

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kata agraria mempunyai arti yang sangat berbeda antara bahasa yang satu dengan bahasa lainnya. Istilah agraria berasal dari kata *akker* (bahasa Belanda), *agros* (bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *agger* (bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* (bahasa Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, *agrarian* (bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian.¹ Menurut Andi Hamzah, agraria adalah masalah tanah dan semua yang ada di dalam dan di atasnya.² Menurut Subekti dan R. Tjitrosoedibio, agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.³

Di Indonesia Undang-undang pokok yang mengatur tentang agraria adalah Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 selanjutnya disebut dengan (UUPA). Undang-undang Pokok Agraria tidak memberikan pengertian tentang agraria, hanya memberikan penjelasan mengenai ruang lingkup agraria sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya “Program *Landreform*” di Indonesia. *Landreform* adalah

¹ Urip Santoso I, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 1.

² Urip Santoso II, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif* (Jakarta: Kencana, 2012), hlm.1.

³ *Ibid*

perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan.⁴

Sejak dulu tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia dan merupakan kebutuhan hidup manusia yang mendasar. Manusia hidup dan berkembang biak, serta melakukan aktivitas di atas tanah, sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Kegiatan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya berhubungan dengan tanah. Setiap orang memerlukan tanah baik pada masa hidupnya maupun pada saat meninggal. Oleh karena pentingnya tanah bagi kehidupan, maka manusia selalu berusaha untuk memiliki dan menguasai tanah semaksimal mungkin untuk dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya.⁵

Semakin hari jumlah masyarakat Indonesia semakin bertambah. Dengan adanya pertambahan jumlah masyarakat Indonesia juga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah. Dengan semakin meningkatnya permintaan akan tanah sedangkan persediaan tanah tidak bertambah, menyebabkan banyak masyarakat yang mencari lahan pertanian di luar dari desa maupun tempat dia berdomisili. Berbagai upaya dilakukan oleh manusia untuk dapat menguasai tanah dan tentunya mempertahankannya juga dari pihak lain.

Tanpa memperhatikan norma maupun aturan hukum yang berlaku mereka terus berupaya untuk menguasai sebidang tanah dengan maksud dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Hal inilah yang selanjutnya menjadi pemicu bermunculan kasus tanah absentee/guntai. Pengertian Tanah Absentee

⁴ *Ibid*, hlm. 206.

⁵ Marihot Pahala Siahaan, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 1.

adalah tanah pertanian dimana pemiliknya berdomisili di luar kecamatan letak tanahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Maksud dari pencegahan kepemilikan tanah pertanian secara absentee ini adalah agar tanah pertanian tersebut dapat dikerjakan sendiri secara aktif oleh petani yang berdomisili di wilayah tanah pertaniannya tersebut, sehingga produktifitas tanah pertaniannya bisa tinggi dan menghapuskan penguasaan atau kepemilikan tanah pertanian secara luas pada segelintir orang atau yang lebih dikenal dengan istilah tuan-tuan tanah.

. Asas kewajiban mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif atas tanah pertanian dimuat dalam Pasal 10 UUPA yaitu.

“setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Selain Pasal 10 UUPA diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 ditambah dengan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian dan .

Walaupun pencegahan tersebut masih berlaku, namun kepemilikan dan atau penguasaan tanah pertanian secara absentee ini masih banyak ditemukan di daerah pedesaan yang pada umumnya pemilik tanah tersebut tinggal di kota yang bukan

merupakan penduduk setempat dan mempunyai pekerjaan lain dikota sehingga tanah tersebut menjadi tanah yang tidak produktif dan tidak diolah sebagaimana peruntukannya. Mayoritas pemilik tanah pertanian secara absentee bertujuan sebagai sarana investasi untuk kemudian dijual lagi karena harga tanah semakin hari semakin bertambah tinggi. Dengan demikian perlu adanya upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi kepemilikan tanah pertanian secara absentee tersebut, supaya tujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani dan sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila bisa tercapai sebagaimana mestinya.

Sehubungan dari latar belakang di atas, hal ini perlu dikaji lebih dalam lagi untuk melakukan penelitian dan menuangkan dalam sebuah bentuk skripsi dengan judul: **“Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Peraturan Pemerintah No.224 tahun 1961 melarang kepemilikan tanah pertanian secara absentee?
2. Bagaimanakah upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah atas kepemilikan tanah pertanian secara absentee?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah tersebut, maka tujuan dari penulisan Proposal skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memperoleh kejelasan mengenai apakah Peraturan Pemerintah No.224 tahun 1961 melarang kepemilikan tanah pertanian secara absentee.
2. Untuk memperoleh kejelasan mengenai upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah atas kepemilikan tanah pertanian secara absentee.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun yang dapat diambil dari proposal skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran yang berarti bagi ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang pertanahan, serta masyarakat umumnya mengenai pelaksanaan larangan kepemilikan tanah pertanian secara absentee.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan serta dapat memberikan solusi kepada Pemerintah khususnya Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini selaku pengambil kebijakan di dalam pelaksanaan larangan tanah absentee dan didalam pembuatan kebijakan hukum pertanahan selanjutnya.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁶ Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dalam penulisan skripsi ini menggunakan Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini dimaksudkan bahwa yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.⁷

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa berbagai literatur yang dikelompokkan ke dalam:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki undang-undang.⁸

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 35.

⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 302.

⁸ *Ibid*, hlm. 295.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
4. Keputusan Presiden No. 55 tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Landreform*.
5. Peraturan Presiden No. 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
6. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 4 tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dan Absentee/Guntai.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1997 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (*Absentee*) oleh Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri.
8. Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
9. Keputusan Kepala BPN RI No. 2 tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kabupaten/Kota

- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh dan pendapat para sarjana yang berhubungan dengan topik penelitian.⁹

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

1. Studi peraturan perundang-undangan

Mengkaji dari beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya yang berkaitan dengan penelitian. Dalam teknik ini akan dikumpulkan dari bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian.

2. Studi Pustaka

Teknik studi kepustakaan dilakukan berdasarkan bahan penelitian yang berupa bahan hukum sekunder. Dalam teknik ini akan dikumpulkan dari buku-buku teks yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, dan hasil-hasil simposium mutahir yang berkaitan dengan topik penelitian.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan penelitian yang digunakan adalah dengan cara deskriptif analitis, yang artinya peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan bahan-bahan hukum yang telah diperoleh baik dari peraturan perundang-undangan, ataupun dari buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, dan hasil-hasil simposium mutahir yang berkaitan dengan topik penelitian. Kemudian disusun secara

⁹ *Ibid*, hlm. 296.

sistematis untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang ada dalam penelitian ini.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Agar penulisan karya ilmiah ini dapat terarah dan sistematis, dibutuhkan sistem penulisan yang baik dimana setiap uraian akan dibagi kedalam tiap-tiap bab.

Bab I Pendahuluan merupakan bab yang menguraikan mengenai pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka merupakan bab yang berisikan tinjauan pustaka yang menyajikan teori tentang tinjauan umum tentang *landreform* di Indonesia dan tinjauan tentang Tanah Absentee.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan adalah bab yang berisikan kajian terhadap rumusan masalah yang membahas mengenai larangan memiliki tanah pertanian secara absentee, serta penyelesaian hukum yang dapat dilakukan apabila ada kepemilikan tanah pertanian secara absentee.

Bab IV Penutup merupakan bab yang berisikan kesimpulan dari masalah-masalah yang dirumuskan dalam penelitian, setelah mengambil kesimpulan dari seluruh data yang diperoleh dari penelitian dapat pula memberikan saran-saran yang membangun demi kesempurnaan penelitian ini.