

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hak-hak Atas Tanah Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA

Negara Republik Indonesia sebagai suatu Negara Hukum yang bersifat agraris, sangat berkepentingan terhadap pembaharuan sistem politik hukum pertanahan, oleh karena masalah tanah merupakan masalah sentral dalam pelaksanaan pembangunan bangsa yang lebih kurang 80% adalah petani. Masalah ini disadari sepenuhnya oleh para pemimpin bangsa, dengan ditetapkannya suatu undang-undang agraria nasional lima belas tahun kemudian setelah kemerdekaan Republik Indonesia. Undang-undang Agraria Nasional ini merupakan suatu manifestasi daripada cita-cita kemerdekaan bangsa yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat, yang merupakan hakekat atau esensi daripada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi : Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Undang-undang ini hanya memuat dasar-dasar berupa azas-azas dan ketentuan-ketentuan pokok yang dimaksudkan sebagai dasar atau landasan untuk menyusun undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya, yang menurut konsiderannya harus merupakan perwujudan daripada Pancasila, sebagaimana disebutkan bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan

penjelmaan dari Ketuhanan Yang Maha Esa, Prikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian Bangsa, seperti yang tercantum didalam pembukaan Undang-Undang Dasar tahun 1945.

Sejarah agraria Indonesia mengenal adanya pemilikan tanah baik oleh Raja maupun individu, jauh sebelum datangnya penjajah oleh Inggris maupun Belanda. Dalam sistem penguasaan tanah menurut hukum adat, tanah dan masyarakat hukum adat mempunyai hubungan erat satu sama lain. Hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanahnya menciptakan hak yang memberikan masyarakat sebagai suatu kelompok hukum, hak untuk menggunakan tanah bagi keuntungan masyarakat ini adalah hak yang asli yang utama dalam hukum tanah adat dan meliputi semua tanah di lingkungan masyarakat hukum adat, yang juga dianggap sebagai sumber hak atas tanah lainnya di dalam lingkungan masyarakat hukum adat dan dapat dipunyai oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat tersebut⁵.

Istilah *Beschikkingrecht* atau dikenal sebagai hak ulayat terdapat dua unsur dalam konsep hak ulayat tersebut, yakni pertama, tiadanya kekuasaan untuk memindah-tangankan tanah hubungan hukum di atas, kedua, terdapat interaksi antara hak komunal dan hak individual. Hal ulayat ini berlaku ke dalam dan keluar : Keluar, kelompok masyarakat hukum adat tersebut

⁵ Arie Susanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia; Suatu Sarana keArah Pemecahan Masalah Penguasaan dan Pemilikan Tanah*, (Jakarta : CV, Rajawali, 1985) h. 21

mempunyai wewenang tersendiri atas tanah di lingkungannya, berlaku larangan bagi orang luar menarik keuntungan dari tanah itu, kecuali dengan ijin dan sesudah membayar uang pengeluaran (regugnitie). Orang luar juga dilarang memiliki tanah perseorangan atas tanah pertanian. Sementara itu ke dalam : pertama, persekutuan dan anggota-anggotanya mempunyai hak untuk menarik dari tanah dan segala yang tumbuh dan hidup atas tanah itu, mendirikan tempat kediaman, menggembala ternak, mengumpulkan bahan makanan, berburu dan memancing, kedua masih terkekangnya hak individual (perseorangan) di dalam hak masyarakat (ulayat), ketiga persekutuan dapat menetapkan tanah untuk kepentingan umum, misalnya kuburan, padang ternak bersama, pekarangan masjid, untuk tanah jabatan (bengkok).

Sumber-sumber hukum agraria nasional yaitu selain Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945, juga termasuk Hukum Adat yang merupakan hukum rakyat asli, sebagaimana disebutkan pada pasal 5 antara lain bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara dan seterusnya. Pengertian hukum adat di sini meliputi : sistim, konsepsi, azas-azas dan lembaga-lembaga hukumnya yang membuat hukum adat menjadi perangkat hukum yang berbeda dengan perangkat-perangkat hukum positif yang lain, yang membuat hukum adat menjadi hukum khas Indonesia. Dalam pengertian Hukum Adat sebagai sumber Hukum Agraria

Nasional, termasuk didalamnya norma-norma Hukum Adat (tanah) juga merupakan bagian dari hukum agraria positif. Hal itu berarti norma-norma hukum adat tanah yang diberlakukan di dalam suatu wilayah persekutuan Hukum Adat dapat diberlakukan pula oleh hukum agraria positif terhadap anggota masyarakat yang dianggap atau terbukti tidak mentaati aturan-aturan hukum adat tanah, selama hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan umum, persatuan bangsa dan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi. Oleh karena norma-norma hukum adat tanah merupakan bagian dari hukum agraria positif, maka pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum adat tanah, adalah juga pelanggaran terhadap ketentuan hukum agraria positif.

Sebelum berlakunya Hukum Agraria Nasional, kita menggunakan Agrarische Wet tahun 1870 yang merupakan landasan pokok sistem politik agraria Pemerintah Kolonial Belanda. Hukum Agraria Kolonial lebih mementingkan hak-hak individu yang bersifat liberal dan feodal, dalam prakteknya menguntungkan kepentingan Pemerintahan Belanda satu pihak, dan merugikan kepentingan rakyat Indonesia di lain pihak, sehingga UUPA secara resmi mencabut Agrarische Wet tahun 1870, agar ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 benar-benar dapat direalisasikan. Melalui UUPA dimaksudkan untuk meniadakan dualisme dalam sistem hukum agraria lama yang merupakan warisan politik hukum kolonial, dan sekaligus bertujuan menciptakan sebagai gantinya hukum agraria baru yang dimodernisir, serta

disesuaikan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa.

UUPA secara tegas mengakui hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat (Pasal 3). Tetapi pelaksanaan hak ulayat ini harus disesuaikan dengan “kepentingan nasional dan negara. yang berdasarkan atas persatuan bangsa”. Dalam memori penjelasan ditegaskan :

“Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayat secara mutlak, seakan-akan ia terbatas pada hubungan dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan negara sebagai kesatuan.”⁶

Lebih lanjut dapat dijelaskan pula bahwa tujuan UUPA adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.

⁶ Soedarto Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (Memori Penjelasan di bawah 11) Dasar-dasar dari Hukum Agraria Nasional “Sub 3”*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993), h. 27.

- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai ha-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Hak atas tanah mempunyai sifat individual, yaitu wewenang untuk mempergunakan dan mendapat manfaat tanah, serta tubuh bumi, air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, sekedar ada hubungan langsung dengan penggunaan tanah. Di samping itu dinyatakan bahwa suatu hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, berhubung dengan itu untuk tidak merugikan kepentingan umum diadakan pembatasan minimum dan maksimum pemilikan⁷.

Hak atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2, yaitu :

1. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA)

2. Wewenang Khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan

⁷ Josef Johannes Blitanagy, *Op.cit* h.60.

bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan⁸.

Hak atas tanah merupakan kewenangan tertentu yang diberikan kepada seseorang untuk berbuat sesuatu akan tanahnya. Di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA ditentukan beberapa macam hak atas tanah antara lain :

- 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 yang akan

Konsep hak-hak atas tanah yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk. *Pertama*, hak-hak atas tanah yang bersifat primer. *Kedua*, hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder. Pengertian hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seseorang atau badan hukum yang

⁸ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria* (Jakarta : karunika, 1988) h. 12

mempunyai waktu lama dan dapat dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya. Dalam UUPA terdapat hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu

- a. Hak Milik Atas Tanah (HM)
- b. Hak Guna Usaha (HGU)
- c. Hak Guna Bangunan (HGB)
- d. Hak Pakai (HP)

Selain hak primer atas tanah di atas, terdapat pula hak atas tanah yang bersifat sekunder. Pengertian hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang bersifat sementara. Dikatakan bersifat sementara, karena hak-hak tersebut dinikmati dalam waktu terbatas, lagi pula hak-hak itu dimiliki oleh orang lain. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 53 UUPA yang mengatur mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu :

- a. Hak gadai;
- b. Hak usaha bagi hasil;
- c. Hak menumpang;
- d. Hak menyewa atas tanah pertanian.

Hak Milik menurut UUPA Pasal 20 ayat (1) adalah : hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu mengenai fungsi sosial hak atas tanah.

Eddy Ruchiyat, menentukan bahwa ciri-ciri hak milik, sebagai berikut:

1. “Merupakan hak atas tanah yang kuat, bahkan menurut Pasal 20 UUPA adalah yang terkuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain;
2. Merupakan hak turun temurun, dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan pada ahli waris yang berhak;
3. Dapat menjadi hak induk, tetapi tidak dapat berinduk pada hak-hak atas tanah lainnya. Berarti dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya, seperti hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak gadai, hak usaha bagi hasil dan hak menumpang;
4. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hypotek atau credit verband;
5. Dapat dialihkan dengan cara ditukar, dijual, dihibahkan atau melalui pewarisan;
6. Dapat dilepaskan oleh yang punya sehingga tanahnya menjadi milik negara;
7. Dapat diwakafkan;
8. Si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali ditangan siapapun benda itu berada”.⁹

Pengertian hak milik dapat pula diartikan hak yang dapat diwariskan secara turun-temurun secara terus-menerus dengan tidak memohonkan haknya kembali apabila terjadi perpindahan hak, hak milik ini dirumuskan bahwa hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan dengan leluasa, dan berbuat bebas terhadap kebendaan itu, dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh sesuatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak

⁹ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, (Bandung, Alumni, 1999) h. 52.

mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu dengan tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undangan¹⁰.

Hak Milik menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Pasal 20 ayat (1) adalah : hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu mengenai fungsi sosial hak atas tanah. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat akan tetapi harus diingat bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA.¹¹

Sifat terkuat dan terpenuh berarti yang paling kuat dan paling penuh, berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk “berbuat bebas”, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan, dan mewariskannya.

Semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial, ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingannya sendiri. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya,

¹⁰ Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah Edisi kedua* (Jakarta : Sinar Grafika, 2004) h. 1

¹¹ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, (Ghalia Indonesia, Bandung, 1985), h. 23

sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang punya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat) melainkan antara keduanya harus seimbang, sehingga pada akhirnya akan tercapaitujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya, bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya.

Bahwa menurut ketentuan Pasal 21 UUPA tersebut, yang dapat memiliki tanah dengan hak milik adalah WNI tunggal dan Badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah, yaitu :¹²

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara)
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-undang No. 79 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 No. 139)
- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama.

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, (Djambatan, Jakarta, 2006), h. 113

2.2 Latar Belakang Diadakannya *Landreform*, Tujuan Serta Program *Landreform*

Pelaksanaan *Landreform* diatur oleh Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian sebagaimana telah disahkan menjadi Undang-Undang. *Landreform* di Indonesia berinduk kepada UUPA, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UUPA sebagai berikut yang menyebutkan bahwa Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Landreform di Indonesia pernah diimplementasikan dalam kurun waktu 1961 sampai 1965, namun kurang berhasil. Landasan hukum pelaksanaan *Landreform* di Indonesia adalah pasal 7 dan pasal 17 UUPA No. 5 tahun 1960, yaitu untuk pengaturan pembatasan luas tanah maksimum, pasal 10 tentang larangan tanah *Absentee/guntai*, dan pasal 53 yang mengatur hak-hak sementara atas tanah pertanian.

Produk hukum yang secara lebih tajam lagi dalam konteks ini adalah UU Nomor 56 tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, serta PP No 224/ 1961 dan PP No 41/1964 tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi. Saat program *Landreform* tersebut diluncurkan, kondisi politik di Indonesia sedang labil. Pada masa itu tiap kebijakan pemerintah dimaknai dalam konteks politik. Partai Komunis Indonesia (PKI) kemudian menjadikan

Landreform sebagai alat yang ampuh untuk memikat simpatisan. *Landreform* diklaim sebagai alat perjuangan partai mereka, dengan menjanjikan tanah sebagai faktor penarik untuk perekrutan anggota. Pola ini memang kemudian menjadikan PKI cepat disenangi oleh masyarakat luas terutama di Jawa yang petaninya sudah merasakan kekurangan tanah garapan. Namun bagi petani bertanah luas, *Landreform* merupakan ancaman bagi mereka, baik secara politik maupun ekonomi, yaitu kekhawatiran terhadap akan menurunnya luas penguasaan tanah mereka yang akhirnya berimplikasi kepada penurunan pendapatan keluarga dan kesejahteraan.

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 17 UUPA yang mengatur tentang batas minimum dan maksimum penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No.56 Tahun 1960 pada tanggal 29 Desember 1960 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1960. Perpu No. 56/1960 ini kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (LN 1960 no. 174). UU No. 56/1960 merupakan Undang-undang *Landreform* di Indonesia¹³, yang mengatur tiga masalah didalamnya yaitu :

- a. Penetapan luas maksimum kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian

¹³ Boedi Harsono, *Op.cit* h. 356

- b. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil
- c. Soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.

Land artinya tanah dan *Reform* artinya perombakan atau perubahan dasar. *Landreform* adalah perubahan dasar tanah atau perombakan struktur pertanahan. Dengan kata lain *Landreform* ialah perombakan struktur pertanahan lama dan pembangunan struktur pertanahan baru. Sebagai bahan perbandingan dapat dilihat pelaksanaan *Landreform* di negara kapitalis, negara-negara Komunis dan di negara Indonesia.

- a. Di Negara Kapitalis pelaksanaan *Landreform* bersifat mengatur hubungan antara tuan tanah dengan pekerja atau penggarap tanah. Membiarkan adanya tuan-tuan tanah yang menguasai bidang tanah luas, dan petani-petani penggarap tetep menjadi petani yang tidak mempunyai tanah. *Landreform* hanya sekedar untuk mengatur hubungan kerja sama antara tuan tanah dan petani penggarap.
- b. Di Negara Komunis, pelaksanaan *Landreform* ditujukan kepada satu persamaan pendapatan, persamaan penghasilan antara seluruh rakyat dengan menghilangkan hak milik perseorangan atas tanah.

Jadi di Negara Komunis *Landreform* dilaksanakan dengan menghilangkan tuan-tuan tanah, hak milik perseorangan dihilangkan, semua tanah adalah milik negara.

- c. Di Negara Indonesia, pelaksanaan *Landreform*, ialah dengan mengakui adanya hak milik dan hak-hak lain atas tanah, sebagaimana yang di sebutkan dalam Pasal 16 UUPA. Dengan membatasi pemilikan dan penguasaan hak atas tanah serta mencegah adanya unsur-unsur yang bersifat pemerasan di bidang penguasaan dan pengusahaan tanah.

Pelaksanaan *Landreform* di Indonesia mempunyai tujuan antara lain :

1. Tujuan Sosial Ekonomis

- a. Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi sosial daripada hak milik.
- b. Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat dengan penggunaan teknologi pertanian modern.

2. Tujuan Sosial Politik

- a. Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan luas atas tanah.

- b. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian yang adil atas hasilnya.

Ini berarti setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan kemajuan serta melepaskan diri dari ketergantungannya pada orang lain.

3. Tujuan Sosial Psikologi

- a. Meningkatkan kegairahan kerja para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
- b. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dan penggarapnya.
- c. Meningkatkan kepercayaan dan harga diri rakyat tani sesuai dengan harkat dan martabat sebagai manusia¹⁴.

Tanah-tanah yang menjadi obyek *Landreform* yang akan didistribusikan pada petani penggarap menurut ketentuan Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961, meliputi :

- a. tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam Undangundang Nomor 56 Prp Tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada Negara, karena

¹⁴ I Nyoman Budi Jaya, *Tinjauan Yuridis tentang Restribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*, (Yogyakarta : Liberty, 1989) h.11

- pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan Undang-undang tersebut;
- b. tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah, sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 3 ayat 5;
 - c. tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara, sebagai yang dimaksudkan dalam Diktum Keempat huruf A Undang-undang Pokok Agraria;
 - d. tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Sesuai dengan tujuan dan obyek *Landreform* di atas, penyelenggaraannya dilaksanakan dengan cara antara lain :

1. Perombakan sistem penguasaan dan atau pemilikan tanah pertanian dengan mengadakan batas maksimum dan minimum tanah pertanian disesuaikan dengan kepadatan penduduk dan luas tanah yang ada serta kemampuan manusia untuk mengerjakan sendiri.

Ketentuan mengenai batas minimum belum sepenuhnya berhasil dilaksanakan disebabkan faktor tradisionil (hukum waris), tidak seimbangnyatanah dengan jumlah penduduk dan tidak ada pekerjaan lain.

2. Larangan pemilikan tanah secara *Absentee/guntai* bagi orang-orang yang bukan pegawai negeri sipil/ABRI atau yang di persamakan¹⁵.

Selanjutnya disebutkan bahwa yang menjadi tujuan dari UUPA tersebut adalah :

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

Program *Landreform* atau lebih populer dengan redistribusi tanah pertanian negara secara singkat dapat didefinisikan sebagai kebijakan dan kegiatan pemerintah meredistribusikan tanah-tanah pertanian negara kepada pra petani berlahan sempit (petani gurem) dan terutama petani penggarap yang tidak memiliki tanah.¹⁶

¹⁵ Josef Johannes Blitanagy, *Op.cit* h.71-73.

¹⁶ Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda*, (Mandar Maju, Bandung, 2004) h. 183

Program Landreform meliputi :¹⁷

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah
2. Larangan pemilikan tanah secara absentee/guntai
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan absentee/guntai, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah Negara.
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
5. 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.

Program *Landreform* ini bertujuan memberdayakan petani dengan mewujudkan akses terhadap lapangan kerja, yang dijamin dengan akses terhadap modal dan pasar produksi sehingga meningkatkan pendapatan petani penerima tanah obyek *Landreform*. Pelaksanaannya tentunya memerlukan peraturan yang mendukung dan koordinasi antar instansi terkait, yang

¹⁷ Boedi Harsono, *Op.cit*, h. 367

pertanggungjawabannya jelas dan perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi programnya transparan.¹⁸

Perlunya pengaturan tentang *Landreform* di Indonesia telah mulai sejak lama yang kemudian berwujud dalam UUPA tahun 1960. Dengan demikian sampai saat ini sudah berlangsung hampir lima puluh tahun lebih. Selama kurun waktu tersebut harus diakui telah banyak perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Oleh karena itu kondisi-kondisi pada tahun dimana perlunya pengaturan masalah *Landreform* pada masa itu tentunya sudah mengalami perubahan pada masa sekarang.

Pelaksanaan *Landreform* terutama ditujukan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat melalui pembagian yang lebih adil atas sumber penghidupan petani berupa tanah. Di samping itu melalui *Landreform* diharapkan akan meningkatkan kegairahan kerja para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak pemilikan atas tanahnya. Untuk itu akan ditingkatkan usaha pencegahan penguasaan dan pemilikan tanah yang melampaui batas maksimum serta timbulnya tanah-tanah *Absentee/guntai* baru. Tanah-tanah obyek *Landreform* adalah tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara, oleh karena itu akan dilaksanakan redistribusi tanah tersebut kepada petani penggarap serta diberikan pembayaran ganti rugi kepada bekas

¹⁸ Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanian Antara Regulasi Dan Implementasi*, (Kompas, Jakarta, 2005) h. 52

pemiliknya. Adapun tanah-tanah pertanian yang menjadi obyek *Landreform*, adalah tanah kelebihan, tanah *Absentee/guntai*, tanah bekas swapraja dan tanah-tanah lainnya yang dikuasai langsung oleh negara¹⁹.

2.3 Pengertian Pemilikan Tanah Secara *Absentee/guntai*

Pemilikan tanah pertanian secara absentee atau di dalam bahasa Sunda : “Guntai” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar tempat tinggal yang empunya²⁰.

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 bahwa 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

¹⁹ A.P. Parlindungan, *Hukum Agraria dan Landreform* (Bandung : Mandar Maju, 1989) h.19

²⁰ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta, CV. Rajawali, 1986) h. 122

asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Program *Landreform* hanya berjalan intensif dari tahun 1961 sampai tahun 1965. Namun demikian, pemerintahan Orde Baru yang berkuasa pada masa berikutnya mengklaim bahwa *landreform* tetap dilaksanakan meskipun secara terbatas. Pembaruan agraria secara umum mensyaratkan dua hal pokok, dalam posisi ibarat dua sisi mata uang, yaitu komitmen politik pemerintah yang kuat di satu sisi, dan tersedianya modal social misalnya berkembangnya LSM yang memadai. Dapat dikatakan, keduanya saat ini masih dalam kondisi tidak siap.

Hambatan lain datang dari intervensi yang tak terbantahkan dari ideologi kapitalisme, khususnya melalui instrumen pasar global, yang telah menembus seluruh aspek kehidupan, termasuk dalam hal sistem agraria suatu negara. Jika selama ini pemerintah yang menjadi penguasa terhadap petani dengan menggunakan tanah sebagai alat politiknya, maka di era pasar bebas ketika komoditas ditentukan oleh kehendak pasar, maka pasarlah yang menjadi penguasa. Dengan kata lain, sistem agraria yang akan berjalan di suatu negara, baik penguasaan, pemilikan, dan penggunaan; akan lebih ditentukan oleh pasar dengan ideologinya sendiri misalnya dengan penerapan prinsip-prinsip efisiensi dan keuntungan.

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. Menurut Boedi Harsono, Program *Landreform* di Indonesia meliputi :

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
2. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut '*absentee*' atau 'guntai'.
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 digadaikan.
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Sedangkan katagori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering²¹.

Adapun larangan pemilikan tanah secara *Absentee/guntai* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) PP No. 224/1961 jo. PP No. 41/1964 menentukan bahwa 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.

Selanjutnya Pasal 3d PP No. 224/1961 jo. PP No. 41/1964 menyebutkan bahwa dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal.

²¹ John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, (Jakarta, Sinar Grafika, 1993) h. 235

Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari *Absentee/guntai*, antara lain :

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

Pengecualian terhadap ketentuan penguasaan dan pemilikan tanah secara *Absentee/guntai* adalah pemilik tanah yang bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan Kecamatan tempat letak tanahnya, asalkan masih memungkinkan tanah pertanian itu dikerjakan secara efisien.

Mengenai pengertian bahwa pemilik atau calon pemilik bertempat tinggal atau pindah di Kecamatan tempat letak tanah dimaksud, telah

ditegaskan oleh Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria No. III Tahun 1963 tentang Pencegahan Usaha-Usaha Untuk Menghindari Pasal 3 PP No. 224/1961, yaitu sebagai berikut : “Pindah ke Kecamatan letak tanah” sebagai dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 haruslah diartikan bahwa mereka yang pindah ke tempat letak tanah benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah secara efisien”.

Mengamati Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria tersebut, maka secara nyata yang bersangkutan pindah ke tempat letak tanah dimaksud, berumah tangga, dan menjalankan kegiatan hidup bermasyarakat, bukan sekedar pernyataan KTP. Maka kepada PPAT perlu memperhatikan Pasal 39 ayat (1) huruf g PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur bahwa PPAT menolak untuk membuat akta, jika : tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sanksi bila PPAT mengabaikan ketentuan dimaksud terdapat dalam Pasal 62 PP 24/1997 tersebut. Sementara di dalam UUJN tidak ditentukan secara eksplisit seperti pada PP 24/1997. Bahkan dalam Pasal 17 UUJN tentang larangan pun tidak ada ketentuan tersebut. Namun secara implisit ketentuan itu

terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d, yaitu : “Dalam menjalankan jabatannya, Notaris berkewajiban : memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya”.

Sementara di dalam Penjelasannya dikatakan: “Yang dimaksud dengan “alasan untuk menolaknya” adalah alasan yang mengakibatkan Notaris tidak berpihak, seperti adanya hubungan darah atau semenda dengan Notaris sendiri atau dengan suami/istrinya, salah satu pihak tidak mempunyai kemampuan bertindak untuk melakukan perbuatan, atau hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang”.

Yang dimaksud dengan “hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang” tentunya tidak terbatas pada UUJN, tetapi pengertiannya luas, termasuk larangan tentang kepemilikan tanah secara *Absentee/guntai* sebagaimana diuraikan di atas. Kalau tidak, maka Notaris yang bersangkutan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi, tidak dapat dibenarkan bila ada Perjanjian Ikatan Jual Beli yang objeknya adalah tanah pertanian (sawah) tetapi pembelinya berkedudukan *Absentee/guntai*. Perjanjian Ikatan Jual beli sekalipun merupakan perjanjian permulaan, tetapi pada hakikatnya adalah jual-beli.

Tidak ada satu pasal pun dalam peraturan perundang-undangan yang mengecualikan diperbolehkan dibuat Perjanjian Ikatan Jual Beli terhadap

kepemilikan tanah *Absentee/guntai*. Dibuat Perjanjian Ikatan Jual beli karena ada beberapa syarat yang belum bisa dipenuhi, tetapi bukan berarti belum dipenuhinya syarat itu (misalnya status objek masih berupa tanah sawah) maka dibuat perjanjian yang isinya justru melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan (larangan pemilikan tanah *Absentee/guntai*). Hal ini akan menjadi problem di kemudian hari apabila si Pembeli hendak menindaklanjuti dengan pembuatan Akta Jual Beli. Sesuai dengan amanat Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN, seharusnya Notaris menjelaskan (memberikan penyuluhan hukum) kepada para pihak tentang larangan tersebut.

Ada dua cara untuk mengatasi masalah kepemilikan tanah secara *Absentee/guntai* bagi calon pembeli, yaitu:

1. Pemohon (calon penerima hak) bertempat tinggal secara nyata di Kecamatan tempat letak objek (lihat uraian di atas).
2. Status tanah sawah (pertanian) tersebut diubah dahulu menjadi tanah pekarangan. Hal ini biasa dikenal dengan Ijin Pengerangan.