai berikut;

1. Apa yang menjadi penyebab keberadaan tanah *absentee* di Kabupaten Majene?
2. Bagaimana analisis yuridis terhadap kepemilikan tanah *absentee* di Kabupaten Majene?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan karya ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana apa penyebab keberadaan tanah *absentee* di Kabupaten Majene?
2. Untuk mengetahui bagaimana analisis yuridis terhadap kepemilikan tanah *absentee* di Kabupaten Majene

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini terbagi menjadi dua yakni manfaat praktis dan akademis:

1. Manfaat praktis dari penelitian yang akan dilakukan adalah agar masyarakat secara umum mengetahui apa sanksi perdata terkait dengan kepemilikan tanah secara *absentee*.
2. Manfaat akademis dari penelitian ini adalah agar hasil penelitian dapat menjadi sumber referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya untuk kepentingan ilmu pengetahuan khususnya pada bidang ilmu hukum di lingkungan Universitas Sulawesi Barat (Unsulbar).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara

Hak penguasaan atas lapisan bumi berupa tanah merupakan suatu hak eksklusif yang dimiliki oleh setiap negara berdaulat untuk menandakan klaim atas wilayah negaranya. Pada penerapannya, negara sebagai suatu sistem pemerintahan, tidak secara serta merta dapat mengelola maupun memanfaatkan setiap tanah yang terkandung di dalam wilayahnya.¹¹ Bertolak pada itulah konsep penguasaan atas tanah menjadi hal yang sangat fundamental dalam suatu negara. Dalam salah satu lampiran risalah persidangan BPUPKI dan PPKI terselip penjelasan dari para penyusun UUD 1945 berkaitan dengan peranan tanah yang didalamnya terdapat penjelasan tentang hubungan antara negara dan tanah dinyatakan didalam naskah tersebut:

“Tanah, sebagai faktor produksi yang utama dalam masyarakat Indonesia, haruslah di bawah kekuasaan negara. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-seorang untuk menindas dan memeras hidup orang lain”¹²

Sejak awal pembentukan negara, proses perumusan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3) tentang konstitusionalisasi atas penguasaan negara atas ruang agraria menuai perdebatan paradigmatis. Beberapa tokoh kunci

¹¹ Urip Santoso (2012), *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta, Kencana, Hlm 78

¹² Saafroedin Bahar dkk (1995), tidak disebutkan siapa yang membuat naskah Soal Perekonomian Indonesia Merdeka tersebut. Naskah tersebut diterima oleh BPUPKI pada 16 Juli 1945.

yang banyak mempengaruhi perumusan tersebut antara lain, Soekarno dengan pandangan populisme radikalnya, Soepomo dengan konsep negara integralistiknya serta Muhammad Hatta dengan pandangan demokrasi sosialnya. Pertautan paradigmatis inilah yang kemudian membentuk rumusan Pasal 33 ayat (3) yang menjadi pijakan penguasaan atas tanah yang berbunyi:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Keempat pandangan yang membentuk rumusan di atas dapat ditarik kesimpulan dua pandangan yang sangat bertanggung jawab atas terbentuknya Pasal 33 UUD 1945. Soepomo dan Muhammad Hatta. Dalam kesempatan pada 31 Mei 1945 Soepomo mendedahkan pandangannya tentang negara Intergaralistik:

“Dalam Negara yang berdasar integralistik berdasar persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem Sosialisme Negara (*Staats Socialisme*). Dengan sistem Sosialisme yang dimaksud itu maka: Dalam Negara Indonesia baru, dengan sendirinya menurut keadaan sekarang, perusahaan-perusahaan sebagai lalu lintas, *electriciteit* perusahaan alas rimba harus diurus oleh negara sendiri. Begitupun tentang hal tanah. Pada hakekatnya negara yang menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk negara di urus sendiri oleh negara. Melihat sifat masyarakat Indonesia sebagai masyarakat pertanian, maka dengan sendirinya tanah pertanian menjadi lapangan hidup dari kaum tani dan negara harus menjaga supaya tanah pertanian itu tetap dipegang oleh kaum tani.”¹³

¹³ Yance Arizona (2014) Konstitusionalisme Agraria, *Loc.Cit*, Hlm 28.

Pandangan tersebut memposisikan negara sebagai subyek utama atas penguasaan atas tanah. Sederhannya, konsep integralisme memandang hubungan antar negara dan masyarakat merupakan kesatuan dimana kepentingan individu dan kelompok larut dalam kepentingan negara. Berkaitan dengan tanah, konsep integralisme itulah kemudian hak-hak rakyat atas tanah, terutama hak ulayat dianggap melebur dalam tubuh negara, oleh Budi Harsono disebutnya sebagai hak bangsa.¹⁴ Pandangan ini tidak mendudukan negara sebagai organisasi kekuasaan yang menjadi arena pertarungan kepentingan yang kerap kali di dominasi oleh kelompok pemodal. Sehingga dengan atas nama kepentingan negara hak-hak rakyat atas tanah tidak jarang direnggut.

Berkaitan dalam permasalahan itulah penting mendudukan pandangan Muhammad Hatta yang merumuskan pengertian tentang dikuasi oleh negara di dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi pemilik sekaligus pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang lemah oleh orang yang bermodal. Panitia Keuangan dan Perekonomian bentukan BPUPKI yang diketua Bung Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut:

- 1) Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman pada keselamatan rakyat.

¹⁴ *Ibid*, Hlm 184.

- 2) Semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya persertaan pemerintah.
- 3) Tanah haruslah dibawah kekuasaan negara dan:
- 4) Perusahaan tambang dijalankan sebagai usaha negara.

Setelah melalui perang fisik dengan kembalinya Belanda yang membonceng sekutu, akhirnya Indonesia berhasil merumuskan Undang-Undang Pokok Agraria setelah lima belas tahun membentuk UUD 1945. 24 September adalah hari di Undangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria kemudian dikenal Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Selain memperkenalkan konsep HMN, UUPA bertujuan melindungi dan menjamin hak rakyat, khususnya rakyat miskin, atas lahan dan pemanfaatan kekayaan alam sebagai upaya menciptakan keadilan sosial dan kesejahteraan (UUPA 1960 pasal 9 ayat 2).⁴ Undang-undang tersebut secara gamblang menyatakan keadilan agraria adalah dasar bagi ekonomi nasional yang akan membawa pada keadilan sosial. Pernyataan tersebut juga dimasukkan dalam ketetapan MPRS No. II/1960 Pasal 4(3), yang menyatakan *land reform* adalah dasar bagi pembangunan semesta, yang berarti pembangunan di segala bidang.

Lebih lanjut konsep HMN, sebagai konsep baru termuat dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang disebut UUPA 1960 Pasal 2 yang berbunyi:

- a. Negara mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumberdaya alam

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- c. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara subjek-subjek dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa

Hadirnya ketentuan Pasal 2 yang berisi tentang Konsepsi Hak Menguasai Negara (HMN) tersebut melalui perdebatan-berdebatan. Yance Arizona mengutip Iman Soetikjo dalam buku politik Agraria Nasional yang membahas mengenai konsepsi dasar mengenai hubungan negara dengan tanah dalam perumusan UUPA menyampaikan tiga kemungkinan alternatif:¹⁵

1. Negara sebagai Subyek yang dapat dipersamakan dengan perorangan, sehingga dengan demikian hubungan antar negara dan tanah itu mempunyai sifat *privaat rechhtelijk*, negara sebagai pemilik. Hak Negara adalah *hak dominium*.
2. Negara sebagai subyek, dalam arti tidak sebagai perseorangan dan tidak sebagai badan kenegaraan, akan tetapi negara sebagai personafikasi rakyat seluruhnya, sehingga dalam konsep ini negara tidak lepas dari rakyat, negara hanya menjadi pendukung dari kesatuan-kesatuan rakyat.¹⁶

Namun pendapat ini dikritik oleh Soetikjo dengan melihat hubungan negara tanah dan rakyat dalam pandangan di atas tidak sesuai dengan sila kedua Pancasila yang mengakui dwi tunggal. Bentuk kedua juga tidak cocok karena mementingkan

¹⁵ Yance Arizona (2014), *Loc.Cit.* hlm 382.

¹⁶ *Ibid.*

sifat sosial manusia saja, lepas dari sifat individualnya. Bagi Soetiknjo mengusulkan hubungan hukum antar negara dengan tanah bukanlah dalam bentuk hak milik, melainkan dalam bentuk hak menguasai.¹⁷

Bertolak pada pendapat di atas, keduanya mendudukan posisi negara dalam hubungannya dengan tanah. Namun menjadi persoalan pula jika negara diposisikan sebagai pemilik tanah. Pada akhirnya apa yang dikhawatirkan Muhammad Hatta akan terjadi yakni negara sebagai pemilik, atau pengusaha *ordernemer* dengan disamakan seperti badan dan perorangan. Sebab dalam pengalaman kebijakan agraria, Orde Baru telah menggunakan konsep HMN sebagai asas yang membenarkan perampasaan lahan atas nama kepentingan negara. Hal inilah penting mendudukan makna Hak Mengusai Negara secara konstitusional melalui tafsiran dari Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi pada Perkara No. 35/PUU-X/2012 yang memberi penafsiran terhadap Pasal 33 khususnya ayat (2) dan ayat (3). Secara umum kewenangan negara khususnya dibidang ekonomi dan agraria negara diberi batasan kewenangan antara lain:

1. Kebijakan (*beleid*)
2. Tindakan pengurusan (*bestuursdaad*)
3. Pengaturan (*Regelendaad*)
4. Pengelolaan (*beheersdaad*)
5. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*)

¹⁷ *Ibid.*

Kemudian Putusan tersebut memberikan makna terhadap isi Pasal 33 Ayat (3) khususnya makna “*dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*”. Tafsir konstitusional tersebut memberikan tolak ukur untuk menilai undang-undang apakah sesuai dengan peruntukan bagi rakyat dengan melihat 4 (empat) hal:

1. Adanya kemanfaatan bagi sumber daya alam bagi rakyat.
2. Tingkat pemerataan sumber daya alam bagi rakyat.
3. Tingkat Partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam.
4. Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Keempat tolak ukur ini menjadi batasan penguasaan negara sehingga negara dan pemerintah tidak bisa melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap penguasaannya atas sumber daya agraria. Konsepsi ini mendudukan negara sebagai badan publik, yang memiliki kewenangan publik oleh karena itu instrumen keperdataan yang dimiliki oleh negara di kurangi dan harus dirubah dengan menggunkan intsrumen hukum publik.¹⁸

Sesuai dengan penjelasan tersebut kewenangan negara untuk mengatur penguasaan dan peruntukkan tanah tetap sesuai dengan semangat UUPA. Maka HMN memberikan kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa jauh negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan hanya, sampai sampai disitulah batasan kekuasaan negara tersebut. Melalui konsep

¹⁸ *Ibid*, hlm 389.

ini, tanah bekas hak eigendom akan di redistribusi kepada rakyat Indonesia melalui *Land Reform*. Selain itu, kehadiran UUPA dengan semangat anti feodalisme penguasaan tanah yang dimiliki secara lebih (tanah lebih) oleh perorangan atau juragan tanah menjadi salah satu obyek *Land Reform*.

2.2 Hak Milik atas Tanah

Hak atas tanah bermula dari hak penguasaan negara atas tanah diberikan kepada perseorangan, baik warga negara Indonesia maupun warga negara negara asing, sekelompok orang, dan badan hukum juga dalam badan hukum privat dan badan hukum publik. Muwahid berpendapat “Hak atas tanah” merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadikannya. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah¹⁹

Secara yuridis, hak milik atas tanah diatur oleh Kitab Hukum Perdata dan Undang-Undang Pokok Agraria 1960. Namun terdapat perbedaan secara prinsipil atas kedua aturan tersebut. Ketentuan dalam Kitab Hukum Perdata (KUHPperdata) Pasal 570, 571, 572 memberi penjelasan tentang hak milik atas tanah, secara bebas. Berikut penjelasannya:

¹⁹ Muwahid (2016). *Pokok-pokok Hukum Agraria di Indonesia*, Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, hlm 11.

1. **Pasal 570.** Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara lebih leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak demi kepentingan umum dan penggantian kerugian yang pantas, berdasarkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan.
2. **Pasal 571.** Hak milik atas sebidang tanah meliputi hak milik atas segala sesuatu yang ada di atasnya dan di dalam tanah itu. Di atas sebidang tanah, pemilik boleh mengusahakan segala tanaman dan mendirikan bangunan yang dikehendakinya, hal ini tidak mengurangi pengecualian-pengecualian tersebut dalam Bab IV dan VI buku ini. Di bawah tanah itu ia boleh membangun dan menggali sesuka hatinya dan mengambil semua hasil yang diperoleh dari galian itu; hal ini tidak mengurangi perubahan-perubahan dalam perundang-undangan dan peraturan pemerintah tentang pertambangan, pengambilan bara, dan barang-barang semacam itu.
3. **Pasal 572.** Setiap hak milik harus dianggap bebas. Barangsiapa menyatakan mempunyai hak atas barang orang lain, harus membuktikan hak itu

Konstruksi hak atas tanah juga disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria 1960. Namun perbedaannya UUPA membagi hak atas tanah menjadi dua. Hak Individual dan hak komunal. Ketentuan mengenai hak milik atas tanah secara individual maupun komunal dapat dilihat dalam Pasal 4 yang menyebutkan:

1. Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
2. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Selain itu hak milik atas tanah juga dikenal yang disebut hak turun temurun yang telah dijelaskan dalam Pasal 20 (1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

Sedangkan secara khusus hak komunal atas tanah disebut sebagai hak ulayat disebutkan dalam Pasal 3 UUPA yang berbunyi: Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Perihal pengakuan hak ulayat atau hak milik menurut hukum adat dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 23 UUPA yang berbunyi:

- 1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini hak milik terjadi karena :
 - a. penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
 - b. ketentuan Undang-undang.

Hak milik atas tanah dalam ketentuan UUPA tidak dapat digunakan secara bebas, sebab tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 6 yang berbunyi: Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Kemudian dalam Pasal 7 dijelaskan pula sebagaimana bunyinya: Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Sementara itu dalam Pasal 570 KUH Perdata (KUHPerdata), hak milik adalah hak untuk menikmati penggunaan sesuatu yang bersifat material (kebendaan) secara bebas, dan bertindak secara bebas terhadap objek material (kebendaan) tersebut, dengan kedaulatan sepenuhnya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan norma umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang mempunyai hak untuk menentukannya, dan tidak melanggar hak orang lain²⁰

²⁰ Soedaryo Soimin (2001), *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan Pertama, hlm 121

2.3 Tanah *Absentee*

Istilah *absentee* berasal dari bahasa latin “*absentee*” yang berarti ketidakhadiran seseorang pada suatu tempat, dimana seorang tersebut seharusnya hadir²¹. Sedangkan dalam bahasa Indonesia *absentee* disebut sebagai guntai. Dalam kamus bahasa Inggris-Indonesia, jika *absentee* diterjemahkan dalam bahasa Indonesia akan berarti “*Lanlord*, yakni pemilik tanah yang tidak bertempat tinggal di daerah tersebut atau, pemilik tanah merupakan orang yang bertempat tinggal lain”.

Pada zaman penjajahan Belanda, penguasaan hak atas tanah tidaklah mencerminkan keadilan dan pemerataan. Hal ini terbukti dengan dikenalnya istilah “*tuan-tuan tanah*” yang menguasai tanah-tanah partikelir. Tuan-tuan tanah ini memiliki tanah yang sifatnya monopoli, dan tuan-tuan tanah ini mempunyai hak yang demikian besar serta banyak menyalahgunakan haknya, sehingga banyak menimbulkan penderitaan dan kesengsaraan bagi rakyat. Karena tidak adanya pembagian secara merata atas sumber penghidupan. Sikap tuan-tuan tanah tersebut dalam menggunakan haknya yang sangat merugikan masyarakat menyebabkan terhambatnya kemajuan penduduk, sehingga sudah barang tentu bertentangan dengan asas keadilan sosial yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dan negara.²²

²¹ *Ensiklopedia Indonesia*, jilid 1. (Yogyakarta, iktiar baru). 1990

²² Soedharyo Soimin (2004), *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Jakarta:, Sinat Grafika, Edisi Kedua, hlm. 102

Dengan lahirnya UUPA 1960, tanah yang dimiliki secara lebih maupun dikelola secara *Absentee* kemudian dilarang untuk pemerataan hak atas tanah. Hal tersebut dilakukan dalam rangka produktifitas dan kesejahteraan petani. Sebagai perwujudan tersebut, pengaturan mengenai pemilik tanah harus bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, dengan tujuan agar pemilik tanah pertanian dapat mengerjakan tanahnya sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 UUPA yang berbunyi;

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

Pengaturan Pasal 10 UUPA, khususnya ayat (1) sebagai pijakan yuridis dari pengertian dan pelarangan kepemilikan tanah secara *Absentee*. Lebih lanjut, Pasal 3d, Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Penggantian Kerugian menjelaskan secara eksplisit larangan kepemilikan tanah secara *absente* yang berbunyi: “Dilarang untuk melakukan semua bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal”

Boedi Harsono dalam bukunya Hukum Agraria Nasional (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya) berpendapat terkait larangan kepemilikan terhadap tanah *absentee* tersebut sebagai berikut (hal. 385):²³

...tujuan adanya larangan ini untuk memberikan hasil dari tanah pertanian untuk sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah pertanian, karena dengan pemilik tanah bertempat tinggal di daerah tanah tersebut maka hasil dari tanah pertanian itu lebih maksimal...²⁴

Namun larangan itu tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnya menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Kabupaten/Kota masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.²⁵

Ketentuan tersebut, bagi pemilik tanah pertanian *absentee* dalam waktu satu tahun wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang memenuhi syarat di Kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan tersebut. Untuk mencegah usaha yang bertujuan menghindarkan dan

²³ Hukum Online, dengan alamat Internet <https://www.hukumonline.com/klinik/a/larangan-memiliki-tanah-pertanian-secara-i-absentee-i--lt6023d26cafe67/>. Diakses pada tanggal 5 Oktober 2024

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Marhendi (2021). Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Dan Permasalahannya di Kota Cirebon, *Jurnal Of Law*, volume 2, no 1, Hlm 91.

ketentuan tersebut di atas, maka di dalam Pedoman Nomor III Tahun 1963 Menteri Pertanian dan agraria dijelaskan

“Pindah ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan haruslah diartikan bahwa mereka itu benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru sehingga memungkinkan penggarapan tanah secara efisien.”

Persoalannya untuk melakukan identifikasi penggunaan tanah secara Absente menemui kesulitan sehingga praktek penggunaan tanah secara guntai berkontribusi atas ketimpangan agraria dipedesaan, seperti dengan pendapat Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi (2011):

“Disetiap kantor pertanahan Kabupaten/Kota seharusnya tersedia data kepemilikan tanah terkait dengan status tempat tinggal pemiliknya. Namun keyaataannya sulit sekali untuk mengakses data tersebut, karena mereka melakukannya sebagai informasi tertutup yang hanya bisa digunakan untuk keperluan resmi selain seringkali data aktual kepemilikan tanah disembunyikan. Sehingga tidak diketahui dengan pasti apakah kantor pertanahan kabupaten/kota memiliki catatan data tentang tanah-tanah guntai”.²⁶

Secara umum penggunaan lahan pertanian terdapat di pedesaan. Potensi penggunaan tanah secara *Absente* adalah penduduk. yang bertempat tinggal di kota

²⁶ Dianto Bachriadi & Gunawan Wiradi (2011). *Loc.Cit* Hlm 43.

tetapi memiliki tanah pertanian di desa, dapat dipastikan tidak sesuai dan sejalan dengan prinsip tanah atau lahan pertanian untuk petani. Masyarakat yang bertempat tinggal di daerah perkotaan jelas bukan termasuk kedalam golongan petani. Hukum pertanahan nasional kita dalam UUPA 1960 menganut salah satu asas yang berbunyi, tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya dan mencegah cara pengelolaan yang bersifat pemerasan. Secara implisit hal tersebut menunjukkan bahwa tanah pertanian yang dimiliki seseorang tidak harus ia kerjakan dengan tenaganya sendiri, tetapi dapat dipekerjakan kepada orang lain baik dengan perjanjian. Sewa menyewa, gadai maupun bagi hasil.²⁷

Secara garis besar pelarangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan dan pengelolaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal dipedesaan, bukan dinikmati orang kota yang tidak berdomisili di desa.. Pengaturan dalam UUPA tentang pelarangan secara kepemilikan tanah secara absente didasarkan pada asas fungsi sosial tanah serta asas *landreform* yang memprioritaskan penggunaan tanah kepada penggarap atau petani sehingga tidak terjadi ketimpangan atas kepemilikan terhadap tanah khususnya di wilayah pedesaan.

2.4 Pengertian *Landreform* dan *Agrarian Reform*

Di Indonesia, membicarakan istilah *Landreform* seperti halnya menggulung tirai berdebu yang ketika dibuka akan ditemukan makna kemerdekaan yang di

²⁷ Arba. (2016), *Hukum agraria Indonesia*. Jakarta, Sinar grafika.

gagas para pejuang terdahulu. Dalam pidato terkenalnya yang berjudul “Jalannya Revolusi Kita” pada 1960, Soekarno mengatakan:²⁸

“Revolusi Indonesia tanpa *LandReform* adalah sama saja dengan gedung tanpa fondasi, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong besar tanpa isi... Melaksanakan *LandReform* berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari revolusi Indonesia...Tanah tidak untuk mereka yang dengan duduk onggang-onggang menjadi gemuk-gendut karena mengisap keringatnya orang-orang yang disuruh menggarap tanah itu!”²⁹

Namun sebelum memberi pengertian tentang istilah tersebut, penting untuk di ingat bahwa *landrefrom* yang juga kemudian dikenal dengan arti luas *reforma agraria* pernah menjadi istilah yang amat dibenci oleh rezim khususnya Orde Baru. Pada masa Orde Baru, istilah "reforma agraria" mengalami pergeseran makna dan cenderung dihindari oleh pemerintah. Hal ini dikarenakan orientasi kebijakan pertanahan saat itu lebih menekankan pada stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi yang berpihak pada kepentingan kapitalisme dan investasi asing. Reforma agraria dianggap sebagai ancaman terhadap kepemilikan modal besar dan stabilitas ekonomi makro yang dijaga oleh rezim Orde Baru.³⁰ Belum genap memasuki umurnya ke 10 tahun, UUPA sebagai produk hukum dengan semangat *landreform* telah digugat berkali-kali sebab di cap berbau komunis dan mencerminkan watak

²⁸ Dianto Bachriadi & Gunawan Wiradi (2011). *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanag di Indonesia*, Bandung, Kerjasama ARC, Bina Desa, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Hlm 2.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Rengur, R. H. (2023). Analisis Ideologi Dibalik Kebijakan Reforma Agraria Pada Masa Orde Lama (1945-1965) Dan Orde Baru (1965-1968). *Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains*, 2(05), 377-386.

pemerintahan Orde lama.³¹ Bahkan awal tahun 2000an, kita dikejutkan dengan munculnya sebuah buku dengan judul *Palu Arit di Ladang Tebu; Sejarah Pembantaian Massa yang Terlupakan (1965-1966)* yang pada tingkatan tertentu menjadikan *landreform* sebagai basis konflik di Jawa. Konflik sosial di pedesaan tersebut berujung pada terjadinya peristiwa berdarah pada tahun 1965-1966, yang melahirkan trauma sosial berkepanjangan. Sejak peristiwa berdarah tersebut, perbincangan reforma agraria di Indonesia ter(di)paksa dihentikan.³² Meski demikian sejak disahkannya pada 24 September 1960 hingga hari ini, UUPA tetaplah menjadi salah satu produk hukum yang progresif dan responsif.

Apa yang berbahaya dari istilah *Landreform* atau Reforma Agraria? Istilah *Landreform* atau dalam bahasa Indonesia dikenal sebagai reforma agraria, reforma merupakan agenda yang terus mencoba dikerjakan oleh pemerintahan Indonesia sejak berdirinya Indonesia sebagai sebuah negara utamanya pada era pemerintahan Soekarno. Setidaknya istilah tersebut yang dinyatakan oleh Michael Lipton, reforma agraria tetap merupakan gagasan yang panas membara di negara-negara berkembang dalam kurun waktu hampir tiga dekade belakangan.³³

Landreform berasal dari kata-kata dalam bahasa Inggris yang terdiri dari kata “*Land*” dan juga “*Reform*”. *Land* artinya tanah, sedangkan *Reform* berarti

³¹ Moh. Mahfud MD (1999), *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media, hlm 112.

³² *Ibid*

³³ Noer Fauzi Rachman (2012) *Land Reform dari Masa ke Masa; Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009*, Yogyakarta, Tanah Air Beta, hlm: 1-2.

perubahan dasar atau perombakan untuk membentuk/membangun/menata kembali struktur pertanian. Jadi arti *Landreform* adalah perombakan struktur pertanian lama menjadi struktur pertanian baru.³⁴ Gagasan dan kebijakan tentang Pembaruan Agraria semacam ini sebenarnya sudah berumur amat panjang, ribuan tahun. Praktik *landreform* yang pertama kali dikenal di dunia, yang secara resmi tercatat dalam sejarah, adalah yang terjadi di Yunani Kuno pada 594 tahun sebelum Masehi. Jadi umurnya sudah lebih dari 2500 tahun.³⁵

Dalam perkembangannya, makna *Landreform* mengalami dinamika, tepatnya pada 1980an. Gunawan Wiradi memberi pengertian secara lebih luas dengan menyebutnya sebagai, *Reforma Agraria* atau dalam bahasa Indonesia pembaruan agraria. Istilah ini tidak sekedar membedakannya dengan pengertian *Landreform* di masa Pemerintahan Soekarno. Tetapi didasari atas pengalaman reforma agraria yang dilakukan di negara-negara Amerika Latin. Pada tahun 1880, Bulgaria melakukan *landreform* yang disertai dengan program-program penunjang di bidang ekonomi.

Landreform plus berbagai program penunjangnya itulah yang sekarang disebut *Agrarian Reform* (dalam bahasa Inggris) atau *Reforma Agraria* (dalam bahasa Spanyol). Inti tujuannya tetap sama, yaitu menolong rakyat kecil,

³⁴ Gunawan Wirad (2000), *Reforma agraria; Perjalanan yang belum berakhir*. Bandung; Sajogyo Institute, KPA, Akatiga.

³⁵ Dianto Bachriadi & Gunawan Wiradi (2011). *Loc.Cit*, hlm 94.

mewujudkan keadilan, dan meniadakan atau setidaknya mengurangi ketidakmerataan.³⁶

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa istilah *landreform* dipakai untuk merujuk pada program-program sekitar redistribusi tanah dalam rangka menata ulang struktur kepemilikan tanah yang timpang agar menjadi lebih adil. Sedangkan istilah *Agrarian Reform* atau *Reforma Agraria* dipakai untuk merujuk kepada pengertian yang lebih luas dan komprehensif, karena menyangkut berbagai program pendukung yang dapat mempengaruhi kinerja sektor pertanian pasca redistribusi tanah, dengan maksud agar mereka yang semula tunakisma atau petani gurem itu kemudian mampu menjadi pengusaha yang mandiri dan tidak terjerumus kedalam jebakan hutang.³⁷

Secara bahasa *Agrarian Reform* terdiri dari dua kata. atau agraria berasal dari kata bahasa Latin *ager* yang artinya sebidang tanah (bahasa Inggris *acre*). Kata bahasa Latin *aggrarius* meliputi arti: yang ada hubungannya dengan tanah; pembagian atas tanah terutama tanah-tanah umum; bersifat *rural*. Sedangkan kata *reform* sudah jelas menunjuk kepada “perombakan”, mengubah dan menyusunmembentuk kembali sesuatu untuk menuju perbaikan.³⁸ Dengan demikian, hakikat makna Reforma Agraria adalah: “Penataan kembali (atau pembaruan) struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/wilayah, demi

³⁶ *Ibid*, hlm 95.

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Ibid*, hlm 94.

kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruhtani tak bertanah.” Prinsip adalah: “Tanah untuk penggarap!”.³⁹

Dari pendapat ini dapat kita ketahui mengapa *landreform* begitu mengusik telinga elit Orde Baru yang Pro Kapitalis dengan agenda pembangunannya sebab pembaruan agraria yang menjadi semangat utama UUPA lebih mengutamakan petani kecil atau kelompok marginal pedesaan. Sejatinya UUPA bertujuan melindungi dan menjamin hak rakyat, khususnya rakyat miskin, atas lahan dan pemanfaatan kekayaan alam sebagai upaya menciptakan keadilan sosial dan kesejahteraan (UUPA 1960 pasal 9 ayat 2). Undang-undang tersebut secara gamblang menyatakan keadilan agraria adalah dasar bagi ekonomi nasional yang akan membawa pada keadilan sosial. Pernyataan tersebut juga dimasukkan dalam ketetapan MPRS No. II/1960 Pasal 4(3), yang menyatakan *landreform* adalah dasar bagi pembangunan semesta, yang berarti pembangunan di segala bidang.

Lebih tegas bagi Gunawan Wiradi, pada prinsipnya reforma agraria sejati adalah penataan kembali (atau pembaruan struktur) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyangkap, dan buruh tani tak bertanah.⁴⁰ Menurut Maria S.W. Sumardjono (2009) menyebutkan tindakan korektif dengan istilah pembaruan agraria yang pada intinya adalah:

- 1) Suatu proses yang berkesinambungan.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Yance Arizona (2021), *Loc.Cit*, hlm 404.

- 2) Berkenaan dengan restrukturisasi pemilikan/penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria) oleh masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan.
- 3) Dilaksanakan dalam rangka kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria), serta terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.⁴¹

Dalam pengertian tersebut dapat dikatakan pembaruan agraria adalah upaya yang harusnya dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat untuk mengubah struktur penguasaan tanah dan sumber daya alam dan memperbaiki jaminan kepastian penguasaan sumber daya tersebut bagi semua pihak yang memanfaatkannya.⁴²

Secara umum, ada dua tujuan utama mengapa Reforma Agraria perlu dilakukan. Pertama, mengusahakan terjadinya transformasi sosial; dan kedua, menangani konflik sosial serta mengurangi peluang terjadinya konflik di masa depan. Transformasi sosial yang dimaksudkan di sini adalah dalam pengertian *Agrarian Transformation* yang sarat dengan muatan makna sosial-politik ekonomi sekaligus.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Noer Fauzi dan Yando Zakaria (2000) "*Mensiasati Politik Otonomi Daerah demi Pembaruan Agraria*" Bogor, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan INSISTPress •Edisi I,

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh mengenai penyebab keberadaan tanah *absentee* di Kabupaten Majene dan analisis yuridis terhadap kepemilikan tanah absente di Kabupaten Majene, dapat disimpulkan beberapa hal penting.

- a) Kepemilikan tanah *absentee* di Kabupaten Majene hingga saat ini masih terus terjadi. Fenomena ini disebabkan oleh beberapa faktor utama, antara lain: rendahnya pengetahuan dan pemahaman hukum masyarakat, faktor ekonomi, serta faktor pewarisan. Perpindahan penduduk yang sebelumnya berprofesi sebagai petani, tetapi kemudian harus meninggalkan lahan pertaniannya karena mendapatkan pekerjaan baru di daerah lain memberikan potensi terhadap terjadinya kepemilikan tanah *absentee*. Tanah yang ditinggalkan tersebut akhirnya tetap dimiliki, tetapi tidak lagi dikelola secara langsung oleh pemiliknya.
- b) Kepemilikan tanah *absentee* secara yuridis bertentangan dengan peraturan agraria Indonesia, khususnya Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang mewajibkan pemegang hak atas tanah pertanian untuk mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif. Selain itu, larangan ini ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964. Praktik kepemilikan tanah *absentee* di Kabupaten Majene menghambat tercapainya asas fungsi sosial hak atas tanah, menimbulkan potensi konflik agraria, membatasi akses

tanah bagi petani lokal, dan menghambat pelaksanaan reforma agraria yang berkeadilan. Secara praktis, keberadaan tanah absentee sering kali tidak menimbulkan masalah di masyarakat karena lahan tetap produktif. Namun, secara yuridis, hal ini tetap melanggar hukum agraria dan berpotensi menimbulkan ketimpangan distribusi tanah serta memperlemah ketahanan pangan dan keadilan sosial di Masyarakat.

5.2 Saran

Sejalan dengan hasil penelitian yang diperoleh dalam penelitian ini, maka penulis hendak memberikan saran sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah dan instansi terkait perlu meningkatkan sosialisasi hukum agraria kepada masyarakat, khususnya mengenai larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.
2. Perlu dilakukan penguatan pengawasan serta penegakan hukum secara tegas dan konsisten terhadap pelanggaran kepemilikan tanah *absentee*.
3. Diperlukan pembenahan data pertanahan melalui program PTSL untuk memperjelas status kepemilikan tanah di Kabupaten Majene.
4. Pemerintah daerah, BPN, dan lembaga peradilan harus bersinergi dalam menyusun kebijakan redistribusi tanah yang berpihak pada petani kecil guna mencapai keadilan sosial dan ketahanan pangan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arba. (2016), *Hukum agraria Indonesia*. Jakarta, Sinar grafika.
- Dianto Bachriadi & Gunawan Wiradi (2011). *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanag di Indonesia*, Bandung, Kerjasama ARC, Bina Desa, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA),
- Gunawan Wiradi (2009). *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, Bogor, STPN Press
- Gunawan Wiradi (2000). *Reforma agraria; Perjalanan yang belum berakhir*. Bandung; Sajogyo Institute, KPA, Akatiga.
- Hilman Hadikusma (1980). *Pokok-Pokok Pengertian Hukum Adat*, Alumni, Bandung.
- Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). (2023). *Dekade Krisis Agraria: Warisan Nawacita dan Masa Depan Reforma Agraria Pasca Perubahan Politik 2024*. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Made Pasek Dianta (2019), *Metodelogi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenadamedia Group, Cetakan III, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD (1999), *Pergulatan Poltik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media.
- Noer Fauzi (1999). *Petani dan Penguasa*, Yogyakarta, INSIST, KPS Bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.
- Noer Fauzi Rachman (2012) *Land Reform dari Masa ke Masa; Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009*, Yogyakarta, Tanah Air Beta
- Soekarno (1956). *Indonesia Menggugat, Pledoi yang dibacakan didepan Pengadilan Negeri Belanda, Bandung tahun 1930*. Jakarta. Cetakan Kedua, SK Seno.
- Soedaryo Soimin (2001). *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Suyanto (2022) *Metode Penelitian Hukum: Pengantar Penelitian Hukum Normatif, Empiris dan Gabungan* Gresik: Unigres Press.

Tan Malaka (1987). *Naar de Republik Indonesia* (Menuju Republik Indonesia, 1935), Jakarta, Yayasan Massa.

Urip Santoso (2012). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta, Kencana

Yance Arizona (2014). *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta, STPN Press

Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960

Pengaturan Pasal 10 UUPA, khususnya ayat (1) sebagai pijakan yuridis dari pengertian dan pelarangan kepemilikan tanah secara *Absentee*.

Peraturan Pemerintah Pasal 3d, No. 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Penggantian Kerugian

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Batas Kepemilikan Tanah Pertanian.

Jurnal

Evy Indriasari (2021). *Perkembangan Hak Menguasai Negara dalam Hukum Pertanahan Nasional*, Jurnal Pembaharu Hukum, Volume 2 No 1.

Marhendi (2021). Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Dan Permasalahannya di Kota Cirebon, *Jurnal Of Law*, volume 2, no 1.

Jaimansyah. *Implementasi arangan kepemilikan tanah secara absentee*. Banda aceh: UIN AR-Raniry, 2018.

Renngur, R. H. (2023). Analisis Ideologi Dibalik Kebijakan Reforma Agraria Pada Masa Orde Lama (1945-1965) Dan Orde Baru (1965-1968). *Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains*, 2(05), 377-386.

Zulfika ikrardini. *Kendala penegakan hukum larangan kepemilikan tanah pertanian secara absentee*. Bandung: Unjani, 2022.