

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah adalah elemen terpenting dari bumi yang kita tinggali dan memiliki peran utama sebagai sumber penghidupan manusia, baik untuk memenuhi kebutuhan pokok ataupun menjadi media untuk bertahan hidup. Pengertian tanah dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Indonesia merupakan negara yang kehidupan perekonomiannya masih sangat bergantung pada sektor pertanian dengan sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai petani. Hal ini dikarenakan wilayah Indonesia beriklim tropis dengan curah hujan yang tinggi serta kesuburan tanah yang bagus.¹ Tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan karena kehidupan manusia sangat bergantung pada tanah, jadi setiap orang selalu berusaha untuk memiliki dan menguasainya. Karena kebutuhan manusia akan tanah terus meningkat, ketersediaan tanah menjadi terbatas. Kebutuhan yang dimaksud baik dari segi ekonomi, sosial, dan segi

¹ Arba, M, 2019, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 7.

teknologi. Akibatnya, masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah sering menyebabkan perselisihan.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, menjelaskan "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya." Ini adalah dasar dari kebijaksanaan pertanahan nasional sekaligus yang menjadi tolak ukur hubungan hukum antara negara dengan tanah.² Arti "dikuasai" atau "penguasaan" dapat digunakan dalam arti fisik dan yuridis, serta dalam konteks privat dan publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, maksudnya adalah pemegang hak memiliki kekuasaan fisik atas tanah yang di haki tersebut. Misalnya, pemilik tanah akan menggunakan hak kepemilikan tanahnya untuk mengambil manfaat dari tanah tersebut.³

Kemakmuran bangsa Indonesia berasal dari tanah, terutama tanah pertanian. Oleh karena itu, penggunaan, penyediaan, penguasaan, dan pemeliharaannya harus diatur dalam suatu peraturan khusus tentang pertanahan untuk memastikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Selain itu dapat juga membantu tercapainya program pemerintah, yaitu *landreform*. *Landreform* dapat diartikan sebagai perombakan dengan menata ulang hal-hal yang berkaitan dengan

² Kolopaking. A. D. A., 2021, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia*. Penerbit Alumni, hlm 31.

³ Suarti E, "Asas Keseimbangan Para Pihak dalam Kontrak Jual Beli Tanah", *Doctrinal*, Vol. 4, No. 1 (2019), hlm. 976-987.

penguasaan atas kepemilikan hak atas tanah atau sejenisnya dengan tujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat tani.

Landreform dan pertanian memiliki hubungan timbal balik karena tujuan dari *landreform* itu sendiri adalah untuk meningkatkan produktivitas hasil tani. Dengan kepemilikan lahan yang luasnya melebihi batas kemampuan untuk digarap, pada akhirnya akan mengakibatkan penurunan produktivitas para tani. Apalagi jika si pemilik tanah adalah “*absentee landlords*”, yaitu orang yang tidak menggarap lahannya sendiri, namun pengelolaannya dipercayakan kepada warga sekitar. Pemilik tanah biasanya memiliki pekerjaan lain di kota mereka, jadi pengolahan tanah tersebut tidak dilakukan secara intensif.⁴

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah di Indonesia sampai saat ini ialah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA itu sendiri terdiri dari 67 pasal dengan sebagian besar pasalnya yang sejumlah 53 pasal mengatur tentang pertanahan. Isi pokok UUPA adalah ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang bidang keagrariaan, diantaranya terdiri dari tanah, air, angkasa, serta berbagai kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁵

Pasal dalam UUPA ada beberapa yang mengatur tentang tanah pertanian, diantaranya adalah Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17. Pasal 7 dan Pasal 17 mengatur tentang batas maksimum untuk kepemilikan tanah guna

⁴ Ady Kusnadi, 2004, *Penelitian Tentang Efektifitas Peraturan Perundang-Undangan Larangan Tanah Absentee*, Jakarta, Departemen Kehakiman dan HAM RI, hlm. 11-12.

⁵ Sulistyanyingsih, R, 2021, “Reforma Agraria di Indonesia”, *Perspektif*, Vol. 26, No. 1, hlm. 57-64.

mencegah penyalahgunaan penguasaan tanah oleh pihak tertentu yang melebihi batas ketentuan yang sudah tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai kedua pasal tersebut dijelaskan lebih luas pada Perpu Nomor 56 Tahun 1960.

Kewajiban bagi setiap warga negara baik orang pribadi maupun badan hukum yang mempunyai hak atas kepemilikan tanah pertanian diatur dalam Pasal 10 ayat (1). Mereka diharuskan untuk mengelola lahan miliknya secara aktif, tidak boleh menelantarkannya. Penjelasan yang lebih luas tentang ketentuan tersebut juga telah diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang bunyinya: “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.” Maka dari itu, dapat diambil kesimpulan dari pasal tersebut, yaitu larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*.

Tanah *absentee* adalah tanah pertanian yang letak lokasi tanahnya berbeda dengan tempat tinggal pemiliknya. Penjelasan lain juga terdapat pada Pasal 3 d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 yang 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 dimana ia bertempat tinggal.”

Tanah pertanian yang diperoleh secara pewarisan adalah milik ahli waris, namun pemilik tanah pertanian tersebut tidak dapat menjadi pemilik tanah pertanian yang tidak hadir apabila harta warisan berupa tanah pertanian itu letaknya di luar daerah tempat didirikannya tanah itu, maka kepemilikan itu dilarang oleh undang-undang-hukum yang berlaku.⁶ Lahan pertanian masih banyak dan masih banyak masyarakat yang berprofesi sebagai petani, baik sebagai pemilik maupun penggarap. Jadi, secara hukum, persoalan ini adalah untuk kepentingan peraturan perundang-undangan yang mengatur program *landreform* itu sendiri, yang merupakan salah satu prinsip yang menghambat kepemilikan tanah *absentee/guntai*.⁷

Banyak masyarakat yang mulai berpikir bahwa pertanian bukan lagi mata pencaharian utama mereka. Munculnya berbagai kemajuan dalam aspek kehidupan adalah penyebab terjadinya hal tersebut. Faktor utama yang memengaruhi ialah mobilisasi masyarakat dari daerah asalnya tinggal ke luar kota sehingga mengakibatkan tanah pertanian ditinggalkan oleh pemiliknya. Akibatnya tanah itu menjadi pasif dibiarkan begitu saja tanpa

⁶ Ginting, D, “Reformasi Hukum Tanah dalam Rangka Perlindungan Hak Atas Tanah Perorangan dan Penanam Modal dalam Bidang Agrobisnis”, *Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 18, No.1, (2011), hlm. 73.

⁷ Soemitro, Rony Hanitijo, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm 51.

dikelola dan dimanfaatkan. Inilah yang menjadi penyebab adanya tanah *absentee*.⁸

Kepemilikan lahan pertanian secara *absentee* banyak juga yang diperoleh dari peristiwa hukum yaitu pewarisan, dimana tempat tinggal ahli waris berada di luar kecamatan letak harta warisan yang berupa lahan pertanian. Sebagai contoh, apabila seseorang yang tempat tinggalnya di kota mendapatkan warisan dari orang tuanya berupa sebidang tanah pertanian yang terletak di desa, maka ahli waris tersebut secara otomatis akan membuat tanah pertanian itu statusnya *absentee*.

Ketentuan tersebut diatur dalam undang-undang karena bertentangan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani, serta bertentangan dengan fungsi sosial tanah yang didefinisikan dalam Pasal 6 UUPA. Fungsi sosial tanah berarti bahwa hak atas tanah apapun yang dimiliki seseorang tidak sah jika digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, terutama jika tindakan tersebut berdampak negatif terhadap masyarakat.⁹

Sudah ada undang-undang yang secara tegas mengatur tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee*, namun realitanya dalam kehidupan sehari-hari masih banyak dijumpai fenomena tersebut. Zaman sekarang banyak masyarakat perkotaan yang berusaha melakukan investasi

⁸ Falah, A. T., Adhim, N., & Ardani, M. N., “Kebijakan Kantor Pertanahan Terhadap Larangan Kepemilikan Tanah “Absentee/Guntai” Di Kabupaten Sleman”, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 11, No. 3 (2022), hlm 3-4

⁹ Permatasari, E., Adjie, H., & Djanggih, H., “Perlindungan Hukum Kepemilikan Tanah Absentee yang Diperoleh Akibat Pewarisan”, *Varia Justicia*, Vol. 14, No. 1 (2018), hlm. 3

dengan cara membeli lahan pertanian yang ada di pedesaan. Dengan demikian, semakin banyak lahan pertanian yang dimiliki secara *absentee*. Fakta di lapangan tersebut menunjukkan terjadi penimbunan lahan dalam jumlah besar oleh salah satu pihak, sedangkan petani menggarap lahan yang bukan miliknya. Hal tersebut akan menyebabkan hasil tani kurang optimal dan tingginya harga sewa daerah.

Implementasi UUPA terhadap kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* oleh masyarakat sampai sekarang ini masih belum mencapai level yang maksimal. Dengan kata lain pemerintah pusat hingga daerah masih belum bisa mengakomodir penerapan larangan yang menyatakan bahwa masyarakat tidak boleh memiliki lahan pertanian secara *absentee*. Dampak dari adanya peraturan tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee* ini ialah masyarakat menjadi kesusahan dalam melakukan peralihan hak atas tanah pertaniannya. Mereka dilarang mengalihkan atau menjual tanahnya kepada siapa pun, kecuali mereka yang tinggal di satu kecamatan dengan lokasi tanah itu.¹⁰

Pemindahan hak atau peralihan hak atas tanah diatur dalam Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pelaksanaan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini mempunyai kedudukan yang sangat penting, sebagai instrumen utama berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur

¹⁰ Sri Wibawanti, E., Triyuli Purwono, R., & Ikawati, N, “Kajian Yuridis Kebijakan Pengaturan Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian, *Seminar Nasional Diseminasi Hasil Penelitian*, (2021), hlm. 978–623

Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia. Catur Tertib Pertanahan adalah suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah berdasarkan Tap MPR No. IX/2001, yang terdiri dari tertib administrasi pertanahan, tertib hukum pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan dan kelestarian lingkungan hidup. Di dalam peraturan-peraturan tersebut mengatur peralihan hak atas tanah sehingga sistem pencatatan administrasi pertanahan selalu memiliki informasi terbaru tentang pemilik tanah.¹¹

Peralihan hak atas tanah memiliki hubungan yang erat dengan program catur tertib pertanahan. Hal ini dikarenakan dalam melaksanakan peralihan hak atas tanah harus mengacu pada program Catur Tertib Pertanahan ini. Tujuan utama peralihan hak atas tanah dan Catur Tertib Pertanahan adalah untuk memberikan stabilitas hukum dalam sistem pertanahan.

Sehubungan dengan ketentuan di atas, Penulis menemukan bahwa pada salah satu kecamatan di Kabupaten Sleman masih ada kepemilikan tanah pertanian *absentee*. Hal ini menunjukkan bahwa, meskipun ketentuannya tetap berlaku, kepemilikan tanah *absentee* masih ada di masyarakat. Tentu saja, keefektifan undang-undang yang melarang kepemilikan tanah *absentee* perlu dievaluasi lebih lanjut dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang menyebabkan hal tersebut terjadi.

¹¹ Korompis, S. A, “Pengaturan Hukum Tentang Pendaftaran Tanah Menjadi Hak Milik Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”, *Lex Privatum*, Vol. 6, No. 1 (2018), hlm 64-67.

Fenomena-fenomena tentang kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini akan menghambat terselenggaranya program Catur Tertib Pertanahan dan pelaksanaan *landreform*. Maka dari itu Peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“PERALIHAN HAK ATAS TANAH *ABSENTEE* TERKAIT DENGAN IMPLEMENTASI PROGRAM CATUR TERTIB PERTANAHAN DI KABUPATEN SLEMAN.”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan peralihan hak atas tanah *absentee* terkait implementasi program Catur Tertib Pertanahan di Kabupaten Sleman?
2. Apa saja faktor yang menjadi penghambat dari pelaksanaan program Catur Tertib Pertanahan dalam mengatasi kepemilikan tanah *absentee* di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi peralihan kepemilikan hak atas tanah *absentee* terkait program Catur Tertib Pertanahan di Kabupaten Sleman.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor penghambat pelaksanaan program Catur Tertib Pertanahan dalam pengelolaan tanah *absentee* di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Sebagai acuan dengan harapan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi sebagai sumber literatur di bidang hukum

khususnya yang berkaitan dengan kepemilikan lahan pertanian secara *absentee*, serta dapat memberikan perspektif pemikiran dan wawasan sebagai masukan kepada praktisi hukum dan civitas akademis mengenai kepemilikan tanah *absentee*.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Dapat memberikan masukan bagi pihak Kelurahan dan Kantor Pertanahan/ Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Sleman dalam rangka melaksanakan perannya mewujudkan program Catur Tertib Pertanahan di Kabupaten Sleman.

b. Bagi Masyarakat

Untuk menambah pengetahuan dan wawasan mereka mengenai kepemilikan tanah secara *absentee*.