

BAB II

TINJAUAN UMUM TERHADAP PENGERTIAN DAN PENGUASAAN TANAH LANDREFORM DAN TANAH ABSENTEE DALAM HUKUM PERTANAHAN INDONESIA.

A. Gambaran Umum Kecamatan Bangkinang Kabupaten Kampar

Kecamatan Bangkinang Seberang terletak dalam wilayah Kabupaten Kampar. Kabupaten Kampar memiliki 21 kecamatan, sebagai hasil pemekaran dari 12 kecamatan sebelumnya. Kedua puluh satu kecamatan tersebut (beserta ibu kota kecamatan) adalah²⁰:

1. Bangkinang (ibu kota: Bangkinang).
2. Bangkinang Barat (ibu kota: Kuok).
3. Bangkinang Seberang (ibu kota: Muara Uwai).
4. Gunung Sahilan (ibu kota: Kebun Durian).
5. Kampar (ibu kota: Air Tiris).
6. Kampar Kiri (ibu kota: Lipat Kain).
7. Kampar Kiri Hilir (ibu kota: Sei.Pagar).
8. Kampar Kiri Hulu (ibu kota: Gema).
9. Kampar Timur (ibu kota: Kampar).
10. Kampar Utara (ibu kota: Desa Sawah).
11. Perhentian Raja (ibu kota: Pantai Raja).
12. Rumbio Jaya (ibu kota: Teratak).

²⁰ <http://wikipedia.id>

13. Salo (ibu kota: Salo).
14. Siak Hulu (ibu kota: Pangkalanbaru).
15. Tambang (ibu kota: Sei.Pinang).
16. Tapung (ibu kota: Petapahan).
17. Tapung Hilir (ibu kota: Pantai Cermin).
18. Tapung Hulu (ibu kota: Sinama Nenek).
19. XIII Koto Kampar (ibu kota: Batu Besurat).
20. Kampar Kiri Tengah (ibu kota: Simalinyang).
21. Koto Kampar Hulu (ibukota: Tanjung)

Kecamatan Bangkinang Seberang ini memiliki 9 kelurahan dengan jumlah populasi yang terdata adalah sebanyak 29.087 jiwa. Kecamatan ini telah memiliki beberapa fasilitas berupa puskesmas, kantor Polisi Sektor, kantor pos, sarana pasar rakyat, beberapa sekolah mulai dari tingkat TK sampai dengan tingkat SMA. Sarana jaringan komunikasipun telah merambah ke kecamatan ini sehingga memudahkan komunikasi dari kecamatan bangkinang seberang keseluruh pelosok negeri di Indonesia.

Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar merupakan Instansi Unit Pelaksana Badan Pertanahan Nasional RI yang melaksanakan sebagian tugas Badan Pertanahan Nasional RI di Kabupaten Kampar. Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar mempunyai tugas pokok dan fungsi sebagaimana ditetapkan dalam peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

Adapun unit kerja pada kantor pertanahan adalah sebagai berikut :

Sub Bagian Tata Usaha (TU)

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

1. Melakukan urusan keuangan di lingkungan Kantor Pertanahan
2. Melakukan Urusan surat menyurat, kepegawaian, perlengkapan dan rumah tangga Kantor Pertanahan.

Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah (PPT)

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

1. Menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, redistribusi, pemanfaatan bersama atas tanah, dan konsolidasi tanah perkotaan dan pedesaan
2. Menyiapkan dan melakukan kegiatan pengumpulan data pengendalian penguasaan tanah, pembayaran ganti rugi tanah kelebihan maksimum, *absentee/guntai*, dan tanah partikelir, pemberian ijin pengalihan dan penyelesaian masalah

Seksi Penatagunaan Tanah (PGT)

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

1. Mengumpulkan, mengolah dan menyajikan data penatagunaan tanah
2. Menyiapkan penyusunan rencana penatagunaan tanah, memberikan bimbingan penggunaan tanah kepada masyarakat dan menyiapkan pengendalian perubahan penggunaan tanah.

Seksi Hak-hak Atas Tanah (HAT)

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

1. Menyiapkan dan melakukan kegiatan pemeriksaan dan pemberian fatwa mengenai pemberian, pembaruan, perpanjangan jangka waktu, penghentian, dan pembatalan hak-hak atas tanah
 2. Menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang pengadaan tanah bagi instansi Pemerintah
 3. Menyiapkan dan melakukan penyelesaian masalah pertanahan
- Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah (P2T)**

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

1. Melakukan identifikasi, pengukuran, pemetaan dan menyiapkan pendaftaran tanah konversi tanah milik
2. Menyiapkan pendaftaran hak-hak atas tanah berdasarkan pemberian hak dan pengakuan hak, mengumpulkan data dan informasi guna penyusunan sistem informasi guna penyusunan sistem informasi pertanahan serta memelihara daftar-daftar umum dan warkah di bidang pengukuran dan pendaftaran tanah.
3. Menyiapkan penyelesaian peralihan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan bahan-bahan bimbingan/pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta menyiapkan sarana/bahan-bahan daftar isian di bidang pengukuran dan pendaftaran tanah.

Jumlah Pegawai pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar adalah sebanyak 35 orang Pegawai Negeri Sipil dan 48 orang Tenaga Kerja Sukarela (TKS). Adapun Visi Kantor BPN Kabupaten Kampar adalah “Terwujudnya Peningkatan Pelayanan dan Tertib Administrasi Pertanahan demi terciptanya

kepastian hukum yang berkeadilan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

B. Pengertian dan Penguasaan Tanah.

Menurut Budi Harsono sebagaimana dikutip oleh Ali Achmad Chomzah, bahwa Hukum Agraria menurut pengertian Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat dengan UUPA), adalah keseluruhan kaidah-kaidah, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur agraria. Dengan demikian, maka Hukum Agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang mengatur bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya²¹.

Hukum tanah nasional adalah hukum tanah Indonesia yang tunggal yang tersusun dalam suatu sistem berdasarkan alam pemikiran hukum adat mengenai hubungan hukum antara masyarakat hukum adat tertentu dengan tanah ulayatnya²². Konsepsi hukum tanah adat adalah konsepsi asli Indonesia yang bertitik tolak dari keseimbangan antara kepentingan bersama dan kepentingan perseorangan. Oleh karena itu dapat juga disebut sebagai konsepsi pancasila karena memposisikan manusia dan masyarakatnya dalam posisi yang selaras, serasi, dan seimbang dan tidak ada pertentangan antara masyarakat dan individu²³.

Penguasaan atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial, ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan

²¹ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid 1*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2004, hlm 2.

²² Hazairin. *Demokrasi Pancasila*. Tinta Mas. Jakarta. 1973. Hal 44.

²³ Padmo Wahyono. *Bahan-bahan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila*. Aksara Baru. Jakarta. 1984. Hal 28.

bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingannya sendiri. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, 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 tercapai tujuan 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.

Menurut ketentuan Pasal 21 UUPA, 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.

C. Landreform dan Dasar Hukumnya.

Tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia. Pengaturan tentang penguasaan pemilikan tanah telah disadari dan dijalankan sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia. Perombakan atau pembaruan struktur keagrariaan terutama tanah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama rakyat tani yang semula tidak memiliki lahan olahan/garapan untuk memiliki tanah. Sehingga dapat dikatakan bahwa negara yang ingin maju harus mengadakan landreform.

Landreform berasal dari kata-kata dalam bahasa Inggris yang terdiri dari kata “*Land*” dan “*Reform*”. *Land* artinya tanah, sedangkan *Reform* artinya perubahan dasar atau perombakan untuk membentuk/membangun/menata kembali struktur pertanian. Jadi arti Landreform adalah perombakan struktur pertanian lama dan pembangunan struktur pertanian lama menuju struktur pertanian baru²⁴.

Pelaksanaan landreform merupakan kebutuhan dan keharusan yang tidak dapat dihindari guna mewujudkan keadilan sosial dan demi pemanfaatan sebesar-besarnya dari tanah untuk kemakmuran bersama. Dengan demikian pelaksanaan landreform dapat diartikan membantu mewujudkan tujuan nasional negara kita yaitu masyarakat yang adil dan makmur.

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 17 UUPA yang mengatur tentang batas minimum dan maksimum penguasaan dan pemilikan 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), Penjelasannya dimuat dalam TLN No. 5117. UU No. 56/1960 merupakan Undang-undang landreform di Indonesia, yang mengatur tiga masalah didalamnya yaitu²⁵ :

1. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian.

²⁴ I Nyoman Budi Jaya, *Tinjauan Yuridis tentang Restribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform.*, Liberty, Yogyakarta. 1989, hal 9

²⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Op.cit*, hal 370

2. 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
3. Soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.

Di Indonesia pelaksanaan landreform berlandaskan kepada Pancasila dan UUD 1945 yang terwujud di dalam satu rangkaian kegiatan bidang pertanahan. Kemudian dikatakan bahwa Landreform bertujuan untuk memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk seluruh rakyat Indonesia terutama kaum tani.

Secara umum tujuan Landreform adalah untuk mewujudkan penguasaan dan pemilikan tanah secara adil dan merata guna meningkatkan kesejahteraan rakyat khususnya petani. Secara terperinci tujuan landreform di Indonesia adalah :

1. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan sosial.
2. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan alat pemerasan.
3. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia yang berfungsi sosial.
4. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga.

Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomis yang lemah.

5. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya.

Tujuan Landreform di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu tujuan secara umum dan tujuan secara khusus. Secara umum landreform bertujuan untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Secara khusus berdasarkan tujuan secara umum di atas, maka landreform di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus, yaitu²⁶ :

1. Tujuan Sosial Ekonomis :
 - a. Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik.
 - b. Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat
2. Tujuan Sosial Politis :
 - a. Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas.

²⁶ I Nyoman Budi Jaya, *Op.cit*, hal : 11.

- b. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil.
3. Tujuan Mental Psikologis :
 - a. Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah
 - b. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.

Tanah-tanah yang menjadi obyek landreform yang akan didistribusikan pada petani penggarap menurut ketentuan Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961, meliputi ²⁷:

1. Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.
2. Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan letak tanahnya atau karena pemilikan tanah *absentee/guntai* menyebabkan:
 - a. Penguasaan tanah yang tidak ekonomis.
 - b. Menimbulkan sistem penghisapan
 - c. Ditelantarkan
3. Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang dengan berlakunya ketentuan UUPA menjadi hapus dan beralih kepada Negara.

²⁷ Ibid.

4. Tanah-tanah lain yang langsung dikuasai oleh Negara misalnya bekas tanah partikelir, tanah-tanah dengan Hak Guna Usaha yang telah berakhir waktunya, dihentikan atau dibatalkan.
5. Tanah-tanah lain, tidak termasuk di dalamnya tanah-tanah wakaf dan tanah-tanah untuk peribadatan.

Tanah-tanah obyek landreform sebelum dibagi-bagikan kepada petani penggarap, terlebih dahulu dinyatakan sebagai tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Di Indonesia prinsip dan landasan *landreform* beralasan Prinsip Hak Menguasai dari Negara. Landasan ideal landreform di Indonesia adalah pancasila karena pancasila merupakan ideologi, cara pandang bangsa dan rakyat Indonesia.

Landasan Konstitusional yang merupakan hukum dasar bangsa Indonesia dalam menjamin dan memberi hak-hak rakyatnya dalam hal ini mengenai agrarian yaitu yang terdapat dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Landasan Operasional pelaksanaan landreform di Indonesia yaitu :

1. Pasal 7, “ Untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.
2. Pasal 10 ayat (1), “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan dan mengusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Ayat (2) “ Pelaksanaan daripadda ketentuan dalam ayat (1) pasal ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.

3. Pasal 17 ayat (1), “Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7, maka untuk mencapai tujuan dalam pasal 2 (3) diatur luas maksimum dan luas minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarag atau badan hukum”.

Ayat (2) “ penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat”.

Ayat (3) “ tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum yang termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti rugi, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah”.

Ayat (4) “ tercapainya batas maksimum termaksud dalam ayat 1 yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Dengan *landreform* diatur siapa-siapa yang berhak mempunyai hak milik, pembatasan luas minimal dan maksimal luas tanah, pencegahan tanah menjadi terlantar dan tanda bukti pemelikan atas tanah. Jika diperinci, landasan *landreform* antara lain²⁸:

1. Adalah hak negara untuk menguasai seluruh kekayaan alam Indonesia yang bersumber dari pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Hak menguasai dari negara bukan hak pemilikan dari negara (kolonial) seperti asas domain, tetapi sama dengan hak ulayat dalam hukum adat. Negara diberi wewenang untuk mengatur antara

²⁸ Noer Fauzi. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Insist Press KPA dan Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 1999. Hal 24.

lain kekayaan itu mensejahterakan rakyat, antara lain dengan mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa (pasal 2 UUPA).

2. Memberikan kewenangan pada negara untuk mengeluarkan tanda bukti pemilikan tanah. Pemegang hak atas tanah hanya warga WNI tanpa membedakan jenis kelamin, sedangkan WNA tidak diberi hak demikian (prinsip nasionalitas pasal 9 jo 21 ayat 1 UUPA). Pasal tersebut membatasi kewenangan warga negara asing untuk menguasai tanah Indonesia. Hal ini untuk mencegah beralihnya keuntungan SDA Indonesia.
3. Luas tanah dengan status hak milik dibatasi luasnya, luas minimal maupun maksimal pemilikan tanah dibatasi agar tidak tumbuh lagi tuan tanah yang menghisap tenaga kerja petani melalui sistem persewaan tanah atau gadai tanah (pasal 7 jo pasal 17 UUPA). Pengaturan ini ditujukan agar keluarga petani tidak hidup dari luas tanah yang kecil. Pemilikan tanah yang terlalu kecil, tidak hanya berakibat kecilnya pendapatan pemilikannya, juga secara nasional merugikan karena rendahnya produktivitas (pasal 13 jo pasal 17 UUPA).
4. Pemilik hak atas tanah haruslah menggarap sendiri tanahnya secara aktif (pasal 10 UUPA) sehingga dapat bermanfaat bagi dirinya, keluarga maupun masyarakat banyak. UUPA melarang pemilik tanah pertanian yang tidak dikerjakan sendiri oleh pemiliknya karena akan menimbulkan tanah terlantar (*tanah absentee*) atau meluasnya hubungan buruh tani dan pemilik tanah yang

mempunyai kecenderungan yang memeras pasal 10 ayat(1) jo pasal 11 ayat(1)).

5. Panitia *landreform* akan mendaftarkan mereka yang mendapatkan pemilikan tanah, untuk selanjutnya mereka akan diberikan suatu tanda bukti pemilikan hak atas tanah. Alat bukti pemilikan itu, maka menjamin kepastian hukum atas tanah.

Adapun pelaksanaan *landreform* di Indonesia sebelum dan setelah reformasi adalah sebagai berikut :

1. Pelaksanaan *Landreform* Sebelum Reformasi

Pelaksanaan *landreform* sebelum reformasi itu diterapkan dalam 2 masa, yaitu pada masa orde lama (Orla) dan orde baru (Orba).

a. Orde Lama (Orla).

Masa Orde Lama ditandai dengan kelahiran UUPA No. 5 Tahun 1960.

Pelaksanaan *landreform* di Jawa telah dimulai sejak awal kemerdekaan. Secara historis, Orde Lama telah menempatkan *landreform* sebagai kebijakan revolusioner dalam pembangunan semestanya. Syarat pokok untuk pembangunan tata perekonomian adalah pembebasan berjuta-juta kaum tani dan rakyat pada umumnya dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan melaksanakan *landreform* menurut ketentuan hukum nasional Indonesia, sejalan dengan meletakkan dasar-dasar bagi industrialisasi, terutama industry dasar dan industry berat yang harus diusahakan dan dikuasai

negara. Meskipun demikian, kegiatan *landreform* yang ideal pernah berjalan setelah kelahiran UUPA No.5 Tahun 1960, namun kemudian gagal karena ditunggangi oleh muatan politik.

TAP MPRS RI Nomor II/1960 dan Manifesto Politik menyebutkan tiga landasan filosofis pembangunan pada masa ini yaitu:

- Anti penghisapan atas manusia oleh manusia (*la exploitation de la per la home*).
- Kemandirian ekonomi.
- Anti kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan *landreform* sebagai agenda pokoknya.

Demikian juga dari jumlah Peraturan Perundang-Undangan bidang Hukum Pertanahan Periode 1960-1966, sebagian besar dari keseluruhan peraturan perundang-undangan yang ditertibkan pada masa ini adalah tentang *landreform* dan pengurusan hak atas tanah.

Pelaksanaan program *landreform* pada masa orde lama adalah sebagai berikut:

- Pelaksanaan program pendaftaran tanah berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961, untuk mengetahui dan memberi kepastian hukum tentang pemilikan dan penguasaan tanah.
- Penentuan tanah berlebih (melebihi batas maksimum pemilikan) yang selanjutnya dibagi-bagikan kepada sebanyak mungkin petani tidak bertanah.

- Pelaksanaan program Bagi Hasil untuk pertanian berdasarkan UU No. 2 Tahun 1960 serta program Bagi Hasil pada usaha perikanan laut berdasarkan pada UU 16 Tahun 1964.
- Pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti rugi, serta perangkat peraturan lainnya.

Tetapi program pelaksanaan *landreform* tersebut mengalami stagnasi, tersendat-sendat dan tidak tuntas. Hambatan utama pelaksanaan *landreform* adalah lemahnya kemauan dan dukungan politik dari pemerintah yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, kelemahan administrasi yang tidak sempurna dan juga menyulitkan redistribusi tanah, dan tidak tersedianya data dan informasi, serta lain sebagainya.

Bahwa kelemahan administrasi yang tidak sempurna dan juga menyulitkan redistribusi tanah dan kurangnya dukungan baik itu dari rakyat, organisasi petani/politik, tokoh-tokoh dan panitia *landreform* sendiri. Hal ini menyebabkan terjadinya aksi sepihak, baik dari petani yang lapar tanah ataupun tuan tanah. Aksi ini menyebabkan dikeluarkan UU No. 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *landreform*.

Dapat dikatakan bahwa program *landreform* sebagai awalan pelaksanaan tujuan tersebut, pada penerapannya mengalami kegagalan. Hal itu karena:

- Kelambanan praktek-praktek pemerintah dalam pelaksanaan Hak Menguasai Negara.

- Tuntutan organisasi dan massa petani yang ingin meredistribusikan tanah secara segera sehingga kemudian timbul aksi sepihak.
- Unsur-unsur anti *landreform* yang melakukan berbagai mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak dari dan untuk menggagalkan *landreform*.
- Terlibatnya unsur kekerasan antara pihak yang pro dan kontra *landreform*. Konflik ini bahkan memuncak dan menimbulkan konflik yang besar dalam konflik elite politik yang berujung pada peristiwa G-30S/PKI dan jatuhnya rezim Orde Lama

Menurut Utrecht hasil dari pelaksanaan *landreform* pada masa Orde Lama adalah didistribusikan sekitar 450.000 hektar, yaitu sejak program ini dicanangkan pertama kalinya hingga akhir tahun 1964. Perinciannya adalah tahap I sejumlah 296.566 hektar dan tahap II sejumlah 152.502 hektar karena tahap II ini belum selesai. Pembagian ini terutama baru dilaksanakan di Pulau Jawa, Madura, Bali dan Nusa Tenggara. Sedangkan tanah kelebihan yang telah ditentukan adalah 337.445 hektar²⁹.

b. Orde Baru (Orba).

Orde Baru adalah sebutan bagi masa pemerintahan Presiden Soeharto di Indonesia. Orde Baru menggantikan Orde Lama yang merujuk kepada era pemerintahan Soekarno. Pada masa Orde Baru, *landreform* sudah dilaksanakan namun kurang mendapatkan perhatian yang serius dari

²⁹ <http://notarisarief.wordpress.com/2011/04/28/program-landreform-pada-massa-orde-lama/> diakses 5 Mei 2016.

pemerintah. Kondisi ini disebabkan karena pemerintah lebih fokus pada sektor non pertanian, antara lain mengupayakan pengelolaan lahan seluas-luasnya bagi pengusaha pemilik modal. Yang bertujuan untuk, mendongkrak pertumbuhan ekonomi. Selain itu, ketidakstabilan politik dan penyalahgunaan kekuasaan menyebabkan *landreform* digunakan sebagai alat untuk mengambil keuntungan secara politis dalam penguasaan lahan.

Pada Orde Baru ini pemerintah lebih memfokuskan pembangunan pada pertumbuhan ekonomi, dan memulai kebijakan pembangunan ekonominya dengan mengeluarkan UU No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing untuk menarik investasi asing dalam pengelolaan SDA.

Bahkan sepanjang pemerintahan Orde Baru selama tiga dasawarsa, dapat dikatakan *landreform* tidak dilaksanakan sama sekali dan kebijakannya juga mengambang dan kabur. Sikap ini dapat dimaknai sebagai sebuah sikap untuk mengambil keuntungan secara politis dalam perebutan penguasaan lahan ketika berhadapan dengan petani dan masyarakat. Dalam konteks otonomi daerah, di mana pemerintah daerah semakin diperkuat, namun aspek *landreform* secara umum masih menjadi kewenangan pusat. Lebih ironisnya, pemerintah lokal yang lebih berpihak kepada investor swasta, cenderung menjadi makelar untuk penyediaan tanah bagi mereka. Kebijakan *landreform* jelas bukan merupakan ide yang menguntungkan untuk meraih investor, retribusi, dan pendapatan daerah.

Namun demikian, pemerintah Orde Baru yang berkuasa pada masa berikutnya mengklaim bahwa *landreform* tetap dilaksanakan meskipun secara terbatas. Selama era pemerintah Orde Baru, untuk menghindari kerawanan sosial politik yang besar, maka *landreform* diimplementasikan dengan bentuk yang sangat berbeda.

Konsepsi hukum agrarian Orde Lama yang cenderung populis sebagaimana dalam UUPA, diganti dengan konsepsi yang berorientasi pada pembangunan ekonomi. Karena *landreform* yang merupakan salah satu kebijakan Orde Lama yang populis, dianggap sebagai produk PKI sehingga dihentikan secara total. Bahkan perebutan kembali tanah-tanah yang semula ditentukan sebagai tanah kelebihan dan karenanya menjadi objek redistribusi tanah dilakukan oleh sejumlah tuan tanah. *Landreform* yang menjadi program pokok Orde Lama dalam pemerataan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat menjadi terabaikan.

a pangan (melalui Revolusi Hijau). Pelaksanaan *landreform* pada masa Orde Baru adalah sebagai berikut:

- Adanya usaha privatisasi tanah tetap diusahakan pemerintah Orde Baru melalui program sertifikasi tanah.
- Mengadakan program transmigrasi.
- Program pengembangan PIR (Perkebunan Inti Rakyat) yang berskala besar dengan tanah-tanah yang luas.
- Pemusatan penguasaan atas tanah dan pembangunan ekonomi.
- Adanya peningkatan produksi pertanian sehingga tercapai swasembad

- Adanya program PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) untuk mempercepat program registrasi tanah.

Sebagai negara berkembang, sebagian modal pembangunan Indonesia berasal dari pinjaman dari lembaga asing. Lembaga donor tersebut berkuasa untuk mengontrol penggunaan pinjaman tersebut. Keterbatasan anggaran merupakan satu alasan pokok mengapa pemerintahan Orde Baru tidak memilih program *landreform* yang biayanya besar dan hasilnya belum tampak dalam jangka pendek. Sebaliknya, karena tekanan ekonomi kapitalis, maka tanah dijadikan komoditas untuk menarik investor asing menanamkan modalnya.

Selain itu, rezim ini mengganti PP No. 10 Tahun 1961 menjadi PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang dinilai banyak pihak merupakan agenda Bank Dunia dan lembaga keuangan internasional lainnya di Indonesia. Berbeda dengan Orde Lama yang bertujuan untuk kepentingan penataan penguasaan tanah melalui *landreform*, produk hukum Orde Baru tentang pendaftaran tanah ini untuk kepastian hukum dari pemilikan hak atas tanah melalui sertifikat.

Perbedaan lainnya adalah jika didalam UUPA dan PP No.10 Tahun 1961 lebih mendasarkan pada pendafrtan tanah dengan stelsel negatif, yaitu apa saja yang terdaftar tidak secara otomatis dan mutlak menjamin kebenaran akan pemilikan tanah. Sebaliknya dalam stelsel positif, apa-apa yang terdaftar merefleksikan keadaan yang sebenarnya. Namun dalam prakteknya pelaksanaannya kurang berhasil. Hal itu disebabkan oleh:

- Kondisi politik saat Orde Baru kurang stabil.
 - Pembangunan pertanian Revolusi Hijau tanpa landreform, tanpa disadari telah meminggirkan petani kecil.
 - Adanya penegasan stratifikasi.
 - Adanya penyusutan lahan pertanian akibat alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan industri, perumahan, dan kegiatan komersial lainnya.
- Revolusi hijau yang mengabaikan persoalan agraria, memberikan dampak buruk kepada masyarakat, karena struktur penguasaan terhadap tanah adalah basis kesejahteraan suatu masyarakat. Jika strukturnya timpang dan tidak adil, maka segala upaya yang dijalankan pada sisi *non-landreform* tidak akan mampu memperbaiki keadaan ini.

2. Pelaksanaan *Landreform* Setelah Reformasi – sekarang.

Masa Reformasi, yakni di jaman Presiden Abdurahman Wahid. Akibat pernyataannya bahwa 40 persen dari tanah-tanah perkebunan itu seharusnya didistribusikan kepada rakyat, maka berbondong-bondongnya rakyat menduduki tanah-tanah yang dibiarkan terbengkalai oleh pemiliknya. Seiring dengan perubahan konstelasi politik, alam demokrasi yang semakin mengemuka dan kemudian melahirkan salah satu produk hukum yang penting dalam konteks Reform Agraria, adalah keluarnya Tap MPR No IX/MPR/2001.

Beberapa peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan SDA (agraria) dikeluarkan sejak dilakukan reformasi pemerintahan di tahun 1998. Baik itu yang kemudian dinilai merupakan langkah maju maupun yang justru dinilai

mundur dari substansi peraturan-peraturan sebelumnya. *Landreform* kembali masuk dalam program penting pembaruan agraria, yaitu disebutkan dalam pasal 5 Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 bahwa salah satu kebijakan pelaksanaan pembaruan agrarian adalah :

- Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah oleh rakyat.
- Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui investarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

Dan dalam Pasal 6 Tap MPR RI No. IX/MPR/2001, juga disebutkan beberapa hal yang menjadi agenda pelaksanaan pembaruan agraria adalah :

- Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan.
- Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*).
- Menyelenggarakan kembali pendataan pertanahan.
- Menyelesaikan konflik-konflik.
- Memperkuat kelembagaan, dan
- Mengupayakan pembiayaan

Bersamaan dengan pelaksanaan program tersebut, terjadi juga perubahan penataan struktur administrasi birokrasi, yaitu berlakunya otonomi daerah. Permasalahan agrarian termasuk kedalam salah satu kebijakan yang diserahkan ke pemerintah daerah. Dengan otonomisasi daerah saat ini, sesungguhnya ada peluang untuk melakukan reform agraria secara “lokal”. Dan semenjak bergulirnya reformasi dan otonomi daerah, perdebatan yang ramai baru sebatas permasalahan tarik ulur administrasi pertanahan. *Landreform* belim menjadi perhatian yang serius oleh instansi-instansi pemerintah, meskipun LSM dan berbagai organisasi petani telah beberapa kali melakukan demonstrasi menuntut dilaksanakannya reform agraria.

Selanjutnya pada masa pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono, pelaksanaa *landreform* dititik beratkan pada mengagendakan redistribusi tanah kembali. Berdasarkan catatan Kompas, pembagian 8,15 juta hektar lahan ini akan dilakukan pemerintah tahun 2007 hingga 2014. Diperkirakan, 6 juta hektar lahan akan dibagikan pada masyarakat miskin, sisanya 2,15 juta hektar diberikan kepada pengusaha untuk usaha produktif yang melibatkan petani perkebunan. Tanah yang di bagian ini tersebar di Indonesia, dengan prioritas di pulau Jawa, Sumatera, dan Sulawesi Selatan. Tanah tersebut berasal dari lahan kritis, hutan produksi konversi, tanah terlantar, tanah milik Negara yang hak guna usahanya habis, maupun tanah bekas swapraja. Selain mengagendakan redistribusi tanah, pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono juga dilaksanakan program sebagai berikut :

- Memperbaiki ketimpangan kepemilikan tanah

- Mengurangi pengangguran dan kemiskinan
- Dan mengurangi konflik sengketa tanah

Semenjak era Reformasi sampai sekarang, telah terjadi perkembangan yang menggembirakan, di mana telah cukup banyak pihak yang membicarakan dan peduli dalam permasalahan *landreform*, meskipun masih terbatas pada tingkat wacana saja. Namun demikian, sampai sekarang belum disepakati bagaimana *landreform* dan *agrarian reform* (pembaruan agrarian) tersebut sebaiknya untuk kondisi di Indonesiaalam. Beberapa pihak menginginkan pembaruan agrarian secara revolusioner (serentak dan menyeluruh), namun pihak lai menginginkan pola yang lebih lunak secara gradua. Selain perihal pilihan tersebut masih banyak pertanyaan yang menggantung yang harus dijawab d konteks ini, misalnya pembagian peran pemerintah pusat dan daerah.

Sementara, soal hak kepemilikan tanah yang mencerminkan makna tanah sebagai symbol kesatuan bangsa dan negara tidak dapat didelegasikan ataupun diserahkan menjadi urusan daerah. Artinya, *landreform* berupa penataan ulang kepemilikan dan penguasaan, biarlah tetap menjadi wewenang pusat, namun aspek-*lan tenure* dapat diperankan oleh daerah mulai sekarang. Terdapat empat masalah pokok agrarian di Indonesia sebagaimana disampaikan dalam Tap MPR No. IX Tahun 2001, yaitu: kepemilikan tanah yang sempit dan timpang, konflik pertanahan, inkosistensi hukum, serta kerusakan SDA. Seluruhnya mestilah menjadi agenda yang pokok untuk diselesaikan sebelum sampai kepada perumusan konsep *landreform* yang ideal yaitu “*land to tillers*”.

Program *landreform* pernah dicoba dan diimplementasikan di Indonesia pada era tahun 1960-an, meskipun hanya mencakup luasan tanah dan petani penerima dalam jumlah yang sangat terbatas. Kemudian, sepanjang pemerintahan Orde Baru, *landreform* tidak pernah lagi diprogramkan secara terbuka, namun diganti dengan program pensertifikatan, transmigrasi, dan pengembang Perkebunan Inti Rakyat, yang pada hakekatnya bertujuan untuk memperbaiki akses masyarakat terhadap tanah. Sepanjang pemerintahan dalam era Reformasi sampai sekarang, telah tercapai beberapa perbaikan dalam hukum dan perundang-undangan keagrariaan, namun tetap belum dijumpai program nyata tentang *landreform*.

Secara teoritis, ada empat factor penting sebagai prasyarat pelaksanaan *landreform*, yaitu:

- a. Kesadaran dan kemauan dari elit politik
- b. Organisasi petani dan masyarakat yang kuat
- c. Ketersediaan data yang lengkap dan juga akurat
- d. Dukungan anggaran yang memadai

Saat ini, kondisi keempat factor tersebut masih dalam kondisi lemah, sehingga dapat dikatakan implementasi *landreform* secara serentak dan menyeluruh di Indonesia masih sulit diwujudkan.

D. Tanah Absentee dan Dasar Hukumnya.

Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*”, yang berarti tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echlos dan

Hasan Sadily, *Absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau *landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.

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.

Tanah *Absentee* merupakan salah satu objek Landreform dimana telah dijelaskan dalam PP RI No. 224 Th. 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian umum dijelaskan bahwa tanah *absentee* adalah tanah-tanah yang pemiliknya tinggal diluar daerah kecamatan tersebut menyebabkan pengusahaan tanahnya tidak ekonomis, menimbulkan sistim penghisapan misalnya disewakan, digadaikan, dibagihasilkan.

Indonesia memiliki peraturan dasar mengenai pertanahan yang diatur dalam UU No. 5 tahun 1960 (UUPA). Terdapat permasalahan yaitu mengenai pemilikan tanah *absentee/guntai* yang dilarang dan pengecualian terhadap larangan tersebut. Terdapat asas dalam UUPA yang mewajibkan atau mengharuskan tanah pertanian diusahakan secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Hal itu menandakan larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* namun terdapat pengecualian terhadap larangan tersebut. Larangan pemilikan tersebut terdapat dalam pasal 10 UUPA dan diatur lewat PP

No. 224 tahun 1961 (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964). Pengecualiannya juga diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Larangan untuk memiliki tanah secara *absentee/guntai* ini sebenarnya bertujuan agar tanah pertanian yang berada di kecamatan tersebut dikelola sendiri oleh petani yang berada di kecamatan letak tanah itu sehingga hasilnya pun maksimal. Dan jika dibiarkan seseorang atau badan hukum memiliki tanah secara *absentee/guntai* akan menyebabkan ketidakadilan karena yang bekerja bukan pemilik tanah pertanian tersebut. Sehingga tidak sesuai dengan tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia.

Secara yuridis, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* telah dituangkan dalam Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961 dan PP No 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e). Kedua Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal 10 UUPA, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan terhadap golongan ekonomi lemah.

Pada pokoknya dilarang memiliki tanah di luar kecamatan tempat letaknya tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak tempat pemilik itu dan tanahnya, masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Mengingat bahwa tujuan ketentuan Pasal 10 UUPA ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka secara yuridis ketentuan dalam pasal ini termasuk ketentuan-ketentuan hukum yang memaksa atau "*Dwingend Recht*".

Pemilik tanah pertanian yang *absentee* di dalam jangka waktu 6 bulan sejak tanggal 24 September 1961 wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan atau pindah ke kecamatan tersebut. Temyata, bahwa jangka waktu 6 bulan untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *absentee* itu tidak cukup. Maka oleh Menteri Agraria diambil kebijaksanaan memperpanjangnya hingga tanggal 31 Desember 1962 (Keputusan Menteri Agraria No. Sk VI/6/Ka/1962 dimuat di dalam TLN No. 2461)³⁰.

Dalam kehidupan sehari-hari, meskipun dilarang, pemilikan hak atas tanah *absentee* yang diperoleh dari peristiwa hukum banyak dijumpai di masyarakat. Sebagai contoh, seseorang yang bertempat tinggal di kota memperoleh warisan dari orang tuanya berupa tanah pertanian yang tertetak di desa, hal ini secara otomatis menjadikan ahli waris menjadi pemilik tanah *absentee*. Tanah pertanian tersebut tentunya akan tetap dikelola oleh ahli waris meskipun ahli waris bertempat tinggal di kota.

Larangan terhadap tanah *absentee* memang telah tegas diatur dalam beberapa peraturan namun juga tidak bisa dipungkiri telah terjadi perubahan dan penggunaan tanah yang banyak disebabkan oleh pengembangan wilayah seperti:

1. Perkembangan wilayah kota. Perkembangan ini seiring dengan peningkatan kemakmuran rakyat di satu sisi, namun disisi lainnya jumlah penduduk juga meningkat sehingga diperlukan sarana penunjang untuk memenuhi kebutuhan warga. Karena tanah yang tersedia terbatas sementara kebutuhan warga kota

³⁰ Urip Santoso, Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hal. 57.

relative terus berkembang maka upaya yang bisa dilakukan adalah perluasan/pengembangan wilayah kota ke pedesaan yang sebelumnya agraris berubah penggunaan tanahnya dari tanah pertanian menjadi tanah untuk bangunan/perumahan.

2. Perkembangan kawasan pariwisata. Program pemerintah untuk lebih meningkatkan devisa Negara dari sektor industri pariwisata membawa akibat pula pada perubahan peruntukan dan penggunaan tanah pertanian. Perubahan tersebut di antaranya adalah untuk tempat pembangunan sarana penunjang pariwisata seperti pembangunan hotel-hotel baru maupun perluasan dari hotel-hotel yang sudah ada dan pengembangan tempat-tempat wisata untuk menampung para wisatawan yang terus meningkat jumlahnya.
3. Perkembangan Kawasan Industri. Teknologi yang terus berkembang dengan pesat membawa pengaruh pada perkembangan dunia industri. Berbagai macam industri sudah mulai ada di Indonesia dari industri tekstil, industri kimia, industri logam dan berbagai macam industri lainnya. Supaya kegiatan industri tidak mengganggu keseimbangan lingkungan yang ada, maka diperlukan kawasan khusus untuk menampungnya yang disebut kawasan industri. Karena kegiatan industri terus meningkat maka tempat untuk kawasan industri pun terus meningkat dan akibat yang lebih jauh adalah tanah-tanah pertanian berubah peruntukkannya menjadi tanah non pertanian (bangunan) tempat didirikannya bangunan.
4. Perkembangan Kawasan Permukiman. Bertambahnya jumlah penduduk dan timbulnya keluarga-keluarga baru memerlukan tempat tinggal baru terpisah

dari orang tuanya. Untuk diperlukan daerah-daerah yang akan digunakan untuk perumahan tersebut dan hal yang demikian berarti merubah Penggunaan tanah dari tanah pertanian menjadi tempat/kawasan permukiman (non pertanian).

Perubahan yang demikian sangat disayangkan karena mengurangi produktivitas tanah tersebut. Perubahan penggunaan tanah pertanian yang produktif menjadi tanah non pertanian bisa dihindari apabila ada perencanaan yang baik tentang penggunaan tanah. Sehingga daerah-daerah yang dicadangkan untuk kawasan industri, kawasan perumahan/permukiman atau kawasan pariwisata dipilihlah daerah-daerah yang tanah pertaniannya tidak begitu produktif. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa meskipun pemilikan tanah pertanian secara *absentee* dilarang, tetapi sampai saat ini, berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan, masih dijumpai adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.

Berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan, dapat diketahui yang menjadi faktor penyebab terjadinya tanah pertanian *absentee* di Kecamatan Bangkinang Seberang diantaranya adalah :

1. Faktor Masyarakat, yaitu kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat
Kehidupan bermasyarakat dapat berjalan dengan tertib dan teratur tentunya didukung oleh adanya suatu tatanan agar kehidupan menjadi tertib. Di dalam masyarakat, ketertiban tentunya merupakan hal yang sangat diperlukan terutama untuk menciptakan kedamaian dalam pergaulan hidup manusia, bahwa kedamaian tersebut berarti adanya ketertiban (yang bersifat lahiriah)

dan ketentraman (bersifat batiniah). Dalam hal ini, walaupun pemerintah telah berusaha untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, namun hal ini tidak lepas pula dari peran serta masyarakat untuk mematuhi peraturan-peraturan yang telah ada. Hal ini tidak lepas dari itikad seseorang yang sudah mengetahui tentang peraturan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tersebut, mereka sengaja melanggar peraturan tersebut demi keuntungan ekonomi diri sendiri. Tanah pertanian *absentee* yang terjadi karena jual beli di bawah tangan, pada umumnya oleh pemiliknya dihasilkan pada penduduk setempat sebagai petani penggarap. Hubungan hukum seperti ini sudah berlaku umum dan bagi penduduk setempat, khususnya para petani penggarap dirasakan cukup menguntungkan baik dari segi ekonomi maupun hubungan sosial/kekeluargaan.

2. Faktor Budaya. Dalam kaitannya dengan faktor penyebab terjadinya tanah *absentee* dari aspek kebudayaan yaitu karena adanya Pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan berpola dari manusia sendiri. Pewarisan sebenarnya menjadi peristiwa hukum yang lumrah terjadi dimana-mana di setiap keluarga, akan tetapi peristiwa hukum ini menjadi penting diperhatikan sehubungan dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, apalagi jika ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* itu sebenarnya bisa dihindari dengan ahli waris itu pindah ke kecamatan di mana tanah warisan itu berada, atau tanah warisan itu dialihkan kepada penduduk yang berdomisili di kecamatan itu. Namun, dalam kenyataannya yang

dijumpai di lapangan, bahwa pewarisan itu jarang sekali yang segera diikuti dengan pembagian warisan dalam tenggang waktu satu tahun sejak kematian pewarisnya. Hal itu disebabkan karena adat kebiasaan di masyarakat, dan adanya perasaan tidak etis bila ada kehendak untuk segera membagi-bagikan harta warisan sebelum selamatan 1000 hari kematian pewaris. Selain itu menurut pandangan dari keluarga petani, menjual tanah warisan hanya boleh dilakukan dalam keadaan terpaksa, misalnya kalau ada keluarganya memerlukan biaya perawatan di rumah sakit. Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindarkan diri dari ketentuan tanah *absentee* sulit untuk dapat dipenuhi. Namun, walaupun terjadi demikian, para kepala desa atau aparat desa umumnya melindungi pula kepentingan para ahliwaris itu.

3. Faktor Hukum. Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee* termasuk ketentuan hukum yang bersifat memaksa, dengan kata lain ketentuan-ketentuan dalam Pasal 10 UUPA termasuk peraturan-peraturan yang tidak boleh dikesampingkan. Undang-undang ini dari segi hukumnya, jelaslah bahwa secara formal keseluruhan peraturan perundangan yang mengatur adalah sah, karena dibentuk oleh pejabat/instansi yang berwenang dan dalam pembentukannya telah melalui proses sebagaimana yang ditentukan. Namun, dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 60-an. Adanya

pemikiran-pemikiran pada saat peraturan dibuat, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pemilik lahan, bahwa batas wilayah untuk menentukan keberadaan dari tanah *absentee* adalah wilayah kecamatan, atau setidaknya wilayah kecamatan yang berbatasan, yaitu dengan jarak tidak lebih dari 5 Km, namun dengan adanya perkembangan teknologi komunikasi, transportasi dan semakin canggihnya metode pertanian, ternyata jarak yang demikian jauh bahkan antar pulau tidak menjadi hambatan untuk bisa mengolah tanah pertaniannya dengan efektif. Dari jarak yang berjauhan selama perantauan, ternyata para pemilik tanah masih bisa secara aktif memantau perkembangan atas penggarapan tanahnya sehingga tidak adanya tanah terlantar. Walaupun tidak menutup kemungkinan bahwa ada pula tanah-tanah pertanian yang ditelantarkan pemiliknya karena dia sendiri berdomisili di luar kota atau bahkan di luar jawa. Hal itu tentu saja menimbulkan kesulitan bagi sebagian pihak³¹. Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

4. Faktor Sarana dan Prasana. Menurut penilaian dari pemilik lahan, selama ini Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tersebut, yaitu tidak adanya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi

³¹ Wawancara dengan pemilik lahan absentee. Tanggal 5 Desember 2016.

terjadinya pemilikan/penguasaan tanah *absentee* dari aparat di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan. Kurangnya koordinasi dan kerja sama ini justru menimbulkan bentuk pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tersebut.

5. Faktor Aparat atau Penegak Hukumnya. Mengenai persoalan dan permasalahan tanah *absentee*, sebenarnya keberadaan Camat/Kepala Desa sangat strategis dalam membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah *absentee* di Kabupaten kampar.
6. Faktor Ekonomi. Sebagaimana diketahui bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena memiliki nilai ekonomis. Kabupaten Kampar terdiri dari berbagai kecamatan yang memiliki tanah pertanian yang cukup subur sehingga mengundang perhatian masyarakat kota-kota besar yang kondisi ekonominya cukup baik dan bermodal kuat untuk membeli dan menjadikan tanah tersebut sebagai investasi di hari tuanya nanti, karena mereka mempunyai harapan tanah tersebut harganya akan selalu meningkat. Seperti yang telah diuraikan di atas, bagi seorang petani, tanah pertanian adalah suatu sumber kehidupan, lambang status dalam masyarakat agraris. Karena itu seorang petani tidak mungkin meninggalkan tanah pertaniannya, membiarkan tanahnya menjadi tanah *absentee*. Selain itu data menunjukkan bahwa yang memiliki tanah pertanian secara *absentee*, bukanlah para petani, tetapi orang-orang kota yang membeli tanah pertanian. Tanah itu dibeli bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya, tetapi dibeli sebagai sarana investasi dan dijual kembali setelah harganya tinggi.

E. Hak Atas Tanah Dalam Hukum Pertanahan Indonesia.

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 :

- Hak Milik.
- Hak Guna Usaha.
- Hak Guna Bangunan
- Hak Pakai.
- Hak Sewa.
- Hak Membuka Tanah.
- Hak Memungut Hasil Hutan.
- Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dalam Pasal 53 UUPA menyebutkan hak-hak yang bersifat sementara, yaitu :

Ayat (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

Ayat (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini Hak-hak tersebut diberi sifat sementara, karena dianggap tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional. Salah satu asas penting dalam Hukum Tanah Nasional adalah bahwa dalam usaha-usaha di bidang pertanian tidak boleh ada pemerasan.

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 UUPA³².

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, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang punya maupun bermanfaat

³² K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Bandung 1985, hal 23.

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 tercapai tujuan 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.

Hak milik memiliki ciri-ciri tertentu, yaitu sebagai berikut ³³:

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. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani *hypotek* atau *creditverband*.
4. Dapat dialihkan dengan cara ditukar, dijual, dihibahkan atau melalui pewarisan.
5. Dapat dilepaskan oleh yang punya sehingga tanahnya menjadi milik Negara
6. Dapat diwakafkan.

³³ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*, Alumni Bandung, 1999, hal 52

7. Si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada.

Ketentuan tentang siapa saja yang dapat mempunyai hak milik diatur dalam Pasal 21 UUPA yaitu :

1. Hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik.
2. Badan-badan hukum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.
3. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian juga warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan haknya itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak miliknya tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
4. Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

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, yaitu³⁴ :

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

Terjadinya Hak Milik atas tanah, dapat terjadi karena :

1. Ketentuan Hukum Adat. Menurut hukum adat, hak milik dapat terjadi karena proses pertumbuhan tanah ditepi sungai pinggir laut. Pertumbuhan ini menciptakan tanah baru yang disebut “lidah tanah”. Lidah tanah ini biasanya menjadi milik yang mempunyai tanah yang berbatasan. Selain itu dapat terjadi karena pembukaan tanah, misalnya yang semula hutan, dibuka atau dikerjakan oleh seseorang, kemudian tercipta hak pakai. Sehingga hak pakai ini lama kelamaan bisa tumbuh menjadi hak milik.
2. Ketentuan Undang-undang. Menurut ketentuan konversi menurut UUPA, sejak tanggal 24 September 1960, semua hak-hak atas tanah yang ada, diubah jadi salah satu hak baru. Perubahan ini disebut Konversi. Hak-hak atas tanah yang dikonversi menjadi hak milik adalah yang berasal³⁵ :

³⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta . 2006. Hal 113

³⁵ Effendi Perangin, *Op.cit*, hal : 243

- a. Hak eigendom kepunyaan badan-badan hukum yang memenuhi syarat yaitu badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang diatur dalam PP No 38 Tahun 1963.
 - b. Hak eigendom yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai oleh WNI tunggal dan dalam waktu 6 bulan datang membuktikan kewarganegaraannya.
 - c. Hak milik Indonesia dan hak-hak semacam itu, yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai WNI atau badan hukum yang mempunyai syarat sebagai subyek hak milik.
 - d. Hak Gogolan yang bersifat tetap.
3. Penetapan Pemerintah . Pemerintah memberikan hak milik atas tanah secara langsung dari tanah yang dikuasai oleh Negara, berdasarkan suatu permohonan. Selain memberikan hak milik yang baru sama sekali, juga dapat memberikan hak milik berdasarkan perubahan suatu hak yang sudah ada, umpamanya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai³⁶. Pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari tanah yang langsung dikuasai oleh Negara (tanah Negara) dilakukan dengan Penetapan Pemerintah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah (SKPH)

Suatu hak milik dapat hapus, artinya dapat hilang atau terlepas dari yang berhak atasnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 27 UUPA, karena :

1. Tanahnya jatuh pada Negara, karena :

³⁶ Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1985, hal 11.

- 1) Pencabutan hak
 - 2) Penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
 - 3) Ditelantarkan
 - 4) Ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) yaitu jatuh kepada orang asing, berkewarganegaraan rangkap atau badan hukum.
2. Tanahnya musnah.

