



**REFORMA AGRARIA DALAM MENGATASI TANAH *ABSENTEE* BAGI  
PETANI MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

***AGRARIAN REFORMA IN OVERCOMING ABSENTEE SOIL FOR  
FARMERS BY REGULATION OF LAW***

**SKRIPSI**

**Oleh:**

**MIFTAH FARIDH ROHMAN**

**NIM. 160710101169**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2020**

**SKRIPSI**

**REFORMA AGRARIA DALAM MENGATASI TANAH *ABSENTEE* BAGI  
KAUM PETANI MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

***AGRARIAN REFORMA IN OVERCOMING ABSENTEE SOIL FOR  
FARMERS BY REGULATION OF LAW***

Oleh:

**MIFTAH FARIDH ROHMAN**

**NIM. 160710101169**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2020**

**MOTTO**

**“Seorang terpelajar harus juga berlaku adil sudah sejak dalam pikiran,  
apalagi dalam perbuatan.”<sup>1</sup>**

**-Pramoedya Ananta Toer-**



---

<sup>1</sup>Pramoedya Ananta Toer, “*Bumi Manusia*”, Jakarta Timur: Lentera Dipantara, 2005, hlm. 105

## PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Orangtua saya tercinta, Ayahanda Widi Siswono, Ibu kandung saya Alm. Nanik Suhartini atas perjuangan dalam melahirkan saya dan Ibunda Suhartini atas segala doa, dukungan serta kasih sayang yang telah diberikan dengan tulus dan sabar.
2. Seluruh pengajar dan pendidik mulai dari Taman Kanak-kanak hingga di Perguruan Tinggi, yang telah memberikan ilmu pengetahuan maupun pengalaman hidup dengan ikhlas.
3. Almamater Universitas Jember yang saya banggakan.

**PERSYARATAN GELAR**

**REFORMA AGRARIA DALAM MENGATASI TANAH *ABSENTEE* BAGI  
PETANI MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

***AGRARIAN REFORMA IN OVERCOMING ABSENTEE SOIL FOR  
FARMERS BY REGULATION OF LAW***

**SKRIPSI**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Pada Program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember**

Oleh :

**MIFTAH FARIDH ROHMAN  
NIM. 160710101169**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2020**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI**

**Tanggal, 15 Oktober 2020**

**Oleh :**

**Dosen Pembimbing Utama,**

**Dr. IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H.,M.H.**

**NIP. 197004101998021001**

**Dosen Pembimbing Anggota,**

**NURUL LAILI FADHILAH, S.H.,M.H.**

**NIP. 198707132014042001**

**PENGESAHAN**

Skripsi dengan Judul :

**REFORMA AGRARIA DALAM MENGATASI TANAH *ABSENTEE* BAGI  
KAUM PETANI MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Oleh :

**MIFTAH FARIDH ROHMAN**

**NIM. 160710101169**

**Dosen Pembimbing Utama,**

**Dosen Pembimbing Anggota,**

**Dr. IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H., M.H.**  
**NIP. 197004101998021001**

**NURUL LAILI FADHILAH, S.H., M.H.**  
**NIP. 198707132014042001**

**Mengetahui :**

**Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Penjabat Dekan**

**Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H**  
**NIP. 198206232005011002**

**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 15

Bulan : Oktober

Tahun : 2020

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

**Panitia Penguji :**

**Ketua Dosen Penguji**

**Sekretaris Dosen Penguji**

**ANTIKOWATI, S.H.,M.H.**  
**NIP. 196112021988022001**

**WARAH ATIKAH, S.H., M. Hum.**  
**NIP. 197303252001122002**

**Anggota Penguji :**

**Dr.IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H., M.H.**  
**NIP. 197004101998921001**

.....

**NURUL LAILI FADHILAH, S.H.,M.H.**  
**NIP. 198707132014042001**

.....

**PERNYATAAN**

Yang bertanda tangan di bawah ini :

**Nama** : **Miftah Faridh Rohman**  
**NIM** : **160710101169**

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **“Reforma Agraria Dalam Mengatasi Tanah *Absentee* bagi Kaum Petani menurut Peraturan Perundang-Undangan”**. adalah benar karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawan atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 15 Oktober 2020

Yang Menyatakan,

**Miftah Faridh Rohman**  
**NIM. 160710101169**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala rahmat, nikmat, hidayah, dan inayahNya, sehingga penulisan skripsi yang berjudul **“Reforma Agraria Dalam Mengatasi Tanah *Absentee* Bagi Kaum Petani Menurut Perundang-Undangan”** dapat terselesaikan dengan baik sesuai dengan kehendak-Nya.

Penulis menyadari bahwa banyak sekali hambatan, tantangan, dan kesulitan dalam menyelesaikan skripsi ini. Tanpa bimbingan, dorongan serta doa dari berbagai pihak, penulis tidak dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H sebagai Dosen Pembimbing Utama pada penulisan skripsi ini yang telah membantu dalam memberikan bimbingan, petunjuk, dan berbagai nasehat kepada saya sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan;
2. Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H sebagai Dosen Pembimbing Anggota pada penulisan skripsi ini yang telah memberikan banyak ilmu pengetahuan melalui diskusi bimbingan dan telah sabar memberikan arahan untuk menyelesaikan skripsi ini;
3. Ibu Antikowati, S.H., M.H sebagai Ketua Penguji skripsi yang telah menuntun dan memberikan arahan terkait penulisan skripsi;
4. Ibu Warah Atikah, S.H., M.Hum sebagai Sekretaris Penguji yang telah menuntun dan memberikan arahan terkait penulisan skripsi;
5. Bapak Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H sebagai Penjabat Dekan, Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum sebagai Wakil Dekan I, Echwan Iriyanto, S.H., M.H sebagai Wakil Dekan II, serta Dr. Aries Harianto, S.H., M.H sebagai Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Ibu Antikowati, S.H., M.H sebagai Dosen Pembimbing Akademik yang selalu membantu saya sejak semester awal;

7. Bapak dan Ibu dosen serta staf karyawan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah banyak memberikan bantuan semasa kuliah;
8. Ayahanda Widi Siswono dan Ibunda Suhartini, orang yang paling hebat didunia ini, yang selalu mendukung saya melalui doa dan nasehat, Alm. Ibunda tercinta Nanik Suhartini orang yang sangat berjasa dihidup saya, yang telah melahirkan saya dengan penuh cinta, kedua kakak saya Wahyu Nur Cahyo dan Siswanto Hadi Sahputro serta adik saya Silvia Anggraeni Yuwono yang selalu memberi motivasi dan semangat saya, dalam menyelesaikan tugas akhir;
9. Alm. Nenek saya Supartini dan Alm. Paman saya Win Handoyo yang sangat berjasa dalam merawat saya sejak bayi;
10. Kepada tante Etty, tante Ingris, om Adi, om Yosep dan om Yono yang selalu memberi nasehat disaat saya terpuruk;
11. Sahabat berantem saya Dhifa Nadhira Syadzwin yang selalu membantu dan memberi motivasi dalam menyelesaikan tugas akhir;
12. Sahabat-sahabat diskusi semasa perkuliahan, Paksi Erlangga, Mohamad Ridwan, Rizki Afifi, Edwin Valentino, Haqna yang selalu membuat saya berpikir lebih kritis;
13. Keluarga Pengurus Ikatan Mahasiswa Hukum Tata Negara (IMA-HTN) periode 2019 Putra Adi Prasetyo, Risti Auliya El Rahma, Anggi Tamamia Septianti, Bagas Nabil, Ade Rio Prasetyo, Oktaviani Dwi, Fahrizal Fajar, Iqra Visi Belanegara, Asri Indah Megitasari, Galih Pambaru W, Aulia Citra Pemasari, Celendula Ratu Syailendra, Mahani Wijyaning Dewi, Aninda Novedia Esafrin yang selalu mendukung dan memberi kesan terbaik dalam masa perkuliahan saya;
14. Keluarga Media Bangsamahasiswa, yang telah mengenalkan saya kepada dunia jurnalistik;
15. Penulis tercinta saya, Pramoedya Ananta Toer, yang telah menulis buku-buku terhebat yang membuat saya tidak pernah menyerah dan terus berusaha meraih impian saya;

16. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terimakasih atas segalanya.

Penulis menyadari bahwa pada skripsi ini masih banyak ditemukan kekurangan dan kelemahan akibat keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis. Oleh karena itu perlu adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Penulis mengharapkan semoga skripsi ini dapat menambah wawasan referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 15 Oktober 2020

Penulis



## RINGKASAN

Penulisan Skripsi ini pada dasarnya melatar belakangi banyaknya pemilikan tanah secara *absentee* maka dari itu, untuk menjadikan masyarakat tani yang adil dan makmur maka pemerintah melalui program *landreform* yang meliputi perombakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Sesuai dengan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria telah mengamanahkan terkait larangan kepemilikan atas tanah pertanian secara *absentee*. Dengan adanya ketentuan tersebut diharapkan para pemegang hak atas tanah pertanian dapat mengusahakan atau mengerjakan sendiri tanah yang dimilikinya sehingga tanah-tanah pertanian memang menjadi produktif dan tidak terdapat tanah pertanian yang di biarkan atau *absentee*. Tujuan larangan *absentee* agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat desa tempat letak tanah. Fenomena larangan tanah *absentee*/guntai secara nyata terjadi, tetapi tidak dilakukan sanksi yang tegas.

Permasalahan dalam skripsi ini terbagi menjadi dua hal : Pertama, Apa akibat hukum kepemilikan tanah secara *absentee* menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua, Bagaimana pelaksanaan program reforma agraria terhadap tanah *absentee* bagi para kepemilikan tanah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan penelitian skripsi ini ada dua yang diharapkan tercapai dalam penulisan skripsi ini. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridif normatif dengan pendekatan masalah yang berupa pendekatan undang-undang, yaitu tipe penelitian yang digunakan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang berlaku, dan pendekatan konseptual, sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Tinjaun pustaka dalam penulisan skripsi ini memuat urain yang sistematis tentang asas, teori, konsep dan pengertian-pengertian yang relevan, yakni mencakup pengertian reforma agraria, tujuan reforma agraria, objek dan subjek reforma agraria, prinsip-prinsip reforma agraria, pengertian *landreform*, tujuan *landreform*, program *landreform*, pengertian tanah *absentee*, larangan pemilikan tanah *absentee*, dan dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Hasil penelitian dalam skripsi ini yaitu kepemilikan tanah *absentee* masih menjadi permasalah di Indonesia. kepemilikan tanah yang di golongan *absentee* apabila tanah pertanian tersebut terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya. Pemilikan pertanian ini dilarang, sebab akan menyebabkan tanah pertanian yang bersangkutan tidak dapat dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya. Maksud dari mengerjakan sendiri secara aktif adalah bahwa mereka yang memiliki atau menguasai tanah pertanian tidak harus mengerjakan atau mengusahakan tanahnya dengan tenaga sendiri, melainkan dapat meminta bantuan kepada buruh tani dengan memberi upah yang layak atau dapat menggunakan sarana produksi yang lain, seperti garu, traktor. Maka dari itu, Strategi nasional pelaksanaan reforma agraria sebagai kebijakan, legislasi dan program pemerintah yang diniatkan dan dijalankan sebagai suatu operasi yang

terkoordinasi dan sistematis untuk hal redistribusi kepemilikan tanah, mengakui klaim-klaim dan hak-hak atas tanah, memberi akses pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah, dan menciptakan kekuatan produktif baru secara kolektif di desa dan kawasan perdesaan.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut diperoleh kesimpulan yaitu **pertama**, Indonesia setelah kemerdekaan mengalami salah satu permasalahan mendasar di bidang pertanahan yaitu terdapatnya masalah kepemilikan tanah secara *absentee*, tanah pertanian yang terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya karena akan menyebabkan tanah pertanian yang bersangkutan tidak dapat di kerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya, sedangkan sudah ada larangan secara tegas terdapat pada Pasal 10 ayat (1) UUPA, di sebutkan bahwa “setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara cara pemerasan” **Kedua**, Maka sebagai tindak lanjut dari ketentuan-ketentuan pasal tersebut diatas, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang mengatur tiga masalah pokok yaitu, penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian, penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang sangat kecil, pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.

Saran dalam skripsi ini adalah **pertama**, Dalam menekan kepemilikan tanah secara *absentee* dalam rangka implementasi reforma agraria, perlu adanya penyuluhan hukum pelaksana larangan kepemilikan tanah secara *absentee* secara berkelanjutan agar bisa berlaku secara efektif agar dapat sesuai dengan harapan khususnya para petani dan di dukung pengawasan yang berkala oleh Badan Pertanahan Nasional. **Kedua**, Melakukan legal audit terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya berkaitan dengan tanah *absentee*

**DAFTAR ISI**

<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSYARATAN GELAR .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI.....</b>	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PERYATAAN .....</b>	<b>ix</b>
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH .....</b>	<b>x</b>
<b>HALAMAN RINGKASAN .....</b>	<b>xiii</b>
<b>HALAMAN DAFTAR ISI.....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan masalah .....	5
1.3 Tujuan Penelitian .....	5
1.3.1 Tujuan Umum.....	5
1.3.2 Tujuan Khusus.....	6
1.4 Metode Penelitian .....	6
1.4.1 Tipe Penelitian.....	6
1.4.2 Pendekatan Penelitian.....	7
1.4.3 Sumber Bahan Hukum.....	7
1.4.3.1 Bahan Hukum Primer.....	7
1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder .....	8
1.4.3.3 Bahan Non Hukum.....	8
1.4.4 Analisa Bahan Hukum.....	8

<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>10</b>
2.1 Reforma Agraria .....	10
2.1.1 Pengertian Reforma Agraria.....	10
2.1.2 Tujuan Reforma Agraria.....	12
2.1.3 Objek dan Subjek Reforma Agraria .....	12
2.1.4 Prinsip-prinsip Reforma Agraria .....	15
2.2 <i>Landreform</i> .....	17
2.2.1 Pengertian <i>Landreform</i> .....	17
2.2.2 Tujuan <i>Landreform</i> .....	19
2.2.3 Program <i>Landreform</i> .....	19
2.3 Tanah <i>Absentee</i> .....	20
2.3.1 Pengertian Tanah <i>Absentee</i> .....	20
2.3.2 Larangan Pemilikan Tanah <i>Absentee</i> .....	20
2.4 Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah.....	22
2.4.1 Pengertian Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah.....	22
2.4.2 Macam-Macam Hak Penguasaan Atas Tanah.....	22
2.4.3 Hak-Hak atas Tanah yang Bersifat Primer.....	23
<b>BAB 3 PEMBAHASAN .....</b>	<b>27</b>
3.1 Akibat Hukum Kepemilikan Tanah Secara <i>Absentee</i> menurut Peraturan perundang-undangan yang berlaku .....	27
3.1.1 Dasar hukum Larangan Kepemilikan Tanah Pertanian Secara <i>Absentee</i> .....	30
3.1.2 Kewajiban Bagi Pemilik Tanah Secara <i>Absentee</i> .....	33
3.1.3 Pengecualian Kepemilikan Tanah <i>Absentee</i> .....	34
3.1.4 Harmonisasi Regulasi Kepemilikan Tanah <i>Absentee</i> .....	36
3.2 Pelaksanaan Program Reforma Agraria Terhadap Tanah <i>Absentee</i> Bagi Para Kepemilikan Tanah Menurut Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku .....	40
3.2.1 Penataan Penguasaan dan Kepemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria.....	42
3.2.2 Program Pengelolaan dan Pengadaan Lahan .....	51

3.2.3 Penyelesaian Kepemilikan Tanah <i>Absentee</i> .....	53
<b>BAB 4 PENUTUP</b> .....	<b>56</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.</b>	



## BAB 1 PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan bagian penting dalam kehidupan manusia. Hubungan manusia dan tanah sendiri tidak dapat di pisahkan. Bahkan menurut salah satu ajaran agama disebut bahwa manusia itu berasal dari tanah, sehingga pada akhirnya manusia akan kembali ke tanah.<sup>2</sup> Maka pentingnya kedudukan tanah tersebut tidak hanya bagi manusia perorangan, akan tetapi juga sekelompok manusia atau yang dikenal dengan sebutan masyarakat.

Di samping itu tanah ialah sumber energi yang berarti untuk warga, baik bagaikan media tumbuh tanaman, ataupun bagaikan ruang ataupun wadah tempat melaksanakan bermacam aktivitas. Tanah pula ialah salah satu aspek penciptaan yang sangat vital untuk kehidupan manusia serta pembangunan suatu bangsa. Tanah dalam masa pembangunan sangat berarti maksudnya, sebab terdapat kenaikan volume pembangunan dalam bidang-bidang pertanian, industri modern, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, infrastruktur, kesejahteraan sosial serta lain-lain. perihal ini terus menjadi kompleks apabila berhubungan dengan penambahan penduduk yang membutuhkan zona yang luas, otomatis menyebabkan mengecilnya ataupun berkurangnya persediaan tanah.

Indonesia sendiri pun merupakan negara agraris yang mayoritas masyarakatnya bekerja sebagai petani. Didukung dengan hamparan lahan yang luas, keragaman biologi yang melimpah, dan hawa tropis dimana cahaya matahari terjadi sepanjang tahun. Keragaman serta kekayaan alam ini sewajarnya sanggup membangkitkan Indonesia jadi negari yang makmur, tercukupi kebutuhan pangan segala warganya. Walaupun kenyataanya belum terpenuhi, pertanian jadi salah satu zona yang mempunyai kedudukan berarti dalam memberi pemasukan devisa negara.

Maka, dengan kondisi negara Indonesia yang mayoritas masyarakatnya bekerja sebagai petani tentu sering menimbulkan permasalahan. Permasalahan

---

<sup>2</sup> Suriansyah Murhaini, *Hukum Pertanahan*, LaksBang Justitita Surabaya, 2018, .hlm. 1

tersebut yaitu, ketidakadilan yang dirasakan oleh masyarakat petani Indonesia terutama petani miskin yang tidak mempunyai tanah atau mempunyai tanah tapi tidak dapat berfungsi optimal karena lahan pertanian yang dipunyai sangat kecil, sedangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) tepatnya di Pasal 33 ayat (3) dijelaskan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Sehubungan dengan itu untuk mewujudkan amanat yang terdapat pada UUD NRI 1945 khususnya di Pasal 33 ayat (3) tepatnya pada tahun 1960, dibuatlah rancangan Undang-Undang Pokok Agraria. Rancangan Undang-undang ini lalu di siapkan oleh panitia ke empat di bawah ketua Sunaryo yang diserahkan kepada Presiden Sukarno, namun presiden meminta agar rancangan tersebut diuji di perguruan tinggi. Maka Dewan Perwakilan Daerah (DPR) lalu membentuk panitia *Ad Hock* untuk berkerjasama dengan Universitas Gaja Mada yang hasilnya kemudian diserahkan kepada Presiden, dan bisa disebut sebagai rancangan Undang-Undang. setelah disetujui oleh Presiden, lalu dilontarkan ke DPR untuk dibahas yang hasilnya akhirnya kemudian disahkan pada tanggal 24 September 1960.

Undang-Undang Pokok Agraria (Selanjutnya disebut UUPA) sendiri menggunakan landasan filosofi yang disebut sebagai konsep “*mono-dualis*”, maka tujuan UUPA bukan saja demi kepastian hukum semata, bukan saja dengan maksud unifikasi huku, tetapi tujuan yang hakiki adalah mengubah susunan masyarakat, dari suatu struktur warisan *stesel feodalisme* dan *kolonialisme* menjadi masyarakat yang adil dan sejahtera<sup>3</sup>

Maka sesuai dengan tujuan tersebut, perlu upaya untuk mengubah susunan masyarakat melalui program reforma agraria. Sehingga apa yang dikenal sebagai reforma agraria sering hanya dipandang sekedar masalah pertanian rakyat saja, padahal reforma agraria mencakup semua sumber-sumber agraria (perkebunan,

---

<sup>3</sup> Gunawan Wiradi, “*Sejarah UUPA-1960 dan Tantangan Pelaksanaanya selama 44 Tahun*”, Jurnal Hukum, Jakarta.

kehutanaan, pertambangan, pengairan, dan lain-lain). Hanya saja, sekali lagi tahapan awal pertama adalah pertanian<sup>4</sup>

Diharapkan dengan reforma agraria merupakan salah satu alat atau cara efektif untuk mewujudkan keberhasilan pembangunan, sebab akses terhadap tanah merupakan suatu yang sifatnya fundamental bagi pembangunan sosial ekonomi, pengurangan kemiskinan, dan bagi kelestarian lingkungan yang berkelanjutan, selain sebagai faktor produksi, tanah juga merupakan faktor kekayaan, dan kekuatan atau kekuasaan.<sup>5</sup> Dalam perspektif ini Reforma Agraria tidak hanya menghasilkan peningkatan aset ekonomi yang dimiliki oleh petani miskin, tetapi juga dalam rangka menghapus kesenjangan, terutama dalam bidang politik dan sosial.

Krishna Ghimire<sup>6</sup> mendefinisikan reforma agraria sebagai perubahan dalam struktur agraria, yang membawa peningkatan akses petani miskin pada lahan, serta kepastian penguasaan bagi mereka yang menggarap lahan. Termasuk juga akses pada input pertanian, pasar serta jasa-jasa dan kebutuhan pendamping lainnya. Reforma agraria merupakan suatu perubahan dalam struktur agraria dengan tujuan peningkatan akses kaum tani miskin akan penguasaan. Reforma agraria dilakukan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan kaum tani miskin.

Reforma agraria dan *landreform* seringkali dianggap identik, berbagai pihak, dengan sudut pandang yang sangat beragam memberikan pengertian yang berbeda-beda mengenai reforma agraria. Dalam pengertian terbatas reforma agraria dipandang sebagai *landreform*, dengan salah satu programnya yaitu redistribusi tanah (pembagian tanah), namun reforma agraria memiliki arti yang lebih luas dan tidak hanya *landreform*.

Menurut Sutarto, pembaruan agraria tidak boleh dipahami sebagai proyek bagi-bagi tanah semata, tapi harus diorientasikan pada upaya peningkatan kesejahteraan petani serta revitalisasi pertanian secara menyeluruh.<sup>7</sup> Untuk itu

---

<sup>4</sup> *ibid*

<sup>5</sup> Fatimah, *Reforma Agraria Dalam Konteks Peningkatan Akses Kaum Tani Miskin Terhadap Penguasaan Tanah Indonesia*, Dosen Fakultas Hukum Universitas Samudra Meuradeh, Aceh, Hlm 3

<sup>6</sup> *ibid*

<sup>7</sup> Suriansyah Murhaini, Op.Cit, hlm. 23.

maka selain upaya penataan struktural untuk menjamin hak rakyat melalui sumber-sumber agraria melalui *landreform*, reforma agraria harus merupakan upaya pembangunan lebih luas yang melibatkan multi-pihak untuk menjamin agar aset tanah yang diberikan dapat berkembang secara produktif dan berkelanjutan.

Didalam UUPA sendiri memiliki beberapa asas, salah satu asasnya yaitu tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya dan mencegah cara-cara pemerasan<sup>8</sup>. Asas ini terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yaitu “setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”

Secara implisit, ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA menetapkan larangan kepemilikan tanah secara *absentee*, agar tidak terjadi monopoli kepemilikan tanah ataupun pemerasan secara tidak langsung kepada petani dan digunakan secara aktif oleh pemiliknya. Maka diadakan ketentuan penghapusan tanah secara *absentee* atau dalam bahasa Sunda disebut guntai.<sup>9</sup> Hal ini dimaksudkan bahwa tanah *absentee* merupakan tanah pertanian yang terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya.<sup>10</sup> Ketentuan-ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi, Pasal 10 ayat (2) UUPA serta Pasal 1 Peraturan Pemerintah No 4 Tahun 1977 Tentang pemilikan tanah secara Guntai (*absentee*) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Apabila kewajiban ini tidak dilaksanakan maka tanah pertanian itu akan diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada petani yang belum memiliki tanah pertanian.

Di Indonesia sendiri, permasalahan kepemilikan tanah tercatat sejak tahun 1993, berdasarkan SK Ka. BPN No. 106- VI-1993 dan SK Ka. BPN No. 300-VI-1995 seluas ±29,998 hektar merupakan Tanah Objek *Landreform* (TOL) yang meliputi kelebihan maksimum, tanah swapraja, tanah eks swapraja, dan tanah

---

<sup>8</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 217.

<sup>9</sup> Urip Santoso, *Ibid.*, hlm. 217.

<sup>10</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta., 2008, hlm. 384.

*absentee*<sup>11</sup>, yang di perkirakan akan bertambah dengan berubahnya pola hidup ekonomi saat ini. Rata-rata faktor utama yang menimbulkan hal ini adalah petani pemilik tanah kadang-kadang dalam keadaan mendesak memerlukan uang yang diharapkan dari hasil penjualan tanahnya dapat membantu kebutuhannya sehingga pemilik modal yaitu pengusaha membeli tanah tersebut dan berakhir pada penguasaan tanah yang telah dikuasai pengusaha, ini menimbulkan tanah yang dijual tersebut, tidak dapat dimanfaatkan oleh petani lagi dan berakibatkan kepada monopoli kepemilikan tanah secara *absentee*.

Maka sebagaimana dijelaskan diatas, masih banyak kepemilikan tanah secara *absentee* meskipun secara jelas dilarang keberadaanya. Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, penulis tertarik menganalisa dan menulis karya ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul :

**“REFORMA AGRARIA DALAM MENGATASI TANAH *ABSENTEE* BAGI PETANI MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apa akibat hukum kepemilikan tanah secara *absentee* menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimana pelaksanaan program reforma agraria terhadap tanah *absentee* bagi para kepemilikan tanah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian skripsi ini terbagi menjadi 2 (dua) yaitu tujuan umum dan tujuan khusus :

#### **1.3.1 Tujuan Umum**

Tujuan umum dari penelitian skripsi ini adalah :

1. Untuk memenuhi dan melengkapi tugas akhir sebagai salah satu persyaratan yang telah ditentukan guna meraih gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.

---

<sup>11</sup> Lilis Mulyani, *Strategi Pembaruan Agraria untuk mengurangi kemiskinan: Latar Belakang Konsep dan Implementasi Program PPA*. PT. Gading Inti Prima. Jakarta. 2011. hlm. 148.

2. Untuk menerapkan ilmu dan pengetahuan hukum yang telah diperoleh secara teoritis dari perkuliahan, serta mengembangkan dan menganalisa secara yuridis praktis.
3. Untuk memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember sebagai informasi awal untuk kajian selanjutnya.

### 1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian skripsi ini :

1. Untuk memahami dan menganalisa akibat hukum yang ditimbulkan oleh kepemilikan tanah secara *absentee* menurut Perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk memahami dan menganalisa mekanisme pelaksanaan program reforma agraria terhadap tanah *absentee* bagi petani.

## 1.4 Metode Penelitian

### 1.4.1 Tipe Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki, Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* bukan hanya *know-about* dalam ilmu hukum.<sup>12</sup> Hal ini dimaksudkan bahwa penelitian hukum merupakan kegiatan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi dengan mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah serta memberi solusi atas masalah tersebut. Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penulisan karya ilmiah ini adalah penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengacu pada peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Putusan pengadilan yang dapat dijadikan dasar dalam penelitian hukum adalah putusan hakim yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*).

---

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta, Sinar Grafika, 2017, hlm. 60.

### 1.4.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang dalam penelitian hukum skripsi ini yaitu dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Perundang-undangan dilakukan dengan menelaah materi muatan perundang-undangan, dasar ontologis lahirnya undang-undang, landasan filosofis undang-undang, serta ratio legis dari ketentuan undang-undang.<sup>13</sup> Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan karena tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.<sup>14</sup> Sehingga dalam penyelesaiannya, identifikasi suatu permasalahan dilakukan dengan mengacu pada prinsip hukum serta doktrin hukum, seperti pendapat ahli hukum atau konsep hukum dalam putusan pengadilan.

### 1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan pedoman dalam mencari pokok jawaban pemecahan masalah yang diperlukan sebagai sumber penelitian, terdiri atas:

#### 1.4.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang terdiri dari aturan hierarki hukum yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai peraturan dasar (*grundnorm*) dan diikuti peraturan dibawahnya, serta putusan hakim pengadilan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum ini yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) tepatnya di Pasal 33 ayat (3).
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria atau UUPA.
3. Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang telah diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1964
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*, hlm. 142.

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*, hlm. 178.

5. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

#### 1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum seperti skripsi, tesis, disertasi hukum, jurnal hukum, maupun komentar atas putusan pengadilan.<sup>15</sup> Bahan hukum sekunder memberikan tinjauan tentang pokok permasalahan, identifikasi perundang-undangan, regulasi, dan kasus yang berkaitan dengan topik penelitian. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku teks hukum dan jurnal hukum yang berkaitan dengan masalah hukum yang menjadi pokok bahasan skripsi ini.

#### 1.4.3.3 Bahan Non Hukum

Bahan non hukum yaitu bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk dan memperkuat argumentasi dalam kemampuan mengidentifikasi dan menganalisis fakta dan isu hukum secara akurat.<sup>16</sup> Bahan hukum ini dapat berasal dari kamus hukum, referensi, ensiklopedia dan lain-lain yang berkaitan dan relevan dengan pokok bahasan dalam penelitian ini.

#### 1.4.3.4 Analisa Bahan Hukum

Kesimpulan dari hasil penelitian yang digunakan dalam topik penelitian adalah menggunakan metode analisa deduktif, yaitu kesimpulan didapat dari permasalahan umum ke permasalahan yang dihadapi secara khusus. Menurut Peter Mahmud Marzuki suatu penelitian hukum dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut :<sup>17</sup>

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*, hlm. 196.

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*, hlm 204.

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*, hlm. 213.

2. Pengumpulan bahan hukum dan sekiranya dapat dipandang memiliki relevansi juga bahan nonhukum
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Penelitian hukum selalu berdasar atas prinsip dan asas yang merupakan pedoman seorang peneliti dalam melakukan telaah pada fakta hukum dan isu hukum. Tujuan hukum, nilai hukum, konsep hukum, serta norma hukum merupakan suatu ilmu terapan yang dapat memberikan preskripsi bagi peneliti untuk membangun argumentasi dalam menjawab isu hukum dengan menarik kesimpulan sesuai bahan-bahan hukum yang relevan dengan peristiwa hukum yang terjadi. Argumentasi atau hipotesis yang dibangun seorang peneliti berdasar pada prinsip maupun asas yang dikuasai dalam bidang keilmuannya, sehingga melalui bahan-bahan hukum yang relevan akan menunjang verifikasi argumentasi atau hipotesis dari pemecahan isu hukum yang dihadapi peneliti.

## BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Reforma Agraria

#### 2.1.1 Pengertian Reforma Agraria

Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Dalam hal ini Reforma agraria bisa menjadi solusi yang sistematis, terencana dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas. Untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi awal baik bagi pembentukan masyarakat yang demokratis dan berkeadilan. Diawali dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan program-program pendukung lainnya untuk meningkatkan produktifitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya.<sup>18</sup> Jika reforma agraria dapat dijalankan dengan baik dan benar, maka akan menjadi landasan untuk petani pada khususnya dan masyarakat pada umumnya.

Menurut Gunawan wiradi, reforma agraria adalah penataan ulang struktural pemilikan dan penguasaan tanah beserta seluruh paket penunjang secara lengkap. Paket penunjang tanah beserta seluruh adanya jaminan hukum atas hak yang diberikan, tersedianya kredit yang terjangkau, adanya akses terhadap jasa-jasa advokasi, akses terhadap informasi baru dan teknologi, pendidikan dan latihan, dan adanya akses terhadap bermacam sarana produksi dan bantuan pemasaran.<sup>19</sup>

Menurut Bonnie setiawan mengatakan bahwa istilah reforma agraria adalah pembaruan agraria karena apa yang dimaksudkan lebih luas dari sekedar pembagian tanah. Selanjutnya menurut Sayuti, reforma agraria dimaknai sebagai *landreform plus*, artinya inti dari reforma agraria adalah berupa *landreform* yang

---

<sup>18</sup> Bonnie Setiawan, *Konsep Pembaruan Agraria: sebuah tinjauan umum*, PT. Citra Aditiya Bakti, Bandung, 1997, Hlm. 11.

<sup>19</sup> Suriansyah Murhaini, *Op.Cit*, hlm 128.

dalam arti sempit yaitu penataan ulang struktur penguasaan dan kepemilikan tanah. Komponen plus dalam reforma agraria dimaksud adalah bentuk-bentuk dan cara mengelolah tanah, penyuluhan pertanian, dan lain-lain.

Menurut Sutarto, pembaruan agraria tidak boleh dipahami sebagai proyek bagi tanah semata, tapi harus diorientasikan pada upaya peningkatan kesejahteraan petani serta revitalisasi pertanian dan lahan di pedesaan secara menyeluruh. Untuk itu selain harus merupakan upaya penataan secara struktural untuk menjamin hak rakyat atas sumber daya agraria melalui *landreform*, reforma agraria harus merupakan upaya untuk menjamin agar aset tanah yang telah diberikan dapat berkembang secara produktif dan berkelanjutan. Hal ini mencakup pemenuhan hak-hak dasar dalam arti luas, misalnya pendidikan, kesehatan dan juga penyediaan dukung modal, teknologi, manajemen, infrastruktur, pasar dan lain-lain. Komponen yang pertama disebut sebagai *asset reform*, sedangkan yang kedua disebut *aces reform*. Gabungan antara kedua jenis reform inilah yang dimaksud dengan *landreform plus*.<sup>20</sup>

Sedangkan menurut Winoto, mengemukakan bahwa reforma agraria adalah *landreform plus* yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945. Artinya *landreform* yang mekanisme untuk menata kembali proses-proses yang dirasa tidak adil dengan penambahan akses reform sehingga pemberian tanah bagi petani dapat dijadikan sebagai alat reproduksi, dengan demikian reforma agraria tersebut tujuan akhirnya adalah menciptakan kesejahteraan rakyat, khususnya rakyat petani di pedesaan. (buku hukum pertanahan)

Dengan demikian pada hakikatnya, konsep reforma agraria mencakup tiga konsep berikut.<sup>21</sup>

1. Konsep *landreform*, yakni penataan kembali struktur penguasaan kepemilikan tanah yang lebih adil.
2. Konsep *aces reform*, yakni berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan,

---

<sup>20</sup> Suriansyah Murhaini, *Op.Cit.*, hlm 129.

<sup>21</sup> Wiradi Gunawan, *Op Cit.*, hlm 288.

jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan kredit usaha rakyat.

3. Konsep *policy* atau *regulation reform*, yakni berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak kepada rakyat banyak.<sup>22</sup>

### 2.1.2 Tujuan Reforma Agraria

Reforma agraria memiliki tujuan pokok adalah penciptaan keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*Agrarian justice*), peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Keadilan agraria itu sendiri dapat dimaknai sebagai suatu kondisi dimana struktur penguasaan tanah secara relatif tidak memperlihatkan ketimpangan, yang memberikan peluang bagi terciptanya penyebaran dan penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis pedesaan dan kemudian menjadi basis bagi partisipasi aktif dan produktif bagi sebagian besar penduduk yang nyatanya bergantung pada aktivitas pertanian untuk terlibat dalam kegiatan pembangunan sosial, ekonomi maupun politik. Itu sebabnya pula, sejak lama banyak ahli meyakini bahwa reforma agraria yang sejati akan memberikan kontribusi penting bagi proses demokratisasi pedesaan yang dalam konteks Indonesia adalah salah satu pangkalan penting bagi kehidupan sosial sebagai besar penduduknya.

Maka untuk terlaksananya reforma agraria di Indonesia, maka dari itu melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang berpedoman pada 4 (empat) prinsip pertanahan yang memberikan amanat dalam berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, menata kehidupan bersama yang lebih berkeadilan, mewujudkan keberlanjutan sistem kemasyarakatan; kebangsaan dan kenegaraan Indonesia, serta mewujudkan keharmonisan (terselesaikannya sengketa dan konflik pertanahan).<sup>23</sup>

Dalam mencapai visi dan misinya, selanjutnya Badan Pertanahan telah menetapkan 11 agenda pertanahan yang terdiri atas :

1. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional

---

<sup>22</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 21.

<sup>23</sup> Suriansyah Murhaini, *Op cit*, hlm. 132.

2. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia
3. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah
4. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah konflik di seluruh tanah air
5. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan secara sistematis.
6. Membangun sistem informasi manajemen pertanahan nasional dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia
7. Menangani masalah Kolusi, Korupsi, Nepotisme (KKN) serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
8. Membangun basis data penguasaan dan kepemilikan tanah skala besar
9. Melaksanakan serta konsistensi semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan
10. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional
11. Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan pertanahan (reforma agraria)

Berangkat dari 4 (empat) prinsip dan 11 (sebelas) agenda inilah selanjutnya ditetapkan tujuan dan pelaksanaan reforma agraria yang terdiri dari tujuh rumusan yaitu<sup>24</sup> :

1. Menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil.
2. Mengurangi kemiskinan.
3. Menciptakan lapangan pekerjaan.
4. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi terutama tanah, mengurangi sengketa tanah dan konflik pertanahan.
5. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan.
6. Mengurangi terjadinya, alih fungsi tanah dari tanah pertanian untuk keperluan lain yang menimbulkan kerugian kepada masyarakat.
7. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup dan meningkatkan ketahanan pangan.

Jika tujuan reforma agraria tersebut dapat diterapkan kepada khalayak luas masyarakat khususnya petani maka akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh, serta adanya kepastian penguasaan tanah yang menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi petani, tata guna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumberdaya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas yang mampu

---

<sup>24</sup> Suriansyah Murhaini, *Op cit*, hlm. 132.

keluarga petani mampu melakukan reinvestasi dan memiliki daya beli yang tinggi.

### 2.1.3 Objek dan Subjek Reforma Agraria

Strategi pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) sebagaimana yang telah dirumuskan oleh BPN adalah sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Melakukan penataan atas konsentrasi aset dan atas tanah-tanah terlantar melalui penataan politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD 1945, dan UUPA.
2. Mengalokasikan tanah yang langsung dikuasai oleh negara (objek reforma agraria) untuk rakyat (Subjek reforma agraria).

Adapun yang dimaksud objek pada PPAN adalah:<sup>26</sup>

1. Berdasarkan penelitian BPN diperkirakan terdapat tanah seluas 1,1 juta hektar yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia yang berasal dari :
  - a. Tanah bekas hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai.
  - b. Tanah yang terkenan ketentuan konversi.
  - c. Tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya.
  - d. Tanah hak yang pemegangnya melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - e. Tanah objek *landreform*.
  - f. Tanah bekas objek *landreform*.
  - g. Tanah timbul.
  - h. Tanah bekas kawasan pertambangan.
  - i. Tanah yang dihibahkan pemerintah.
  - j. Tanah tukar menukar dari dan oleh pemerintah.
  - k. Tanah yang dibeli pemerintah.
2. Tanah yang dialokasikan oleh Presiden Republik Indonesia yang berasal dari hutan produksi konversi, yang tersebar di 17 Provinsi RI (Hasil Rapat Terbatas Presiden RI, Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian, dan Kepala BPN tanggal 28 September 2006) seluas 8,15 juta hektar.
3. Tanah-tanah hasil koordinasi antara Departemen Kehutanan, Menteri Pertanian, dan Kepala BPN tanggal 27 Maret 2007 atas tanah-tanah yang sudah di lepaskan dari kawasan kehutanan menjadi tanah negara yang pemanfaatan tanah tidak sesuai dengan peruntukannya.

Sedangkan yang dimaksud dengan subjek pada PPAN adalah:<sup>27</sup>

1. Secara umum adalah masyarakat miskin sebagaimana yang telah diidentifikasi oleh Badan Pusat Statistik (BPS).

<sup>25</sup> Suriansyah Murhaini, *Op Cit.* hlm 134

<sup>26</sup> Suriansyah Murhaini, *Op Cit.* hlm 134-135.

<sup>27</sup> Suriansyah Murhaini, *Ibid.*, hlm 135-136.

2. Secara khusus adalah penduduk miskin di pedesaan, baik
3. petani, nelayan atau pun profesi lainnya. Dimulai dari yang di dalam lokasi ataupun yang terdekat dengan lokasi dan dibuka kemungkinan untuk melibatkan kaum miskin dari daerah lain.

#### 2.1.4 Prinsip-prinsip Reforma Agraria

Secara garis besar terdapat 10 (sepuluh) prinsip Pembaruan Agraria. Ke-10 (sepuluh) prinsip-prinsip tersebut antara lain:<sup>28</sup>

1. Menjunjung tinggi hak asasi manusia  
Hak atas dasar sumber daya alam merupakan hak ekonomi setiap orang. Sesuatu yang menjadi hak setiap orang, merupakan kewajiban dan tanggung jawab negara untuk melindungi, memajukan, menegakan, dan memenuhinya (Pasal 69 ayat (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia). Dalam kaitan dengan prinsip ini, perlu didukung upaya penyempurnaan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang sedang dilakukan oleh Panitia *Adhoc* I Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), karena pasal ini yang merupakan landasan bagi hubungan antar negara dengan sumber daya alam dan antara negara dengan rakyat.
2. Unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat.  
Pasal 6 Ayat (1) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyebutkan bahwa: “Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah”. Hal ini berarti bahwa kebijakan yang bersifat nasional harus memberi tempat pada hukum adat yang masih berlaku dan dijunjung tinggi dalam lingkungan masyarakat adat. Selaras dengan upaya perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dari masyarakat yang bersangkutan.
3. Restrukturisasi pemilikan dan penguasaan tanah  
*Landreform* sebagai upaya penataan kembali struktur pemilikan dan penguasaan tanah ditunjukkan untuk mencapai keadilan, utamanya bagi mereka yang sumber penghidupannya tergantung pada produksi pertanian.
4. Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya (sumber-sumber agraria).  
Penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam harus sedemikian rupa sehingga dapat dinikmati tidak saja oleh generasi sekarang, tetapi juga generasi yang akan datang. Dalam suatu generasi harus diupayakan keterbukaan akses bagi setiap orang, baik laki-laki maupun perempuan untuk memperoleh dan pemanfaatan sumber daya alam.
5. Fungsi sosial dan ekologi tanah.

---

<sup>28</sup> Suriansyah Murhaini, *Op cit.*, hlm. 137.

Dalam kedudukan manusia sebagai individu, sekaligus makhluk sosial, maka ada kewajiban yang timbul dan dipunyai oleh setiap pemegang hak. Hak yang dipunyai seseorang tidak bersifat tak terbatas, karena selalu dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas, baik umum maupun oleh pihak lain untuk berbagai kegiatan pembangunan. Oleh karena itu, pengambilan hak tersebut harus dilaksanakan sesuai undang-undang dan diikuti dengan ganti kerugian yang adil, baik terhadap kerugian fisik (kehilangan tanah, bangunan, tanaman, dan lain-lain) serta kerugian non fisik (kehilangan pekerjaan, kehilangan kesempatan untuk memperoleh keuntungan atau manfaat tertentu dan lain-lain).

6. Penyelesaian konflik pertanahan.  
Konflik-konflik pertanahan baik yang bersifat vertikal maupun horisontal apabila tidak dilakukan penyelesaian secara tuntas dan sekaligus, maka akan merupakan gangguan untuk dapat diselenggarakan kehidupan sosial dan bernegara secara harmonis.
7. Pembagian kewenangan antara pusat, daerah dan kelembagaan pendukung.  
Perlu adanya kerelaan dan penegasan kewenangan pusat dan daerah, sehingga menjadi jelas pertanggungjawabannya masing-masing. Utamanya dalam alokasi dan manajemen sumber-sumber daya agraria atau sumber daya alam. Apabila reforma agraria dipilih menjadi sesuatu pilihan kebijakan restrukturasi pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya. Maka diperlukannya, suatu lembaga pendukung yang dapat memfasilitasi pelaksanaannya. Terkait dengan pembagian kewenangan di bidang pertanahan. Pemerintah memandang urusan pertanahan merupakan masalah hukum nasional sehingga tidak dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah. Kendati telah diserahkan kepada Daerah otonom berdasarkan Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Namun karena menyangkut bidang hukum tanah dan kebijakan di bidang pertanahan yang bersifat nasional maka masih tetap melibatkan pemerintah, tidak dilimpahkan kepada daerah otonom.
8. Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan.  
Paradigma lama pada orde baru yang bercirikan sentralisme dalam pembuatan kebijakan telah menafikan partisipasi, sekaligus tidak bersifat terbuka dalam pembuatannya. Tradisi sosialisasi terhadap Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Daerah, akan tetapi; lebih baik apabila diganti dengan konsultasi publik dalam setiap tahapan yang bersangkutan, sehingga terwujudnya apa yang disebut dengan partisipasi interaktif dan buka partisipan pasif seperti yang terjadi saat ini.
9. Usaha-usaha produksi di lapangan agraria  
Restrukturasi pemilikan dan penguasaan sumber-sumber agraria haruslah diikuti dengan suatu program yang sistematis untuk menyelenggarakan

kegiatan-kegiatan produksi yang menjadi dasar pengembangan ekonomi. Untuk memperkuat ekonomi rakyat, harus ada pembatasan yang tegas bagi usaha-usaha produksi skala besar yang pemilikan atau penguasaan terkonsentrasi di satu tangan di lapangan agraria.

10. Pembiayaan program-program pembaruan agraria

Pelaksanaan program-program pembaruan agraria yang berkesinambungan memerlukan tersedianya biaya secara rutin yang harus dijamin pemerintah. Tanpa adanya dukungan biaya, program-program pembaruan agraria hanya akan berada di organisasinya, atau dikendalikan secara sosial, bersifat parsipatoris, dan menghargai kesetaraan gender, dalam konteks pembangunan ekonomi, sosial yang berkelanjutan dari segi lingkungan.

## 2.2 *Landreform*

### 2.2.1 *Pengertian Landreform*

Pengertian *landreform* yang secara umum mengubah dan menyusun kembali tatanan dan prosedur-prosedur dalam usaha untuk membuat sistem penguasaan tanah itu konsisten dengan persyaratan-persyaratan secara keseluruhan dari pembangunan ekonomi<sup>29</sup>. Pandangan ini didasari oleh suatu pemikiran bahwa tatanan yang berlaku (dalam sistem penguasaan tanah) pada suatu kondisi tertentu ditinjau dari beberapa perspektif pembangunan ekonomi sudah tidak memungkinkan lagi. Oleh karena itu perlu dilakukan perombakan atau reformasi. Pandangan ini tentu saja melihat *landreform* lebih berorientasi pada aspek ekonomi.

Adapun pengertian *landreform* bisa berarti luas bisa berarti sempit. Adi Putra Parlindungan menyatakan bahwa *landreform* bertujuan luas dan di kalangan dunia internasional *landreform* itu bermakna:<sup>30</sup>

1. Perubahan hubungan antara manusia dengan tanah, contohnya ialah bahwa petani itu berhak mempunyai tanah sendiri dan dikembangkan agar petani itu mempunyai hak milik.
2. Perubahan dan perlindungan petani penggarap dari tuan tanah atau penghapusan misalnya dengan menentukan suatu bagian tertentu yang harus diberikan kepada tuan tanah dalam bagi hasil.
3. Larangan memiliki tanah yang luas, disebut juga dengan larangan latifundia.

<sup>29</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm 202.

<sup>30</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 2018, hlm. 3.

4. Larangan *absenteeisme* atau guntai yang berarti bahwa tidak diperkenankan orang mempunyai tanah pertanian jika tidak digarap sendiri, dan bertempat tinggal di luar lokasi tanah pertanian atau sama sekali tidak mengerjakan tanah itu dan menyewakan atau menyuruh orang lain untuk mengerjakannya.
5. Penetapan suatu *ceiling* bagi kepemilikan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya latifundia atau mencegah penumpukan tanah dengan 1 (satu) orang yaitu *land lord*.

Di Indonesia sendiri pengertian *landreform* dibagi atas dua bagian, yaitu:<sup>31</sup>

1. *Landreform* dalam arti luas, yang dikenal dengan istilah *Agrarian Reform*/Panca Program.
  - a. Pembaruan hukum agraria.
  - b. Penghapusan hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah.
  - c. Mengakhiri penghipasan feodal secara berangsur-angsur.
  - d. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.
  - e. Perencanaan, persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya serta, penggunaannya secara berencana sesuai dengan daya dan kesanggupan serta kemampuannya.
2. *Landreform* dalam arti sempit, menyangkut perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.

Maka reforma agraria merupakan konsep yang lebih menyeluruh karena meliputi perubahan keadaan-keadaan yang sangat luas dan sangat berpengaruh terhadap sektor pertanian. Dengan demikian dapat dikatakan merupakan suatu alat yang penting untuk meningkatkan hasil pertanian yang dihasilkan tanah tersebut dengan asumsi bahwa tanah merupakan faktor produksi yang paling dominan.

Di Indonesia, pengertian *landreform* terangkum dalam UUPA, yang menurut beberapa pakar diantaranya Boedi Harsono, Efendy Perangin dan Mustafa, membagi atas 2 (dua) bagian yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas meliputi program:

1. pembaharuan hukum agraria,
2. penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah,
3. mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur,

---

<sup>31</sup> A.P. Parlindungan., *Ibid*, hlm. 4-5.

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.

### 2.2.2 Tujuan *Landreform*

Tujuan *landreform* yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap, sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Jelaslah kiranya bahwa tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

A.P. Parlindungan berpendapat bahwa tujuan UUPA, sebagai berikut:<sup>32</sup>

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

Maka garis besar tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia ialah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan nasional menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

### 2.2.3 Program *Landreform*

Sesuai dengan tujuan tersebut di atas dan mengingat situasi dan kondisi agraria di Indonesia pada waktu itu, maka program *Landreform* meliputi:<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> A.P. Parlindungan, *Ibid.* hlm. 16.

<sup>33</sup> Boedi Harsono, *Op cit.* hlm. 367.

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
2. Larangan pemilikan secara *absentee*.
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan (*absentee*), tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara.
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang di gadaikan.
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, dan
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.

## **2.3 Tanah Absentee**

### **2.3.1 Pengertian Tanah Absentee**

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* atau di dalam bahasa Sunda : “Guntai” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar tempat tinggal yang empunya.<sup>34</sup> Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) PP No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun 1964) yang mengatur sebagai berikut: “Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”. Menunjukkan bahwa pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* menurut Peraturan Perundang-undangan tidak diperbolehkan, karena pada prinsipnya melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA yang mengatur bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

### **2.3.2 Larangan pemilikan Tanah Absentee**

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *absentee/guntai* umumnya bertempat tinggal

---

<sup>34</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 122

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

Menurut Boedi Harsono, tujuan adanya larangan ini adalah agar hasil yang diperoleh dari perusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.<sup>35</sup>

Maka 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.

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

---

<sup>35</sup> Boedi Harsono, *Op cit.* hlm. 385.

## 2.4 Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah

### 2.4.1 Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak penguasaan tanah berisikan serangkain wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang diwakunya.<sup>36</sup> Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu, “Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.” Akan tetapi hak penguasaan atas tanah merupakan hubungan hukum yang kongkret (*Subjektif recht*) jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang hak.

### 2.4.2 Macam-macam Hak penguasaan Atas Tanah

Dalam hukum agraria nasional, khususnya mengenai tanah terdapat macam-macam hak penguasaan atas tanah yang dapat disusun dalam hierarki sebagai berikut:<sup>37</sup>

1. Hak bangsa Indonesia diatur dalam pasal 1;
2. Hak menguasai dari Negara diatur dalam Pasal 2;
3. Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataan masih ada diatur dalam pasal 3;
4. Hak-hak individu atau hak-hak perorangan yang terdiri dari:
  - A. Hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4, berupa
    - a) Hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) terdiri dari; Hak Milik, Hak sewa, Hak Mmembuka Tanah, Hak memungut Hasil Hutan, Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.
    - b) Hak sekunder (hak-hak yang bersifat sementara) yang diatur dalam Pasal 53 yang terdiri dari; Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian.
  - B. Hak-hak atas air dan ruang angkasa yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (2), yaitu; Hak

---

<sup>36</sup> Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015 hlm 82

<sup>37</sup> *ibid*

- Guna Air, Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan, Hak Guna Ruang Angkasa
- C. Hak wakaf yang diatur dalam Pasal 4, yang diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik
  - D. Hak Tanggungan yang diatur dalam Pasal 23,33, 39, 51 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah.

### 2.4.3 Hak-Hak Atas Tanah yang Bersifat Primer

Adapun hak-hak atas tanah yang bersifat primer adalah jenis-jenis hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) yang terdiri dari,<sup>38</sup>

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak memungut Hasil Hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53.

#### 1) Hak Milik

Ketentuan mengenai Hak Milik disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 20 hingga pasal 27 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (1) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Milik diatur dengan undang-undang. Undang-undang yang diperintahkan disini sampai sekarang belum terbentuk. Untuk itu diberlakukan Pasal 56 UUPA, yaitu selama undang-undang tentang Hak Milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA.

Hak Milik sendiri menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Turun temurun artinya Hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup apabila

---

<sup>38</sup> *ibid*

pemiliknya meninggal dunia, maka Hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.<sup>39</sup> Terkuat artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan [ihak lain, dan tidak mudah hapus.<sup>40</sup> Terpenuhi artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkn dengan hak atas tanah yang lain.<sup>41</sup> Hak Milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditunjukkan oleh pemerintah. Dalam menggunakan Hak Milik atas tanah harus memerhatikan fungsi sosial atas tanah, yaitu dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan anatara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburan dan mencegah kerusakan.

## 2) Hak Guna Usaha

Ketentuan mengenai Hak Guna Usaha (selanjutnya disebut HGU) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, Ketentuan lebih lanjut mengenai HGU diatur dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan yang dimaksud disini adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah, secara khusus diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18. Menurut Pasal 18 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai

---

<sup>39</sup> Urip Santoso, *Op Cit*, hlm. 92

<sup>40</sup> *ibid*

<sup>41</sup> *ibid*

langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.

### 3) Hak Guna Bangunan

Ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan (selanjutnya disebut HGB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai HGB diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksud di sini adalah Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, secara khusus diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 38. Menurut Pasal 35 UUPA memberikan pengertian HGU, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 20 tahun dan bisa diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.

### 4) Hak Pakai

Ketentuan mengenai Hak Pakai disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 41 sampai dengan pasal 43 UUPA. Menurut pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Pakai diatur dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud di sini adalah Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, secara khusus diatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58. Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memunggut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA. Perkataan “menggunakan” dalam hak pakai menunjukkan pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk

kepentingan mendirikan bangunan.<sup>42</sup> Sedangkan perkataan “memungut hasil” dalam Hak Pakai menunjukkan pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, dan atau perkebunan.

#### 5) Hak Sewa Untuk Bangunan

Ketentuan mengenai Hak Sewa Untuk Bangunan (Selanjutnya di sebut HSUB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf e UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai HSUB diatu dengan peraturan perundang undangan. Peraturan perundang yang diperintahkan disini sampai sekarang belum terbentuk. Menurut Pasal 44 ayat (1) UUPA, seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. HSUB adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan membangun bangunan di atas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oelh pemilik tanah dengan pemegang HSUB.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibid* hlm 119

<sup>43</sup> *Ibid* hlm 130

## BAB 4 PENUTUP

### 4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut, yaitu :

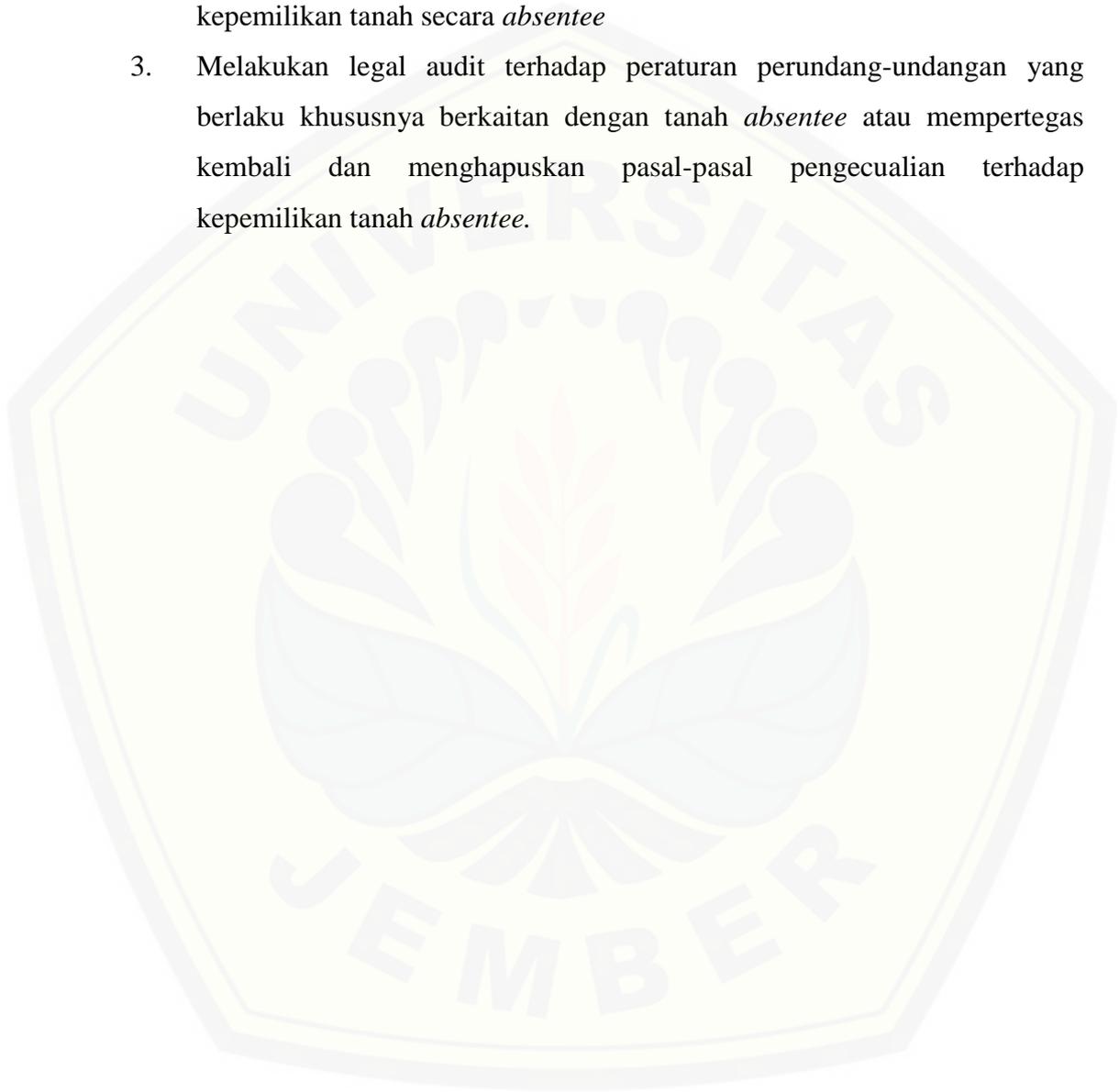
1. Dengan demikian, kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* masih marak terjadi, meskipun pada Pasal 10 ayat (1) UUPA telah dinyatakan adanya larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Bukan hanya maraknya terjadi kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* saja, tetapi adanya disharmonisasi peraturan perundang-undangan No. 224 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian khususnya Pasal 3 Ayat (4) dengan Pasal 10 Ayat (1) UUPA karena tidak sesuai dengan asas-asas agraria seperti asas persamaan bagi setiap Warga Negara Indonesia dan asas tanah pertanian harus dikerjakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara pemerasan.
2. Pelaksanaan program reforma agraria terhadap tanah *absentee* di Indonesia, di tandai dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 1999 tentang Tim pengkajian Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangandalam rangka pelaksanaan *landreform*, serta menerapkan program *landreform* itu sendiri perlu menggandeng antara pemerintah dengan desa, sesuai dengan Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang desa khususnya Pasal 78 ayat (1) yang bertujuan bahwa pembangunan desa untuk kesejahteraan rakyat desa.

### 4.2 Saran

1. Dalam menekan kepemilikan tanah secara *absentee* dalam rangka implementasi reforma agraria, perlu adanya penyuluhan hukum pelaksana larangan kepemilikan tanah secara *absentee* secara berkelanjutan agar bisa berlaku secara efektif agar dapat sesuai dengan harapan khususnya para

petani dan dan di dukung pengawasan yang berkala oleh Badan Pertanahan Nasional.

2. Mengkaji kembali peraturan perundang-undangan terkait tanah *absentee*, karena dengan perkembangan zaman, masyarakat pun berubah terhadap kepemilikan tanah secara *absentee*
3. Melakukan legal audit terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya berkaitan dengan tanah *absentee* atau mempertegas kembali dan menghapuskan pasal-pasal pengecualian terhadap kepemilikan tanah *absentee*.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- A.P. Parlindungan. 2008, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung : Mandar Maju.
- Arba, 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika
- Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan
- Bonnie Setiawan, 1997, *Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum*, Bandung: PT. Citra Aditiya Bakti.
- Efendi Perangin, 1986, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta : Cv. Rajawali.
- Lilis Mulyani, 2011, *Strategi Pembaruan Agraria untuk mengurangi kemiskinan: Latar Belakang konsep dan implementasi Program PPAN*, Jakarta: PT. Gading Inti Prima.
- M. Bakri, 2011, *Pengantar Hukum Indonesia*, Malang.
- Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria Indonesia*, Jakarta:Sinar Grafika.
- Mochammad Tauchid, 2009, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Yogyakarta :STPN Press.
- Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Suriansyah Murhaini, 2018, *Hukum Pertanahan: Alih Fungsi Tanah dan Fungsi Sosial Hak atas Tanah*, Surabaya: LaksBang Justitita.
- Sahnan,2016 *Hukum Agraria Indonesia*, Malang: Setara Press
- Supriadi, 2015, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika
- Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana.
- Wiradi Gunawan, 1984, *Pola Penguasaan Tanah dan Reformasi Agraria*, Jakarta: Gramedia

**Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria atau UUPA. (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)

Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 174720 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2117)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2117)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 1964, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2702)

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 605 Tahun 2016)

**Jurnal :**

Arahan Kantor Staf Presiden, 2016, *Naskah Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019*”, Jakarta.

Budi, Prabowo, 2016, *Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Dan Pertanggung Jawaban Hukum Badan Pertanahan Kabupaten Boalemo Atas Penerbitan Sertifikat*”, Universitas Brawijaya,

Dinalara Dermawati, 2015, *Mengatasi Tanah Absentee/Guntai*, Pakuan Law Review. Jakarta.

Emilianus Yakob, 2013, *Reforma Agraria dan Aliansi Kelas Pekerja di Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM Yogyakarta.

Fatimah, 2015, *Reforma Agraria Dalam Konteks Peningkatan Akses Kaum Tani Miskin Terhadap Penguasaan Tanah Di Indonesia*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Universitas Samudra Meuradeh

Fathul Achmadi, 2018, “*Redistribusi Pertanian Dalam Rangka Reformasi Agraria Indonesia (Studi Provinsi Kalimantan)*”, Jurnal Hukum, Universitas Lampung Mangkurat

Gunawan Wiradi, *Sejarah UUPA 1960 dan Tantangan Pelaksanaanya Selama 44 Tahun*. Jurnal Hukum, Jakarta

Heryanti, *Sejarah Agraria Dunia dan Pengaruhnya Terhadap Reforma Agraria di Indonesia*, Jurnal Hukum.

Lilis Mulyani, 2011, *Strategi Pembaruan Agraria untuk Mengurangi Kemiskinan, Latar Belakang Konsep dan Implementasi Program PPAN*. Jurnal Hukum, Pt Gading Inti Prima Jakarta.

Sulasi Rongiyati, 2013, *Landreform Melalui Penetapan Luas Tanah Pertanian*.

Surya Wayan, 2017 “*Batasan Pemilikan Tanah Secara Absentee/Guntai*”, Jurnal Hukum, Program Kekhususan Hukum Pemerintahan Universitas Udayana.

Wahyu Yunizar, 2019, *Harmonisasi Regulasi Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Bagi Pegawai Negeri Dalam Program Landreform*, Jurnal Hukum, PERADI Rumah Bersama Advokat.

#### **Tesis :**

Ni Nyoman Mariadi, 2011, Tesis: “*Kewenangan Pemerintah dalam Menetapkan Penguasaan dan Pemilikan Luas Tanah Pertanian*” Denpasar: Universitas Undayana,

#### **Internet :**

Sumber Internet : Andianta P, <https://news.detik.com/kolom/d-4877722/menggempur-kemiskinan-dari-desa>, diakses 16 Juli 2020

Sumber Internet : Didik Purwanto, <https://economy.okezone.com/read/2018/10/30/320/1970900/bps-luas-lahan-pertanian-semakin-menurun>, diakses 16 Julis 2020