

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh berkembang dalam masyarakat Indonesia.

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah Indonesia berupaya untuk memperbaharui tata hukum agraria yang berangkat dari cita-cita hasil pembentukan Negara baru, yakni menciptakan kesejahteraan rakyat, dengan menetapkan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Bagian yang cukup penting dari UUPA antara lain yang bersangkutan dengan ketentuan-ketentuan *Landreform*, seperti ketentuan mengenai luas maksimum-maksimum hak atas tanah dan pembagian tanah kepada petani tak bertanah. Menyatakan bahwa semenjak tanggal 24 september 1960, rakyat petani mempunyai kekuatan hukum untuk memperjuangkan haknya atas tanah, melakukan pembagian hasil yang adil dan mengolah tanahnya demi kemakmuran.¹

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran

¹ Noer Fauzi, Tanah dan Pembangunan, (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997) h. 1

rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.

Dalam pembangunan ekonomi pertanian keberadaan tanah merupakan salah satu yang sangat penting disamping faktor-faktor lain seperti modal dan tenaga kerja. Hal ini tidak hanya terhadap usaha pertanian yang berskala besar tetapi juga sampai usaha pertanian yang berskala kecil. Oleh karena itu dalam kerangka pembangunan terhadap pertanahan diatur secara jelas. Penentuan nilai ekonomi sebidang tanah yang digarap untuk suatu usaha pertanian pasti memiliki nilai ekonomi yang tinggi dibandingkan dengan apabila tanah tersebut terlantar. Secara garis besarnya fungsi tanah dalam meningkatkan ekonomi adalah dapat tergambar oleh tiga faktor utama yang mempengaruhi, mengatur dan mengendalikan sumber-sumber tersebut yaitu faktor fisik dan biologi, faktor ekonomi dan kelembagaan/instansi (pengaturannya).²

² Chaizi Nasucha, *Politik Ekonomi Pertanahan Dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, (Megapoin, Jakarta, 1994) h. 6

Indonesia telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang biasa disebut UUPA), yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960. Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya “Program *Landreform*” di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Dalam perjalanan sejarah bangsa ini, *Landreform* pernah menjadi primadona di panggung politik negara, namun kemudian *Landreform* menghilang dari panggung politik, dan digantikan oleh kepentingan-kepentingan pemodal besar.

Secara harfiah istilah *Landreform* berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari kata “*land*” yang berarti tanah dan kata “*Reform*” yang berarti perombakan. Oleh karena itu *Landreform* secara sederhana dapat diartikan sebagai perombakan tanah. Akan tetapi dalam konsep *Landreform* yang sesungguhnya tidaklah sesederhana itu, artinya tidak hanya perombakan tanah atau perombakan struktur penguasaan tanah, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan manusia dengan manusia yang berkenaan dengan tanah, guna meningkatkan penghasilan petani dan perombakan ini sifatnya mendasar. Oleh karena itu untuk mempelajari konsep *Landreform* yang sebenarnya ada beberapa pendapat

para ahli mengenai *Landreform* yang dapat lihat dalam beberapa literatur – literatur hukum agraria.

Dari pernyataan tersebut tersebut bahwa pengertian tanah mempunyai arti yang bermacam-macam dan sangat tergantung dalam bidang ilmu mana orang melihatnya. Dari aspek hukum tanah dapat diartikan sebagai milik (hak milik), tetapi dari disiplin lain pengertian tanah tidak demikian, bisa saja mempunyai arti sumber kekuatan atau strategi politik, faktor produksi, merupakan bagian dari *System Social* yang menunjukkan pada, atau mempunyai pengertian lahan dalam ilmu pertanian dan lain-lain. Tetapi secara umum pengertian *Stratifikasi Social* tanah tersebut menunjukkan pada penggunaan tanah. Sedangkan istilah “*Reform*” sudah jelas menunjukkan kepada perombakan, mengubah/membentuk kembali sesuatu untuk menuju perbaikan. Dengan demikian *Landreform* berkaitan dengan perubahan struktur secara institusional yang mengatur hubungan manusia dengan tanah.

Di dalam konsep hukum agraria nasional, bahwa *Landreform* merupakan bagian dari struktur pembaruan agraria (*Agrarian Reform*). Maka dapat dikatakan *Landreform* adalah *Agrarian Reform* dalam arti sempit yaitu hanya mencakup tanah, sedangkan *Agrarian Reform* dalam arti luas mencakup bumi, air dan ruang angkasa.

Sebenarnya pembaruan agraria bukanlah gagasan baru. Usianya sudah lebih dari 2500 tahun. *Landreform* yang pertama di dunia, terjadi di

Yunani Kuno, 594 tahun Sebelum Masehi. Slogan *land-to-the-tillers* (tanah untuk penggarap), itu sudah berkumandang 565 tahun Sebelum Masehi. Selanjutnya, melalui tonggak-tonggak sejarah: *Landreform* di jaman Romawi Kuno (134 SM), gerakan pencaplokan tanah-tanah pertanian oleh peternak biri-biri di Inggris selama \pm 5 abad, dan Revolusi Perancis (1789-1799), maka sejak itu hampir semua negara-negara di Eropa melakukan *Landreform*. Apalagi setelah Perang Dunia Kedua, pembaruan agraria dilakukan dimana-mana (Asia, Afrika, dan Amerika Latin).

Di Indonesia, pelaksanaan *Landreform*, ialah dengan mengakui adanya hak milik dan hak-hak lain atas tanah, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 16 UUPA No. 5 tahun 1960. Dengan membatasi pemilikan dan penguasaan hak atas tanah serta mencegah adanya unsur-unsur yang bersifat pemerasan di bidang penguasaan dan pengusahaan tanah³. Tujuan reformasi tanah dalam garis besarnya ialah: mempertinggi penghasilan dan taraf hidup petani-penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil-makmur berdasarkan pancasila⁴.

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

³ Josef Johannes Blitanagy, *Hukum Agraria Nasional Suatu Pembaharuan Sejarah Dan Sistem Politik Hukum Pertanahan Di Indonesia* (Ende-Flores : Nusa Indah, 1984) h.71.

⁴ Sanyoto, *Landreform di Indonesia* (Jakarta : Bunga Rampai, 1982) h.83.

menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah 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.

Salah satu program dari *Landreform* adalah pelarangan pemilikan tanah secara *Absentee/guntai*. Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara *Absentee/guntai* diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964), menyebutkan “pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”. Peraturan tersebut menunjukkan bahwa pemilikan tanah secara *Absentee/guntai* tidak diperbolehkan dan melanggar asas dalam Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria.

Pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah hingga 53 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 . 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.

Dalam UUPA terdapat 5 (lima) masalah pengaturan pada bidang pertanahan yang sering mencuat, sebagai berikut:

1. Fungsi sosial atas tanah (Pasal 6);
2. Batas maksimum kepemilikan tanah (Pasal 7);
3. Kepemilikan tanah *Absentee/guntai* (Pasal 10);
4. Monopoli kepemilikan tanah (Pasal 13); dan
5. Penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum (Pasal 18).

Kelima hal tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung sering memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan yang tidak mudah diselesaikan. Masalah menjadi semakin rumit, karena gencarnya aktivitas pembangunan yang menyebabkan terlupakannya unsur keadilan, yang merupakan salah satu dari tujuan hukum pada bidang pertanahan.

Penerapan Pasal 7 UUPA dalam prakteknya juga sering dilanggar. Berbagai gejolak yang terjadi selama ini mengindikasikan

terjadinya penumpukan kepemilikan tanah pada satu pihak, sedangkan pada pihak lain banyak petani yang tidak mempunyai tanah, dan menggarap tanah milik orang lain.

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *Absentee/guntai* umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang yang tinggal di kota sudah jelas bukan termasuk kategori petani. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/guntai* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.

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 di berbagai daerah di Indonesia. Di beberapa daerah masih banyak terdapat tanah pertanian dan masih banyak masyarakatnya yang menjadi petani, baik sebagai pemilik maupun sebagai petani penggarap. Namun, dengan keberhasilan pembangunan di segala bidang, dengan adanya kemudahan transportasi, bidang pendidikan, menyebabkan terjadinya perubahan pola pikir kehidupan masyarakat setempat dan kebiasaan dalam tata cara memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang berkaitan dengan tanah pertanian.

1.2 Rumusan Masalah

Dari apa yang telah diuraikan diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan tentang larangan kepemilikan tanah pertanian secara *Absentee/guntai* ?
2. Apa akibat hukum dari kepemilikan tanah pertanian secara *Absentee/guntai* ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian untuk mengetahui Peraturan-Peraturan yang berhubungan dengan kepemilikan tanah secara *Absentee/guntai* serta akibat dari kepemilikan tanah secara *Absentee/guntai*.

1.4 Manfaat penelitian

A. Manfaat Teoritis

Diharapkan tulisan ini dapat memberikan sumbangan pemikiran sebagai pemikir bagi ilmu pengetahuan, khususnya untuk pengaturan dalam pelaksanaan program *Landreform* yang menyangkut kepemilikan tanah *Absentee/guntai*.

B. Manfaat Praktis

Dapat menjadi masukan pada Pemerintah dalam hal ini pengambil kebijakan di dalam penegakan *Landreform* terhadap tanah *Absentee/guntai* pada umumnya dan di dalam pembuatan kebijakan hukum pertanahan selanjutnya.

1.5 METODE PENELITIAN

Secara umum metode dapat diartikan sebagai suatu cara untuk memperoleh sesuatu. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia metode diartikan sebagai cara teratur yang digunakan untuk melaksanakan sesuatu

pekerjaan agar tercapai sesuai dengan yang dikehendaki, cara kerja yang bersistem untuk memudahkan pelaksana suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan.

A. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif yang dimulai dari analisa terhadap Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan PP No. 224 Tahun 1961 jo Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1964 diatur adanya Larangan Pemilikan Tanah Secara *Absentee/guntai*.

B. Tipe Penelitian

Adapun tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan yuridis normatif yang terdapat dalam hukum positif, berwujud norma-norma atau aturan-aturan hukum.

C. Jenis Bahan Hukum

Terhadap penulisan skripsi ini jenis bahan hukum yang digunakan berupa;

1. Bahan hukum primer yaitu jenis bahan hukum yang merupakan bahan berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul yang dipakai dalam skripsi ini.
2. Bahan hukum sekunder diperoleh dari literature, buku, jurnal, maupun dari internet yang menunjang dan keterkaitan dengan isi pembahasan pada skripsi ini.

D. Sumber Bahan Hukum

Pengumpulan data primer dan data sekunder dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari, dan mencatat teori hukum, asas hukum, dan norma-norma hukum yang menjadi obyek penelitian ataupun yang dapat dijadikan alat analisis terhadap masalah penelitian serta studi lapangan dan studi kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, karya ilmiah para sarjana untuk mendapatkan konsep, teori, pendapat maupun penemuan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang berkaitan dengan penulisan penelitian ini.

E. Proses Pengumpulan Bahan Hukum

Mengingat tugas dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran materi mengenai permasalahan yang ada, dan didasarkan pada terori-teori maka teknik atau cara yang digunakan dalam pengolahan data yaitu dengan mengumpulkan data yang didapat, diolah dan dijabarkan secara sistematis kemudian dievaluasi untuk di tarik suatu kesimpulan mengenai pokok pembahasan dalam penelitian ini, selain itu juga dilakukan pemisahan yaitu dengan memberikan tanda-tanda tertentu yang tidak lain untuk mempermudah penguangan dalam pembahasan berikutnya.

F. Proses Pengolahan Bahan Hukum

Mengingat tugas dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran materi mengenai permasalahan yang ada, dan didasarkan pada terori-teori maka teknik atau cara yang digunakan dalam pengolahan data

yaitu dengan mengumpulkan data yang didapat, diolah dan dijabarkan secara sistematis kemudian dievaluasi untuk di tarik suatu kesimpulan mengenai pokok pembahasan dalam penelitian ini, selain itu juga dilakukan pemisahan yaitu dengan memberikan tanda-tanda tertentu yang tidak lain untuk mempermudah penugasan dalam pembahasan berikutnya.

G. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian ini kemudian dianalisis secara deskriptif yaitu data secara keseluruhan dipilih yang sesuai dengan pokok permasalahan sehingga dapat memberikan gambaran secara utuh dan jelas. Kemudian dengan menggunakan metode deduktif yaitu metode yang menerangkan hal-hal yang bersifat umum menuju kepada hal-hal yang bersifat khusus untuk ditarik kesimpulan yang dapat menjawab permasalahan yang ada.

H. Pertanggung Jawaban Sistematika

Sistematika penulisan memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai hal yang akan dibahas dalam penulisan skripsi, yaitu menguraikan isi penulisan dalam empat bab, dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I. Pendahuluan, bab ini berisi uraian mengenai latar belakang yang merupakan alasan mengapa mengangkat masalah ini sebagai bahan penelitian untuk kemudian dituangkan dalam penulisan skripsi. Selain latar belakang pada bab ini juga berisikan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penulisan, kajian/landasan/kerangka teoritik, Metode penulisan dan pertanggung jawaban penulisan.

Bab II. Menjelaskan tentang hak-hak atas tanah sebelum dan sesudah berlakunya UUPA, latar belakang diadakannya *Landreform*, tujuan *Landreform*, program-program *Landreform*, serta pengertian pemilikan tanah secara *Absentee/guntai*.

Bab III. pembahasan dari skripsi ini tentang larangan pemilikan tanah secara *Absentee/guntai* dan pengecualiannya serta membahas akibat terjadinya pemilikan tanah secara *Absentee/guntai*.

Bab IV. Penutup, merupakan bab terakhir dari serangkaian penulisan penelitian ini dimana penulis mencoba memberikan sumbangan pemikiran yang dituangkan dalam kesimpulan dan saran demi memperkaya wawasan bidang hukum agraria dalam perkembangannya yang berkaitan dengan program *Landreform* tentang larangan tanah *Absentee/guntai*.