

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis dan ada juga yang tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai Lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum konkret, beraspek publik dan perdata yang dapat dipelajari secara hukum dan sistematis hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu system. Oleh karena itu hukum tanah merupakan satu bidang hukum yang mandiri dan sebagai cabang mandiri mempunyai tempat sendiri dalam Tata Hukum Nasional.<sup>1</sup> Tanah merupakan aset yang sangat berharga dalam kehidupan manusia. Dalam aktifitas sehari-hari, semua manusia memerlukan tanah untuk melangsungkan kehidupannya di atas bumi ini, bahkan setelah meninggalpun manusia masih memerlukan tanah. Tanah dapat digunakan manusia untuk bercocok tanam, membangun rumah, membangun tempat usaha, kantor pemerintahan, dan lain-lain.

Oleh sebab itu, tanah merupakan kebutuhan vital manusia, bahkan ada pepatah jawa yang berbunyi “sedumuk batuk senyari bumi” yang artinya antara lain walaupun hanya sejengkal tanah dipertahankan sampai mati.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm 384.

<sup>2</sup> Mudjiono, *Hukum Agraria*. Yogyakarta, 1992, hlm 55

Dengan nilai tanah yang begitu berharga, tidak mengherankan jika kebanyakan orang berusaha untuk menguasai dan memiliki bidang tanah yang diinginkan. Setiap manusia ingin memiliki tanah dalam rangka untuk memanfaatkan tanah yang pada akhirnya digunakan untuk mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari. Tetapi dengan terbatasnya luas muka bumi ini, tidak serta merta dengan mudahnya semua tanah dapat digunakan oleh setiap manusia, maka manusia perlu membatasi diri dalam penggunaan tanah agar tidak memanfaatkannya secara berlebihan.

Dengan pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat sehingga memerlukan areal lahan luas, dan mengakibatkan persediaan tanah berkurang, namun permintaan akan tanah tersebut semakin sulit untuk ditemukan, maka dalam hal ini pemerintah merealisasikan transmigrasi. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar RI 1945 menentukan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.<sup>3</sup>

Di Indonesia dalam upaya untuk mengatur dan menertibkan masalah pertanahan telah dikeluarkan berbagai peraturan hukum pertanahan yang diawali dengan adanya UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), sebagai Hukum Tanah Nasional. Landasan dasar bagi pemerintah dan rakyat Indonesia untuk menyusun politik hukum serta kebijaksanaan dibidang pertanahan telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945

---

<sup>3</sup> Pasal 33 ayat (3), Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pasal ini merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik hukum agraria nasional, yang berisi perintah kepada Negara agar seluruh kebijakan dan pengaturan hukum di bidang agraria (khususnya tanah) ditujukan untuk kemakmuran rakyat banyak.<sup>4</sup> Dengan landasan hukum tersebut sekiranya sangat jelas bahwa negara berhak untuk mengatur setiap hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pertanahan di Indonesia, dengan menciptakan berbagai aturan perundang-undangan. Pada prinsipnya, negara menjamin keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia untuk mendapatkan hak-hak yang dapat mensejahterakan untuk hidup di bumi Indonesia.

Salah satu dari Program landreform yaitu Tanah *guntai/Absentee*. Tanah absentee adalah tanah pertanian yang terletak di luar tempat tinggal pemilik tanah.<sup>5</sup> Pemilikan tanah *absentee* dilarang karena mencegah penguasaan dan pemilikan tanah hanya pada sebagian orang. Pemilikan tanah diutamakan dimiliki oleh petani karena dapat menjalankan fungsi tanah dengan baik dan optimal serta memberikan keseimbangan dan keserasian untuk berbagai macam keperluan manusia.

Dalam hidup bermasyarakat diperlukan aturan-aturan yang bersifat umum. Tujuannya agar kepentingan-kepentingan masyarakat dilindungi.

---

<sup>4</sup> Abu Rohmad, *Paradigma Resolusi Konflik Agraria*, Semarang: Walisongo Press, 2008, hlm 53

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Op. Cit, hlm. 35

Aturan hukum baik berupa undang-undang maupun hukum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam hidup bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun hubungan dalam masyarakat. Aturan tersebut menjadi batasan bagi individu dalam bertingkah laku.<sup>6</sup>

Pengaruh "*landreform*" dan pertanian secara timbal balik, adalah jelas, karena salah satu tujuan *landreform* adalah peningkatan produktivitas. Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah "*absentee landlords*" (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanahnya, tetapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu. Pengolahan tanah tersebut tidak dilakukan secara intensif, cukup sekedar saja karena biasanya pemilik tersebut mempunyai pekerjaan lain di kota tempat ia bertempat tinggal. Pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah hingga 52 tahun usia UUPA masih juga belum seperti yang diharapkan. Ini tampak dari kepemilikan tanah secara *absentee/guntai*, yang seringkali merupakan hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena adanya berbagai alasan. Sedangkan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, secara tegas dilarang oleh UUPA.

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta: 2008, hlm. 137.

Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok landreform yang diatur dalam Pasal 7,10 dan 17 UUPA. Maksud dari pelarangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* ini agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah di tangan segelintir tuan-tuan tanah. Sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 ayat (3) UUPA jo. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tersebut, telah ditetapkan PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini kemudian telah diubah dan ditambah dengan PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Dalam rangka untuk kepastian hukum di bidang pertanahan oleh pemerintah, maka tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga penguasaan dan pemilikan tanah yang melebihi batas serta tanah *absentee/guntai* tidak diperbolehkan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo.

Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar

kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Apabila kewajiban ini tidak dilaksanakan, maka tanah pertanian itu akan diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah pertanian. Sehubungan dengan itu, maka perlu bagi para pemilik tanah pertanian bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, agar dapat mengerjakan sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 UUPA yang menetapkan bahwa;

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

Dalam kenyataannya, sekalipun larangan ini masih berlaku, pemilikan dan/atau penguasaan tanah pertanian secara absentee/guntai juga banyak dijumpai. Pemilik tanah pertanian secara absentee/guntai bukanlah para petani tetapi orang-orang kota yang bukan merupakan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual beli, pewarisan atau cara-cara lainnya, dan penggunaan tanah itu bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya tetapi hanya sebagai sarana investasi dan nantinya dijual kembali setelah harganya tinggi. Tanah pertanian masih tetap dijadikan obyek spekulasi yang mengakibatkan luas tanah pertanian

semakin berkurang karena dialih fungsikan sehingga secara yuridis, permasalahan ini terletak pada efektivitas peraturan perundang-undangan yang mengatur program landreform itu sendiri, yang salah satu asasnya adalah larangan pemilikan tanah secara absentee/guntai. Dapat dikatakan bahwa gagalnya landreform karena larangan pemilikan tanah secara absentee/guntai yang didasarkan pada batas maksimum tanah pertanian tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Sekalipun larangan ini masih berlaku, pemilikan penguasaan tanah pertanian secara guntai masih bisa ditemui di Kecamatan Parakansalak, Kabupaten Sukabumi. Di Kecamatan Parakansalak Kabupaten Sukabumi masih banyak terdapat tanah pertanian dan masih banyak masyarakatnya yang menjadi petani, baik sebagai pemilik, buruh tani maupun sebagai petani penggarap. Sedangkan pemilik tanah pertanian secara guntai bukanlah para petani melainkan orang-orang kota yang merupakan bukan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual beli, pewarisan atau cara-cara lainnya dan tanah tersebut hanya sebagai sarana investasi dan nantinya dijual kembali setelah harganya tinggi.<sup>7</sup>

Berdasarkan hasil wawancara bersama para responden dan Ibu Kepala Desa Yulianti<sup>8</sup> ternyata masih banyak terdapatnya pemilik tanah

---

<sup>7</sup> Data diperoleh pada tanggal 3 September 2024 dari Kantor Kecamatan Parakansalak pukul 13.20 WIB (wawancara dengan Bapak Indra & bapak rukman taufik)

<sup>8</sup> Data diperoleh pada tanggal 3 September 2024 dari Kantor Kecamatan Parakansalak pukul 09.20 dan Di kantor Desa Kompa Pukul 13:00 WIB (wawancara dengan Ibu Yulianti & Bapak Indra, bapak rukman taufik)

pertanian secara guntai, sehingga peneliti ketahui bahwa tanah pertanian masih tetap dijadikan sebagai sarana investasi bagi para pemilik modal yang berada diluar daerah letak tanah tersebut. Secara yuridis, permasalahan ini terletak pada pelaksanaan Pasal 3 PP No. 224 Tahun 1961 yang mengatur tentang larangan pemilikan tanah secara guntai sehingga dapat dikatakan bahwa program Landreform yang salah satunya berisi larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* belum dapat dilaksanakan dengan baik.

Sehubungan dengan latar belakang di atas, maka mendorong penulis untuk melakukan kajian bagaimana cara Mengatasi Kepemilikan Tanah *Absentee/Guntai* yang diakibatkan oleh pewarisan.

Berikut di bawah ini, Data Kepemilikan tanah *Guntai* di Kecamatan Parakansalak Tahun 2021 sampai trisemester pertama tahun 2024 terdapat 151 (seratus lima puluh satu) pemilikan tanah secara guntai di Kecamatan Parakansalak yang diakibatkan oleh pewarisan.

Table 1.1  
Pemilikan Lahan Pertanian

<b>Jumlah Keluarga Memiliki Tanah Pertanian</b>	
Tidak memiliki Tanah Pertanian	1.775 keluarga
Memiliki Tanah Kurang dari 1 ha	662 keluarga
Memiliki 1,0-5,0 ha	8 keluarga
Memiliki 5,0-10 ha	-
Memiliki lebih dari 10 ha	-

Tabel 1.2  
Pemilikan Tanah Pertanian Guntai

<b>Data Pemilikan Tanah Guntai Akibat Pewarisan Di Kecamatan Parakansalak Kabupaten Sukabumi Tahun 2021 – 2024</b>			
<b>No</b>	<b>Pemilik Tanah Guntai</b>	<b>Alamat</b>	<b>Luas Tanah</b>
1	Sahmi	Babakan Jaya	1.200 m <sup>2</sup>
2	Ujang Sopiana	Babakan Jaya	1.234 m <sup>2</sup>
3	Usman Sumiaji	Bangbayang	4.250 m <sup>2</sup>
4	Restu Syarif	Mekarsari	14.924 m <sup>2</sup>

Tabel 1.3  
Pernyataan Responden

<b>Penjelasan Mengenai Konflik Antara Pemilik Tanah dan Absentee/Guntai dengan Penggarap</b>		
<b>No</b>	<b>Respon</b>	<b>Deskripsi</b>
1	Pertama	Orang perorangan yang membutuhkan lahan untuk memenuhi kebutuhan keluarga sementara pemilik tanah guntai tidak pernah datang ke lahan warisnya
2	Kedua	Tidak adanya kesepakatan yang jelas antara kedua keluarga penggarap dan ahli waris pemilik lahan untuk kebaikan kebaikan bersama yang berdampak pada kebutuhan keluarga dengan harta hasil pengelolaan lahan yang tidak seimbang dan menimbulkan konflik keluarga atas harta kekayaan yang ada khususnya lahan pertanian
3	Ketiga	Penguasaan hasil pengelolaan lahan pertanian yang sudah jelas kesepakatannya dengan pengingkaran janji antara

		penggarap dengan ahli waris pemilik lahan karena menggarap lamanya pengelolaan lahan menjadikan tanah tersebut sebagai bentuk kepemilikan pribadi berikut juga hasil dari olah lahan tersebut
4	Keempat	Menggarap lahan dengan kesepakatan bersama antara penggarap dan ahli waris lahan merupakan bentuk kerjasama yang mampu membantu perekonomian keluarga sebagaimana pekerjaan yang menunjang untuk pemenuhan nafkah keluarga di kecamatan parakansalak adalah bertani
5	Kelima	Lahan yang telah dikelola sekian lama tanpa ada konfirmasi dari pemilik ahli maka harta dari hasil pengolahan lahan tersebut adalah milik penggarap yang telah menjaga lahan tersebut

Hal ini menarik untuk diteliti karena, peran penegak hukum dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Sukabumi khususnya sebagai pelaksana kebijakan dan memiliki kewenangan di bidang pertanahan sangat diharapkan dalam mensosialisasikan peraturan-peraturan yang ada mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian guntai kepada seluruh masyarakat untuk menunjang terlaksananya program Landreform khususnya di wilayah Kecamatan Parakansalak Kabupaten Sukabumi. Hal tersebut tentunya berdampak positif terhadap perkembangan kehidupan di wilayah Kecamatan Parakansalak Kabupaten Sukabumi yang mayoritas bermata pencaharian sebagai petani.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas penulis tertarik untuk membahasnya dalam sebuah penelitian dengan judul sebagai berikut:

**“IMPLEMENTASI PASAL 3 PERATURAN PEMERINTAH NO. 224  
TAHUN 1961 TENTANG LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH  
GUNTAI YANG DIAKIBATKAN OLEH PEWARISAN DI  
KABUPATEN SUKABUMI”**

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pelarangan Kepemilikan Tanah Guntai Yang Di Akibatkan Oleh Pewarisan Di Kabupaten Sukabumi dihubungkan dengan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961?
2. Bagaimana Kendala Yang dihadapi dan Upaya Yang Dilakukan Terkait Dengan Pelaksanaan Pelarangan Kepemilikan Tanah Guntai Yang Diakibatkan Oleh Pewarisan Di Kabupaten Sukabumi Dihubungkan Dengan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961?
3. Bagaimana Akibat Hukum Kepemilikan Tanah Guntai Yang Diakibatkan Oleh Pewarisan Di Kabupaten Sukabumi Dihubungkan dengan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961?

**C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan diatas yaitu:

1. Untuk Mengetahui Pelaksanaan Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai Yang Diakibatkan Oleh Pewarisan Di Kabupaten Sukabumi

2. Untuk Mengetahui Kendala dan Upaya Apasaja Yang Dihadapi Sehingga Kepemilikan Tanah Guntai Yang Diakibatkan Oleh Pewarisan Di Kabupaten Sukabumi Masih Terjadi
3. Untuk Mengetahui Akibat Hukum Terhadap Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai Yang Diakibatkan Oleh Pewarisan Di Kabupaten Sukabumi

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis
 

Kegunaan akademis (bagi pengembangan hukum) diharapkan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran yang berarti bagi ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum pertanahan serta masyarakat umumnya mengenai pelaksanaan larangan pemilikan tanah secara absentee/guntai.
2. Kegunaan Praktis
  - a. Pemerintah Desa/Kecamatan
 

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan pada pemerintah dalam hal ini mengambil kebijakan dalam pelaksanaan larangan kepemilikan tanah secara Guntai pada umumnya dan didalam pembuatan kebijakan hukum pertanahan selanjutnya.
  - b. Pemilik Tanah
 

Bagi pemilik tanah diharapkan dapat menambah ilmu dan pemahaman mengenai kepemilikan tanah Masyarakat Diharapkan

penelitian ini dapat memberi pemikiran bagi ilmu pengetahuan hukum pertanahan untuk masyarakat umumnya mengenai pelaksanaan larangan kepemilikan tanah secara guntai.

#### **E. Hasil Penelitian Terdahulu**

Berdasarkan penelitian yang pernah dilakukan dalam pengkajian dan penelusuran mengenai “IMPLEMENTASI PASAL 3 PERATURAN PEMERINTAH NO.224 TAHUN 1961 TENTANG KEPEMILIKAN TANAH GUNTAI YANG DIAKIBATKAN OLEH PEWARISAN DI KABUPATEN SUKABUMI” ada beberapa penelitian yang dapat ditemukan dari beberapa penelitian sebagai berikut:

1. Lili Tampi Mayangsari dengan judul penelitian *”Tinjauan Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai di Desa Girisako Kecamatan Logas Tanah Darat Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 1964 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian”*. Dalam penelitiannya dijelaskan bahwa masalah yang paling topik dalam pertanahan adalah pengurusan dari rakyat dan penduduk secara liar serta ketentuan pokok yang mengatur secara garis besarnya. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian di Desa Girisako Kecamatan Logas Tanah Darat telah tertuang di dalam Pasal 3 ayat (1) namun faktanya, masih ada kepemilikan tanah absentee atau pemilik yang tidak hadir di Desa Girisako Kecamatan Logas Tanah Darat, dan ini tidak sesuai

dengan apa yang diinginkan oleh UUPA tentang mengerjakan tanah secara aktif sendiri sehingga melibatkan banyak penduduk desa yang mengelola tanah pertanian tersebut dan menetapkan sistem bagi hasil dengan tuan tanah. Namun sejauh ini, pihak Pemerintah belum pernah melakukan pengawasan terhadap kepemilikan tanah absentee ataupun penyuluhan mengenai Program Landreform. Hal ini jelas mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum terhadap para petani penggarap mengenai tanah yang dikelolanya sedangkan pemilik tidak pernah hadir untuk turut serta mengelola.<sup>9</sup>

2. Dinalara Dermawati Butarbutar “*Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Guntai*” dalam jurnal ini menjelaskan bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah secara absentee/gunntai masih perlu ditinjau kembali mengingat kemajuan dibidang teknologi transportasi, jarak antar kecamatan sudah tidak menjadi hambatan terhadap efektifitas dan produktivitas secara optimal tanah pertanian untuk dapat diolah.<sup>10</sup>
3. Syamsu Alam “*Faktor-faktor Yang Berpengaruh Terhadap Terjadinya Tanah Absentee dan Dampaknya Bagi Masyarakat Dikecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar*” dalam jurnal ini menjelaskan bahwa larangan pemilikan tanah di keamatan binuang belum bisa dilaksanakan secara efektif. Tingkat pengetahuan dan pemahaman

---

<sup>9</sup> Lili Tampi Mayangsari dengan judul penelitian “*Tinjauan Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai di Desa Girisako Kecamatan Logas Tanah Darat Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 1964 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian*”, Jurnal JOM Fakultas Hukum, Volume V Nomor 1, april 2018

<sup>10</sup> Dinalara Dermawati Butarbutar “*Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Guntai*, Jurnal Pakuan Review, Volume 1, Nomor 2, Juli-Desember 2015

mengenai hukum aturan pertanahan (terutama kepemilikan tanah pertanian secara guntai) masih rendah. Dampak yang terjadi akibat terjadinya kepemilikan tanah secara guntai/absentee adalah menghambat efektivitas program landreform yang menimbulkan sengketa tanah dan menghambat efektivitas pajak bumi dan bangunan.<sup>11</sup>

4. Auliah Ambarwati “*Keberadaan Tanah Absentee Studi Kasus Di Kota Parepare Sulawesi Selatan*” Dalam jurnal ini menjelaskan mengenai penerapan dan pelaksanaan terhadap larangan kepemilikan tanah guntai berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di kota parepare masih belum efektif dan tidak ada bentuk penegakan hukum apapun yang dilakukan kantor ATR/BPN Kota Parepare karena tanah sudah di daftarkan dan sudah terbit sertifikatnya menjadi wewenang pemilik tanahnya.<sup>12</sup>
5. Adi Perwira, Ardiansyah ”*Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian Beda Domisili (absentee) Menurut Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Tanah Pertanian Di Indonesia*” Dalam jurnal ini problematika yang dihadapi dalam pengalihan kepemilikan tanah beda domisili (absentee) masih terkendala dengan

---

<sup>11</sup> Syamsu Alam “*Faktor-faktor Yang Berpengaruh Terhadap Terjadinya Tanah Absentee dan Dampaknya Bagi Masyarakat Dikecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar*” Jurnal Papatudzu, vol 8, nomor 1 november 2014

<sup>12</sup> Aulia Ambarwati “*Keberadaan Tanah Absentee Studi Kasus Di Kota Parepare Sulawesi Selatan*” Jurnal Litigasi Amsir, Vol 9, No 3 mei 2022

adanya inkonsistensi hukum, aturan tidak relevan dengan kondisi masyarakat pada era globalisasi.<sup>13</sup>

#### **F. Kerangka Berfikir**

Tanah adalah permukaan bumi (Pasal 4 UUPA). Dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yaitu hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas yang disebut bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya.<sup>14</sup> Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa bumi, air dan segalanya kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan diusahakan sebesar-besarnya guna meningkatkan kemakmuran masyarakat banyak. Artinya penguasaan tanah pertanian oleh kalangan tertentu saja, apalagi bukan oleh petani tidak diperbolehkan. Jadi secara konstitusional penguasaan tanah pertanian wajib diatur oleh pemerintah Negara agar tercipta keadilan sosial.

Secara teoritis penguasaan pertanian secara guntai membawa akibat negatif terhadap produktivitas tanah pertanian. Karena pemilik tanah yang bersangkutan tidak dapat mengusahakan sendiri tanah

---

<sup>13</sup> Adi Perwira, Ardiansyah, "Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian Beda Domisili (*absentee*) Menurut Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Tanah Pertanian Di Indonesia" *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*: Vol 10, No 1, Februari 2021 1-16

<sup>14</sup> Bambang Eko Haryadi, *Hukum Agraria Kehutanan*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 48

pertaniannya. Selain itu juga memberikankemungkinan bagi orang-orang kaya (uang dan pengetahuan) untuk menguasai tanah pertanian yang sangat luas dan menjadikannya sarana eksploitasi terhadap masyarakat petani yang di anggap miskin dan bodoh. Kelanjutannya pun sudah pasti terhimpunya tanah pertanian dalam kekuasaan tuan-tuan tanah (*Landlord*). Hal inilah yang dapat menyebabkan terjadinya kesenjangan social di bidang penguasaan tanah pertanian.

Grand Theori pada penelitian ini menggunakan Teori Tujuan Hukum. Hukum mengabdikan pada tujuan negara yang intinya adalah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan rakyatnya dengan cara menyelenggarakan keadilan dan ketertiban. Keadilan berasal dari Tuhan Yang Maha Esa dan setiap orang diberi kemampuan, kecakapan untuk meraba dan merasakan keadilan itu. Dan segala apa yang di dunia ini sudah semestinya menimbulkan dasar-dasar keadilan pada manusia. Dengan demikian Hukum tidak hanya mencarikan keseimbangan antara berbagai kepentingan yang bertentangan satu sama lain akan tetapi juga untuk mendapatkan keseimbangan antara tuntutan keadilan tersebut dengan ketertiban atau kepastian hukum.

Tujuan hukum itu terdapat prioritas pertama yaitu keadilan kedua adalah kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum ketiga tujuan itu dijabarkan sebagai berikut:

a. Keadilan

Hukum harus bisa memberikan dan menjamin keadilan bagi

masyarakat. Keadilan merupakan suatu nilai yang tidak dapat ditawartawar karena dengan keadilanlah ada jaminan stabilitas kehidupan manusia agar tidak terjadi benturan kepentingan pribadi maupun kepentingan bersama. Disinilah diperlukannya aturan-aturan Hukum yang adil.

b. Kemanfaatan

Hukum harus bisa memberikan manfaat bagi masyarakat seperti pendapat yang dikemukakan oleh Jeremi Bentham dalam ajaran aliran Utilitarianisme hukum harus bisa memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan kepada masyarakat dimana hukum mampu memberikan kemanfaatan bagi setiap individu namun apabila tidak dapat dilakukan setidaknya kemanfaatan tersebut dapat dirasakan oleh banyak individu dalam masyarakat. Dalam upaya agar kemanfaatan atau kebahagiaan dapat dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat maka kepentingan individu dalam mengejar kebahagiaan perlu dibatasi dan di atur agar tidak terjadi benturan kepentingan antar individu.

Namun dalam pembatasan tersebut perlu Hukum sebagai pedoman supaya pembatasan yang dimaksud jelas dan supaya tidak terjadi tumpang tindih kekuasaan pemerintah terhadap masyarakat

c. Kepastian Hukum

Hukum harus memiliki kepastian hukum, harus ada kepastian peraturan-peraturan umum yang mengikat di dalam kehidupan

masyarakat. Hal ini diperlukan dikarenakan hukum baik yang berupa undang-undang maupun hukum yang tidak tertulis yang berisikan aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu dalam bertingkah laku dalam hubungan antar individu maupun hubungan dengan masyarakat. Aturan inilah yang menjadi batasan bagi masyarakat dalam melakukan tindakan terhadap individu lainnya.<sup>15</sup>

Menurut Piter Mahmud Marzuki ada dua pengertian tentang kepastian hukum yaitu:<sup>16</sup>

- a. Adanya peraturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan
- b. Keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Middle Theory pada penelitian ini menggunakan Teori Sistem Hukum. Berdasarkan *Teori Sistem Hukum (Lawrence Meir Friedmen)* mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, struktur hukum, substansi hukum, budaya hukum. Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan- ketentuan formalnya dan

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *pengantar ilmu hukum*, Jakarta: Kencana, 2009, hlm 157

<sup>16</sup> *Ibid*

substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu serta kultur hukum yang menyangkut budaya hukum.<sup>17</sup>

Berbicara mengenai berlakunya suatu Undang-undang atau peraturan, tentu tidak terlepas dari beberapa faktor pendukung di dalamnya. Menurut Soerjono Soekanto menyatakan bahwa untuk terlaksananya suatu peraturan perundang-undangan secara efektif, dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu:<sup>18</sup>

- a. Faktor hukumnya sendiri;
- b. Faktor penegak hukum itu sendiri;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung pelaksanaan peraturan tersebut;

Faktor masyarakat dan faktor kebudayaan setempat juga banyak mempengaruhi pelaksanaan peraturan atau Undang-undang yang bersangkutan. Faktor tersebut saling berkaitan erat satu dengan yang lain, sebab merupakan esensi dari penegakan hukum itu sendiri. Dari keempat faktor tersebut berdasarkan *Teori Sistem Hukum (Lawrence Meir Friedmen)* yang menyatakan: untuk menilai bekerjanya hukum sebagai suatu proses ada 3 komponen yang harus diperhatikan yaitu (a) *Legal*

---

<sup>17</sup> <http://khoerumah96.blogspot.com/2016/03/normal-0-false-false-none.html?m=1>  
di unduh pada tanggal 22 Oktober 2024 jam 15:04 WIB

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal 15.

*Structure* (struktur hukum) (b) *Legal Substance* (substansi hukum) (c) *Legal Culture* (budaya hukum).

Suatu Undang-Undang ataupun Peraturan Pemerintah haruslah dijalankan oleh organ atau struktur yang benar, tetapi itu semua berjalan dengan efektif apabila didukung oleh budaya hukumnya. Dengan demikian teori system hukum ini menganalisa masalah-masalah terhadap penerapan substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Ketiga komponen-komponen inilah yang harus dilaksanakan dalam larangan kepemilikan tanah pertanian secara *guntai*. Sehingga dapat diketahui bahwa timbulnya larangan kepemilikan tanah secara *guntai* secara filosofis merupakan suatu perlindungan hukum terhadap kepentingan para petani yang relative lemah jika berhadapan dengan para pemilik modal yang melihat tanah sebagai faktor produksi semata.

Berdasarkan dengan hal tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan peraturan yang berhubungan dengan larangan kepemilikan tanah secara *guntai* yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Secara *Absentee/Guntai* bagi para Para Pensiun Pegawai Negri.

Walaupun Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 membahas tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian namun salah satu materi muatan yang di atur adalah larangan kepemilikan tanah secara guntai. Mengenai tanah guntai dikatakan bahwa”pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letaknya tanah wajib mengalihkan tanahnya kepada pihak lain, atau pemilik tanah pindah ke tempat dimana tanah berada”.

Dalam mengkaji permasalahan ini, penulis menggunakan Teori fungsionalisme yang struktural (Malinowski) yang erat kaitannya dengan Teori Sistem Hukum. Dalam teori fungsionalisme yang structural ini menerangkan bahwa dimana masyarakat dilihat sebagai sesuatu yang harmonis, tanpa terdapatnya kegoncangan-kegoncangan maupun gejala lainnya.<sup>19</sup>

Dari teori tersebut, penulis melihat fakta yang beriringan dengan teori tersebut pada permasalahan yang di angkat mengenai tanah *guntai* yang ada di Kabupaten Sukabumi.

Masyarakat pribumi seolah-olah menghiraukan dengan kepemilikan tanah *guntai* serta keberadaan peraturan pelanggaran tanah

---

<sup>19</sup> Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum*, Remadja Karya CV, Bandung, 1984, hal 9.

*absentee/guntai*. Oleh karena itu menurut Malinowski, bahwa dalam suasana seperti itu harusnya hukum dapat berperan dalam mengendalikan ketertiban dalam masyarakat serta yang perlu diperhatikan juga dalam hal ini adalah faktor-faktor pendukung keberadaan hukum itu sendiri yang menentukan ketentuan hukum tersebut.

Applied Theory pada penelitian ini menggunakan Teori Hak Atas Tanah dan Teori Landreform Theory. Tanah adalah permukaan bumi (Pasal 4 UUPA). Dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yaitu hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas yang disebut bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya.<sup>20</sup> Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa bumi, air dan segalanya kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan diusahakan sebesar-besarnya guna meningkatkan kemakmuran masyarakat banyak. Artinya penguasaan tanah pertanian oleh kalangan tertentu saja, apalagi bukan oleh petani tidak diperbolehkan. Jadi secara konstitusional penguasaan tanah pertanian wajib diatur oleh pemerintah Negara agar tercipta keadilan sosial.

Yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang untuk mempergunakan permukaan bumi atau tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang

---

<sup>20</sup> Bambang Eko Haryadi, *Hukum Agraria Kehutanan*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 48

angkasa yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu.<sup>21</sup>

Negara Indonesia adalah negara agraris dimana penduduknya sebagian besar bermata pencarian di bidang pertanian (agraris) baik sebagai petani pemilik tanah, petani penggarap tanah maupun sebagai buruh tani. Oleh karena itu tanah merupakan faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup masyarakat. Setiap orang membutuhkan tanah karena tidak ada aktifitas atau kegiatan orang yang tidak membutuhkan tanah.<sup>22</sup> Keadaan tanah yang relatif subur dapat dipertahankan dari masa ke masa dengan dukungan ilmu pengetahuan usaha tani yang telah dikuasai penduduknya secara turun temurun.<sup>23</sup>

Pasal 10 Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disebutkan bahwa, “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.” Asas ini berarti pemilik tanah pertanian mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya dan masih diperbolehkan menggunakan tenaga buruh tetapi harus dicegah praktek cara-cara pemerasan. Pemberian upah terlampau rendah kepada buruh-tani yang membantu mengerjakan dan mengusahakan tanah yang

---

<sup>21</sup> Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu Yogyakarta, 2011, hlm 8

<sup>22</sup> Tampil Anshari Siregar, *Mempertahankan Hak Atas Tanah*, Medan, 2005, hlm.2.

<sup>23</sup> G. Kartasapoetra dkk, *Hukum Tanah*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm 48

bersangkutan merupakan pemerasan yang bertentangan dengan cita-cita keadilan.<sup>24</sup>

*Landreform* adalah perombakan mengenai pemilikan tanah dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Pelaksanaan konsep Landreform merupakan upaya yang dilakukan oleh setiap negara untuk melakukan perubahan dalam proses pemilikan atas tanah. Jelas kiranya bahwa tujuan Landreform yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat dan makmur berdasarkan Pancasila. Sesuai dengan tujuan tersebut dan mengingat situasi dan kondisi agraria di Indonesia pada waktu itu, maka salah satu program Landreform yaitu larangan pemilikan tanah yang disebut absentee atau guntai.

Pengertian tanah guntai pada sebelum waktu diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar pokok Agraria, adalah pemilikan tana yang pemiliknya tidak hadir atau tidak tinggal ditempat dan tanah itu terletak. Pemilikan tanah guntai tidak dibatasi luas tanahnya, juga tidak dibatasi peruntukan tanah guntai yang dimiliki, apakah pembangunan untuk perumahan, perusahaan, pertanian

---

<sup>24</sup> Artikel Yodi Martono Wahyunadi, Pelaksanaan Landreform Tentang Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai, 1.

juga pemiliknya dapat siapa saja Sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, maka pengertian yang lebih sempit dari pengertian di atas, baik pemilikan, perlu pengertian diatas, baik tujuan pemilikan, peruntukannya maupun siapa yang dapat memiliki tanah guntai itu.<sup>25</sup>

Negara Indonesia merupakan negara agraris dimana penduduknya sebagian besar bermata pencaharian dibidang pertanian (agraris) baik sebagian pemilik tanah, petani penggarap tanah maupun sebagai buruh tani. Oleh karena itu tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah yang ditinjau dari segi konsep fungsinya adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu, penyediaan peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharanya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penggunaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan. Disamping itu tanah merupakan sumber daya yang penting bagi masyarakat, baik sebagai media tumbuh tanaman, maupun

---

<sup>25</sup> Saleh Adiwinata, *Hukum Perdata dan Tanah 1*, Remadja Karya CV, Bandung, 1984, hlm 16

sebagai ruang (space) atau wadah tempat melakukan berbagai kegiatan. Tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa.

Tanah dalam masa pembangunan bertambah penting artinya, karena adanya peningkatan volume pembangunan dalam bidang-bidang pertanian, industry modern, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan social dan lain-lain. Hal ini semakin kompleks bila dikaitkan dengan penambahan penduduk yang memerlukan areal yang luas, otomatis mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan sosial dan lain-lain. Hal ini semakin kompleks bila dikaitkan dengan penambahan penduduk yang memerlukan areal yang luas, otomatis mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah. Indonesia dalam hal ini telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertahanan yaitu dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria, yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960. Dalam usianya yang telah mencapai 51 tahun, ada banyak permasalahan yang timbul dibidang pertanahan yang sering mencuat kepermukaan, salah satunya yaitu pemilikan tanah pertanian secara Guntai (Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid hlm 384*

Hal ini baik secara langsung atau tidak memicu berbagai konflik yang tidak mudah diselesaikan masalah semakin rumit karena banyaknya pembangunan membuat terlupakannya unsur keadilan dibidang pertanahan Banyak kekisruhan terjadi selama ini mengindikasikan terjadinya pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan dipihak lain banyak petani yang tidak mempunyai tanah dan menggarap tanah milik orang lain. Ketidak seimbangan dalam pemilikan tanah inilah baik untuh tanah pertanian ataupun bukan yang menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun Pada akhirnya, petani lapisan bawah yang menanggung beban berat akibat ketidakseimbangan distribusi ini. Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria adalah "Program Landerform" di Indonesia bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila.<sup>27</sup> Program dari Landreform itu adalah:

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b. Larangan pemilikan tanah secara "Absentee atau Guntai";
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan "Absentee", tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah Negara;

---

<sup>27</sup>Effendi Perangin, *hukum agrarian di Indonesia, Suatu telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hal 122.

- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, dan;
- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian yang terlampau kecil.<sup>28</sup>

Pengaruh “*Landreform*” dan pertanian secara timbal balik jelas sekali, karena salah satu tujuan *Landreform* adalah peningkatan produktivitas. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah Absentee Landlors (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanah pertaniannya, tapi penjaagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu. Pengolahan tanah pertanian tersebut tidak dilakukan secara intensif, cukup sekedar saja karena biasanya pemilik tersebut mempunyai pekerjaan lain di kota tempat ia tinggal. Ini tampak dari kepemilikan tanah secara Absentee/Guntai yang seringkali hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena adanya berbagai alasan. Sedangkan pemilikan tanah pertanian secara Absentee/Guntai secara tegas dilarang oleh Undang-Undang Pokok Agraria<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Boedi Harsono, Op Cit, Hal 367.

<sup>29</sup> Ibid, hal 387.

Tanah absentee disebut juga dengan istilah tanah guntai adalah tanah pertanian yang terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya.<sup>30</sup> Larangan pemilikan tanah pertanian secara Absentee / guntai dalam Landreform sering dikembangkan dalam slogan “tanah untuk tani” atau “land to the tillers”. Kaitannya dengan pemilikan tanah secara Absentee dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif dan mencegah cara-cara pemeresan. Pemilikan yang demikian ini dilarang sebab akan menyebabkan tanah pertanian yang bersangkutan tidak bisa dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya.<sup>31</sup>

Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok Landreform yang diatur dalam Pasal 10 Undang-undang Pokok Agraria. Maksud dari pelarangan pemilikan tanah pertanian secara Absentee/Guntai ini agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah ditangan segelintir tuan-tuan tanah. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PP No.224 Tahun 1961 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta: 2015, hlm. 188

<sup>31</sup> Samun Ismaya, Op. Cit, hlm. 56

<sup>32</sup> PP No. 224 Tahun 1961 (Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian) Pasal 3 ayat (1) jo PP .NO 41 Tahun 1964 (Tentang Perubahan dan

Berhubung dengan itu, ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat tanahnya tersebut, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Apabila kewajiban ini tidak dilaksanakan maka tanah pertanian itu diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada petani yang belum memiliki pertanian.

Untuk sementara waktu masih dimungkinkan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya; misalnya melalui sewa-beli, bagi hasil, gadai dan sebagainya. Namun demikian segala sesuatunya. Namun demikian segala sesuatunya harus diselenggarakan dengan mencegah hubungan- hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat, tidak boleh diadakan perjanjian atau kesepakatan atas dasar free-fight, harus dicegah cara-cara pemerasan.

UUPA memandatkan satu pokok soal yang penting bagi sebuah negara agraris seperti Indonesia mandat untuk melaksanakan Landreform yakni dalam rumusan pasal 10 ayat (1) yaitu “Tanah pertanian harus dikerjakan atau di usahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri”. Ini merupakan asas yang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam

---

Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian) Pasal 1.

struktur pertahanan hampir diseluruh dunia, yaitu di negara-negara yang sedang menyelenggarakan Landreform atau yang lebih luas reforma agrarian.

Hukum adalah kontrol sosial dari pemerintah (law is govermental social control), suatu aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku, baik yang berguna atau mencegah perilaku yang buruk.<sup>33</sup> Di sisi lain kontrol sosial merupakan jaringan atau aturan dan proses yang menyeluruh yang membawa akibat hukum terhadap prilaku tertentu, misalnya aturan umum perbuatan melawan hukum.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja kepastian hukum adalah bagaimana tujuan hukum itu sebenarnya yaitu untuk tercapainya kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan bagi setiap insan manusia selaku anggota masyarakat yang plural dan interaksinya dengan insan yang lain tanpa membedakan asal-usul dari mana dia berada.<sup>34</sup>

Kepastian hukum mengandung dua pengertian, yang pertama adanya peraturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan dan kedua berupa keamanan bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan

---

<sup>33</sup> Donald Black, "behavior of Law" Academic Press: New York, San Fransisco, London: 1976, hlm. 2.

<sup>34</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 2002, hlm . 49.

yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>35</sup>

## **G. Langkah-langkah Penelitian**

### **1. Pendekatan Dan Metode Penelitian**

Penelitian diperlukan suatu metode yang harus tepat dan sesuai dengan jenis penelitian deskriptif analitis yang dilakukan serta harus sistematis dan konsisten. Metode yang Penyusun gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian empiris. Yaitu penelitian yang memberikan gambaran, menuliskan dan melaporkan suatu objek atau suatu peristiwa, juga mengambil kesimpulan umum dari masalah yang di bahas yaitu Pelaksanaan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No.224 Tahun 1961.

Penelitian ini menggunakan spesifikasi tipe yuridis empiris, yaitu Merupakan penelitian hukum yang menggunakan data awalnya wawancara kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan meneliti pelaksanaan Undang-Undang dan penelitian yang berhubungan antara berbagai gejala sebagai alat pengumpul atau variable datanya terdiri dari studi.

### **2. Jenis Data**

Penelitian hukum ini menitikberatkan pada data primer dan data sekunder, yaitu:

#### **a. Data Primer**

---

<sup>35</sup> Peter Mahmud Marzuki, Op. Cit, hlm. 158.

Yaitu bahan-bahan hukum yang bersumber dari undang-undang yang terdiri dari:

1. Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
  2. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian;
  3. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee).
  4. Surat Tanah.
- b. Data Sekunder
- Adalah data yang diperlukan untuk melengkapi data primer. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen dan kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh data skunder dengan mempelajari perundang-undangan dan buku-buku yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
- c. Data Tersier
- Adalah data yang digunakan dalam penelitian ini seperti artikel, jurnal, kamus hukum, website, terkait dengan masalah penelitian.
3. Teknik Pengumpulan Data
- a. Observasi (pengamatan) intensif, yaitu pengamatan yang dilakukan terhadap kenyataan fisik dari tanah-tanah guntai di Kecamatan Parakansalak Kabupaten Sukabumi.

- b. Wawancara yaitu mendapatkan informasi langsung dengan bertanya langsung kepada Kepala Kecamatan Parakansalak.
- c. Studi pustaka yaitu suatu bentuk pengumpulan data dengan membaca serta mempelajari buku-buku dan sumber bacaan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti sebagai referensi yang relevan yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti.

#### 4. Teknik Analisa Data

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.

#### 5. Waktu Dan Tempat Penelitian

- a. Kantor BPN Kabupaten Sukabumi
- b. Kecamatan Parakasalak, Kecamatan Cidahu dan Kecamatan Parungkuda
- c. Kantor Notaris Buddy Setia Permana
- d. Rumah Narasumber