

**EFEKTIVITAS LARANGAN PEMILIKAN TANAH
PERTANIAN SECARA ABSENTEE
(Studi Kasus di Kecamatan Selogiri, Kabupaten Wonogiri)**



TESIS

Disusun Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Mencapai Derajat Sarjana S2

Magister Kenotariatan

Oleh :

DIANA TANTRI CAHYANINGSIH, SH, M.Hum

Nim B4B.001111

PEMBIMBING :

Hj. SRI SUDARYATMI, SH.,M.Hum

**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2003

**EFEKTIVITAS LARANGAN PEMILIKAN TANAH
PERTANIAN SECARA ABSENTEE
(Studi Kasus di Kecamatan Selogiri, Kabupaten Wonogiri)**

**TESIS S2
Telah dipertahankan di depan penguji
Pada tanggal 23 Desember 2003
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima**

Oleh

**DIANA TANTRI CAHYANINGSIH, SH, M.Hum
Nim B4B.001111**

MENYETUJUI

PEMBIMBING UTAMA


**Hj. SRI SUDARYATMI, SH, M.Hum.
NIP : 131 673 421**

**KETUA PROGRAM STUDI
MAGISTER KENOTARIATAN**


**Prof. I.G.N. SUGANGGA, SH
NIP : 130 359 063**

**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2003

ii

UPT-PUSTAK-UNDIP
No. Daft: 2471/T/Mnot/er
Tgl. : 9 Maret 2004

MOTTO

DEMI MASA.

*SESUNGGUHNYA MANUSIA ITU BENAR-BENAR
BERADA DALAM KERUGIAN,*

*KECUALI ORANG-ORANG YANG BERIMAN DAN
MENERJAKAN AMAL SALEH DAN NASEHAT
MENASEHATI SUPAYA MENETAPI KESABARAN.*

(Q.S. AL 'ASHR : 1-3)

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala nikmat dan karunia-NYA, sehingga tesis dengan judul :

“EFEKTIVITAS LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA ABSENTEE” (Studi Kasus di Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri), dapat terselesaikan.

Penulisan tesis ini selanjutnya dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat meraih derajat Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang. Hanya karena pertolongan Allah SWT dan bimbingan dari Ibu dan Bapak Dosen Pembimbing, sehingga tesis ini dapat penulis selesaikan.

Walaupun demikian, penulis menyadari sepenuhnya bahwa tiada gading yang tak retak, begitu pula halnya tiada manusia yang dapat luput dari khilaf dan kesalahan, apabila terdapat kekeliruan dan kesalahan dalam penyusunan dan penulisan tesis ini, penulis sangat mengharapkan sumbangan pemikiran demi penyempurnaan tesis ini, sehingga nantinya tesis ini dapat dijadikan sebagai pegangan dan tolak ukur dalam penulisan karya ilmiah hukum bagi mahasiswa Program Studi Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang pada masa yang akan datang.

Tiada seorangpun yang dapat memenuhi segala kebutuhannya sendiri, begitu pula penulis dalam penyusunan dan penulisan tesis ini, sehingga pada kesempatan ini tidak berlebihan sekiranya penulis dengan rendah hati menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Ibu Pembimbing dan Para Tim Review Proposal serta kepada berbagai pihak yang telah membantu di dalam penyusunan dan penulisan tesis ini.

Untuk itu teriring do'a semoga Allah SWT berkenan menerima sebagai amal sholeh, perkenankan penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada yang terhormat :

1. Bapak **Prof. I.G.N. Sugangga, SH**, selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, yang telah memberi kesempatan, kepercayaan dan dorongan serta kedisiplinan dan kejujuran ilmiah
2. Bapak **R. Suharto, SH, M.Hum**, selaku Sekretaris Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
3. Ibu **Hj. Sri Sudaryatmi, SH.,M.Hum**, yang dengan penuh kesabaran membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
4. Bapak **Sukirno, SH.,M.Si**, yang dengan penuh kesabaran membantu membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Bapak **H. Achmad Chulaemi,SH.**,selaku pengampu mata kuliah Hukum Agraria dan Reviewer pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
6. Ibu **Hj. Endang Srisanti,SH.,MH**, selaku Reviewer pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
7. Bapak **Bambang Eko Turisno, SH,MH**, selaku Dosen Wali pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
8. Para Guru Besar dan Bapak Ibu Dosen pada Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah memberi bimbingan dan menularkan ilmunya kepada penulis.
9. Bapak **Edy Sulistyanto, SIP.,Msi**, Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Wonogiri dan stafnya yang telah membantu memberikan data dalam penulisan tesis ini.
10. Bapak **Purwanto**, sebagai staf seksi PPT(Pengaturan Penguasaan Tanah) BPN Kabupaten Wonogiri.

11. Bapak **Sri Warsito** , selaku Camat Kecamatan Selogiri dan stafnya , yang telah memberikan bantuan dan informasi data, sehingga penulisan tesis ini dapat penulis selesaikan.
12. Bapak **Purwoko, S.Sos**, selaku Kasi Pemerintahan Kecamatan Selogiri, yang dengan kesabarannya membantu dalam memberikan informasi data sehingga penulisan ini dapat penulis selesaikan.
13. Bapak **Tukimin** Kepala Desa Singodutan dan Bapak **Mudjiono** Selaku Sekretaris desa dan Stafnya.
14. Ibu **Sudiyem** Kepala Desa Jaten dan Bapak **Saimo** Selaku Sekretaris desa dan Stafnya.
15. Bapak **Mulyono** Kepala Kalurahan Kaliancar dan Bapak **E. Koesmanto**, Selaku Sekretaris desa dan Stafnya.
16. Segenap pengelola Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, yang dengan penuh kesabaran membantu dan melayani penulis selama kuliah maupun dalam penyelesaian tesis ini dapat terselesaikan.
17. Teristimewa penulis haturkan terimakasih tak terhingga dan sembah sujud buat Ibunda **SUCI NINGSIH** dan Ayahda **Drs. HARY SOEWARNO** tercinta, yang telah mendidik, mengasuh, membiayai, memberi dorongan dan selalu mendoakan penulis, teriring doa : Ya Allah, ampunilah dosa kedua orang tua kami, dan berilah kasih sayang-MU sebagaimana mereka telah memberikan kasih sayangnya kepada kami. AMIN.
18. Saudara-saudaraku: **Mbak Alvin Tantri Hastuningsih, SH** dan **Mas Purnomo , SH**, Adik-Adikku **Lilik Triasmoro, Wahyu Setiadi, Eny Yuliaty**, juga keponakanku **Kelvin**, yang selalu memberikan semangat, dorongan dan motivasi kepada penulis untuk segera menyelesaikan studi penulis di Magister Kenotariatan Undip.

19. Sahabat-sahabatku yang telah banyak membantu dan memberi dukungan dan semangat untuk segera menyelesaikan tesis ini yaitu : **Mbak Latifah Haniem, SH, M.Hum, Om Koeswiyono, SH. , Mbak Ari Murbawani SH,M.Kn, Sri Widyawati,SH,M.Kn, Budiono, SH.M.Kn, Farhan SH. Spn, Mbak Yuniarti, SH. M.Kn, Lia Amalia SH, M.Kn, Mas Yanto SH,M.Kn, Endah SH, Tardi SH, M.Kn, Yulendra SH, Rigwan SH, M.Kn, Pak Iwan SH, Pak Nuswantoro SH, Pak Suteki SH, M.Hum, Mbak Herni, SH** dan juga teman-temanku yang lainnya seangkatan 2001 Magister Kenotariatan.
20. Dan juga pihak-pihak lain yang langsung maupun tidak langsung turut membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

Semarang, November 2003

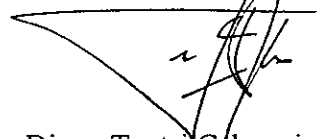
DIANA TANTRI CAHYANINGSIH

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan Lembaga Pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan didalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, 20 Nopember 2003

Yang menyatakan



Diana Tantri Cahyaningsih, SH

ABSTRACT

The Affectivity prohibition of Farmland Ownership in Absentee (the Case Study in the Sub District of Selogiri the Regency of Wonogiri) Diana Tantri Cahyaningsih, 130 pages. Thesis. Semarang : The Notary Magisterial Program of Post Graduate Program Diponegoro University.

Lands in human's life have a very important meaning because most of human's lives depend on lands. As the implementation of the Law (UU) number 5 year 1960 about the Basic Regulation of Agrarian Principals (UUPA), the government issued the Law (UU) number 56 Prp year 1960 about the decree of farmland width by the implementation of Government Regulation (PP) Number 224 year 1961 about the implementation of lands sharing and the giving of compensation. In article 3, is ruled about the Prohibition of Farmland Ownership in Absentee, that is, that the ownership of farmland by the person who lives out of the sub district, the location of land is prohibited. It has a purpose to farmers can be actively and effectively in cultivating their lands that will increase their productivity. As a matter of fact, in the sub district of Selogiri the Regency of Wonogiri, the prohibition of farmland ownership in absentee is not effective. It is proven by the presence of farmland ownership in absentee. This research used a juridical sociological approach. The factor of absentee land ownership in the sub district of Selogiri the Regency of Wonogiri caused by the society factor, that is the presence of people mobility and the lack of people's law awareness, the cultural factor because of inheritance, the legal factor, the facility and infra structure factor, the law officer factor, and the economical factor. Therefore, the government strives to overcome the absentee land ownership by doing an administration and legal control. The Government should reexamine the policy about the prohibition of farmland ownership in absentee with a limitation out of sub district. It is necessary to carry out cooperation between the National Land Office with the other related institutions such as the Head of Sub District and Village in striving to overcome the ownership of farmland in absentee.

ABSTRAK

Efektivitas Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee (Studi Kasus di Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri) Diana Tantri Cahyaningsih, 130 halaman. Tesis. Semarang :Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.

Tanah didalam kehidupan manusia mempunyai arti sangat penting karena sebagian besar dari kehidupan manusia tergantung dari tanah. Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pemerintah mengeluarkan UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dengan pelaksanaan PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian pada Pasal 3, diatur adanya Larangan Pemilikan Tanah Secara Absentee yaitu bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanahnya dilarang. Hal ini bertujuan agar petani bisa secara aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertaniannya sehingga akan meningkatkan produktivitas. Ternyata didalam kenyataannya yang terjadi di kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee tidak efektif. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya pemilikan tanah pertanian absentee. Penelitian ini menggunakan pendekatan Yuridis Sosiologis. Yang menjadi faktor terjadinya pemilikan tanah absentee di Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri disebabkan faktor masyarakatnya yaitu adanya mobilitas penduduk dan kurangnya kesadaran hukum masyarakat, faktor budaya karena pewarisan, faktor hukumnya, faktor sarana dan prasarananya, faktor aparat penegak hukumnya dan faktor ekonomi. Untuk itu pemerintah telah berupaya mengatasi terjadinya pemilikan tanah absente tersebut dengan melakukan penertiban administrasi dan penertiban hukum. Hendaknya pemerintah mengkaji ulang terhadap kebijakan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee dengan batasan diluar kecamatan. Perlu adanya kerjasama antara Badan Pertanahan Nasional dengan intansi lain yang terkait yaitu camat dan kepala desa dalam upaya mengatasi terjadinya pemilikan tanah pertanian secara absentee.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PENGANTAR.....	iv
PERNYATAAN	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Sistematika Penulisan Tesis.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Tentang Hak Milik Tanah	12
a.1. Pengertian Hak Milik Tanah	13
a.2. Subyek Hak Milik Tanah	15
a.3. Terjadinya Hak Milik Tanah	17
a.4. Hapusnya Hak Milik Tanah	19
a.5. Ciri-ciri Hak Milik Tanah	21
B. Landreform Di Indonesia	
b.1. Pengertian Landreform	22
b.2. Tujuan dan Obyek Landreform	23
b.2.1. Tujuan Landreform	23
b.2.2. Obyek Landreform	25
b.3. Program Landreform	27

C. Tinjauan Umum Tentang Tanah Absentee Sebagai Obyek Landreform.	
c.1. Pengertian Tanah Absentee dan Pengaturannya..	33
c.2. Maksud dan Tujuan Diadakannya Larangan	
Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee	35
c.3. Dasar Hukum Yang Mengatur Larangan	
Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee	36
c.4. Pengecualian Larangan Pemilikan	
Tanah Pertanian Secara Absentee	43
D. Efektivitas Hukum	
d.1. Pengertian Efektivitas Hukum.....	45
d.1.1. Faktor Hukum	48
d.1.2. Faktor Penegak Hukum	50
d.1.3. Faktor Sarana dan Prasarana	53
d.1.4. Faktor Masyarakat	54
d.1.5. Faktor Budaya	55
d.2. Bekerjanya Hukum	58
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	
1. Metode Pendekatan	62
2. Spesifikasi Penelitian	64
3. Lokasi Penelitian	64
4. Populasi dan Sampling	65
5. Jenis dan Sumber Data	66
6. Teknik Pengumpulan Data	67
7. Teknik Analisa Data	69
8. Teknik Pengecekan Keabsahan Data	70
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Kecamatan Selogiri Kabupaten	
Wonogiri	72
A.1. Keadaan Umum Daerah Penelitian	72
A.2. Keadaan Penduduk	75

B. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Tanah Pertanian Absentee Di Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri	83
B.1. Faktor Masyarakat	95
B.1.a. Mobilitas Penduduk	95
B.1.b. Kurangnya kesadaran hukum dari Masyarakat	100
B.2. Faktor Budaya	107
B.3. Faktor Hukum	111
B.4. Faktor Sarana dan Prasarana	115
B.5. Faktor Aparat atau Penegak Hukumnya	116
B.6. Faktor Ekonomi	118
C. Upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi pelanggaran larangan pemilikan tanah pertanian	
c.1. Melakukan penertiban administrasi	119
c.2. Melakukan penertiban hukum	120
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	122
B. Saran-saran	123
Daftar Pustaka	124
Lampiran-Lampiran	

DAFTAR SINGKATAN

ABRI	:	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
BPN	:	Badan Pertanahan Nasional
GBHN	:	Garis-Garis Besar Haluan Negara
Ha	:	Hektar
HGU	:	Hak Guna Usaha
HGB	:	Hak Guna Bangunan
KK	:	Kepala Keluarga
Kades	:	Kepala Desa
KTP	:	Kartu Tanda Penduduk
MPR	:	Majelis Perwakilan Rakyat
PP	:	Peraturan Pemerintah
PPAT	:	Pejabat Pembuat Akta Tanah
PNS	:	Pegawai Negeri Sipil
UU	:	Undang-Undang
UUD	:	Undang-Undang Dasar
UUPA	:	Undang-Undang Pokok Agraria (Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria)

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Persoalan tentang tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti sangat penting, oleh karena sebagian besar dari kehidupan manusia tergantung pada tanah. Betapa tidak, tanah adalah tempat bermukim bagi umat manusia disamping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani . Tanah dapat dinilai pula sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen, karena memberi suatu kemantapan untuk dicadangkan bagi kehidupan dimasa mendatang.

Tanah merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Tanah dalam masa pembangunan bertambah penting artinya, karena adanya peningkatan volume pembangunan dalam bidang-bidang pertanian, industri modern, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan sosial dan lain-lain. Hal ini semakin kompleks bila dikaitkan dengan pertambahan penduduk yang memerlukan areal yang luas, otomatis mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah.

Indonesia telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertanahan sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yang dinyatakan berlaku sejak tanggal 24 September 1960.

Negara Indonesia sebagai bentuk organisasi kekuasaan rakyat memiliki hak untuk mengatur tentang pendayagunaan tanah dan penguasaannya serta pemilikinya, sehingga bentuk praktek yang merugikan kepentingan umum dapat dihindarkan. Obyek hukum agraria dalam arti luas mencakup hak-hak penguasaan atas tanah, bumi, air dan ruang angkasa, sedangkan obyek hukum agraria dalam arti sempit adalah hak-hak penguasaan atas tanah.¹ Hak-hak penguasaan atas tanah bukan berarti hak yang dimiliki seseorang untuk menguasainya dengan penuh sehingga dapat berbuat apa saja terhadap tanah tersebut, melainkan hak-hak penguasaan dari bangsa terhadap semua tanah diwilayahnya.

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, yaitu :

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

¹ A.P. Parlindungan, *Aneka Hukum Agraria*, Alumni, 1983, Bandung, hal.6

Maka dengan Pasal 2 ayat 3 UUPA memberikan wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, adil dan makmur.

Pemerintah juga cukup peka dalam menanggapi masalah pertanahan tersebut, hal ini dapat kita ketahui dari arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Umum dalam Pola Umum Pelita ke Enam, yakni yang tertuang dalam Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004;IV , B,16: yang berbunyi :

“ Mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang”.

Disamping itu sesuai dengan Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam diamanatkan bahwa pembaharuan agraria mencakup suatu proses berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, sedangkan pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.

Sehubungan dengan amanat GBHN 1999 – 2004 dan ketetapan-ketetapan MPR tersebut, maka kebijakan yang di tempuh di bidang pertanahan adalah :

“mewujudkan pengelolaan pertanahan yang dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada masyarakat secara berkeadilan melalui pengaturan pemilikan/penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta pemberian perlindungan dan kepastian hukum hak rakyat atas tanah.”²

Dalam rangka penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, kita harus menggiatkan kembali pelaksanaan “Landreform”.

Tujuan *Landreform* yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.³

Pengaruh “*Landreform*” dan pertanian secara timbal balik, adalah jelas, karena salah satu tujuan “*Landreform*” adalah peningkatan produktivitas. Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktifitas menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemiliknyanya adalah “*absente landlords*” (tuan tanah), yang tidak

² Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Tahun 2001 – 2004.

³ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hal : 122.

menggarap sendiri tanah miliknya, tetapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu. Pengolahan tanah tersebut tidak dilakukan secara intensif, cukup sekedar saja karena biasanya pemilik tersebut mempunyai pekerjaan lain di kota tempat ia bertempat tinggal.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok *landreform* yang diatur dalam Pasal 7, 10 dan 17 UUPA. Maksud dari pelarangan pemilikan tanah secara *absentee* ini adalah agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah di tangan segelintir tuan tanah-tuan tanah.

Sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan UU no. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 (3) UUPA jo UU No. 56 Prp Tahun 1960 tersebut, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (LN 1961 No. 280). PP ini kemudian telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun 1964 (LN 1964 No. 112).

Dalam rangka untuk kepastian hukum di bidang pertanahan oleh pemerintah, maka tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga penguasaan dan pemilikan tanah yang melebihi batas serta tanah *absentee* tidak diperbolehkan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat 1 PP No. 224 tahun 1961 jo Pasal 1 PP No 41 tahun 1964 dinyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Menurut PP ini, pengertian tanah pertanian secara *absentee* yaitu pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

Sehubungan dengan itu, maka perlu para pemilik tanah pertanian bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, agar dapat mengerjakan sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960 Tentang UUPA), menetapkan bahwa :

- (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan ayat 1 akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan
- (3) Pengecualian dari pada asas tersebut pada ayat 1 ini diatur dalam Peraturan Perundangan .

Pasal 10 UUPA ini merupakan dasar/landasan bagi larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yang kemudian diatur dalam Pasal 3 PP No. 224 tahun 1961 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, pada Pasal 3a sampai dengan 3e.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem-sistem penghisapan . Ini berarti bahwa para petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala resikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Disisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya.

Dalam kenyataannya , sekalipun larangan ini masih berlaku, pemilikan atau penguasaan tanah pertanian secara *absentee* ini masih terus berlangsung sampai sekarang di Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri.

Kecamatan Selogiri merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Wonogiri yang paling subur daerah pertaniannya khususnya tanah sawahnya yang mendapat irigasi dari aliran Waduk Gajah Mungkur.

Kondisi wilayah yang demikian itu, maka masyarakat Kecamatan Selogiri umumnya menjadi petani, baik sebagai pemilik maupun sebagai petani penggarap. Namun dengan keberhasilan pembangunan di segala bidang antara lain adanya kemudahan transportasi dan pendidikan, menyebabkan terjadinya perubahan pola pikir kehidupan masyarakat setempat dan kebiasaan dalam tata cara memenuhi kehidupan sehari-hari yang berkaitan dengan pertanian.

Dengan kemajuan pendidikan sebagian anggota masyarakat menganggap bekerja di sektor pertanian bukan sebagai lapangan kerja dan tidak dapat dihitung sebagai pekerjaan tetap, terutama bagi angkatan kerja yang berpendidikan SLTP ke atas. Mereka banyak yang bekerja ke kota sebagai pedagang, buruh pabrik, buruh tidak tetap dan sebagainya. Hal ini mengakibatkan banyak pemilik tanah pertanian yang bekerja ke kota, tanahnya digarap orang lain, sehingga pertanian digunakan sebagai sampingan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, mendorong penulis untuk melakukan penelitian serta menuangkan dalam bentuk tesis

yang berjudul : **EFEKTIVITAS LARANGAN PEMILIKAN TANAH
PERTANIAN SECARA ABSENTEE (Studi Kasus di Kecamatan
Selogiri Kabupaten Wonogiri).**

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka permasalahan pokok ini dapat dirinci sebagai berikut :

- 1) Faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya tanah pertanian secara *Absentee*?
- 2) Upaya-upaya apakah yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi terjadi pelanggaran terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*?

C. TUJUAN PENELITIAN.

Tujuan utama yang akan dicapai dalam penelitaian ini adalah :

- 1) Untuk mengetahui tentang faktor-faktor terjadinya tanah pertanian secara *absentee*.
- 2) Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi terjadinya pelanggaran terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.

D. MANFAAT PENELITIAN

- 1) Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran yang berarti bagi ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum pertanahan serta masyarakat umumnya mengenai pelaksanaan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan didalam pelaksanaan larangan tanah *absentee* pada umumnya dan didalam pembuatan kebijakan hukum pertanahan selanjutnya.
- 3) Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pedoman untuk kegiatan penelitian berikutnya yang sejenis.

E. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

Penulisan tesis ini diawali dengan bab I Pendahuluan yang berisi uraian tentang latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

Dalam bab II Tinjauan Pustaka diuraikan Tinjauan Tentang Hak Milik Tanah, Landreform di Indonesia, Tinjauan Umum Tentang Tanah *Absentee* Sebagai Obyek Landreform, dan Pengertian Efektivitas Hukum.

Dalam bab III tentang Metodologi Penelitian diuraikan tentang metode pendekatan, spesifikasi penelitian, lokasi penelitian,

populasi dan sampling, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisa data dan teknik pengecekan keabsahan data.

Dalam Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan akan diuraikan tentang Gambaran Umum mengenai lokasi Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri, Faktor-Faktor terjadinya Tanah Absentee, dan Upaya-upaya pemerintah untuk mengatasi terjadinya pelanggaran terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.

Dalam Bab V berisi tentang Kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan dan Saran-saran sebagai rekomendasi berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN TENTANG HAK MILIK TANAH

Hak atas tanah merupakan kewenangan tertentu yang diberikan kepada seseorang untuk berbuat sesuatu akan tanahnya. Didalam Pasal 16 ayat 1 UUPA ditentukan beberapa macam hak atas tanah yang 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 diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebabkan 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 didalam 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 ialah bahwa dalam usaha-usaha dibidang pertanian tidak boleh ada pemerasan.⁴

A.1. PENGERTIAN HAK MILIK

Pengertian Hak Milik menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Pasal 20 (1) adalah : " Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6." Pasal 6 UUPA disebutkan bahwa semua pihak atas tanah (didalamnya hak milik) mempunyai fungsi sosial.

Dari Pasal 20 tersebut dapat kita lihat adanya unsur-unsur yang merupakan sifat hak milik yaitu :

- a. Hak milik bersifat "turun temurun", artinya bahwa hak milik itu tidak hanya berlangsung selama hidup orang yang mempunyai saja akan tetapi hak milik itu dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknyanya meninggal dunia.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, 1995, hal : 279.

- b. Hak milik itu merupakan hak yang “**terkuat**”, artinya bahwa hak milik adalah hak yang paling kuat dan dapat dibebani dengan hak guna bangunan maupun hak pakai, sedangkan hak-hak lainnya tidak dapat dibebani dengan hak milik.
- c. “**Terpenuhi**”, artinya bahwa hak milik memberikan wewenang yang paling luas dengan hak yang lain sehingga dapat dipakai untuk keperluan mendirikan bangunan maupun pertanian.

Undang-Undang Pokok Agraria dalam penjelasannya mengenai rumusan itu mengemukakan kata-kata **terpenuhi** dan **terkuat** dengan maksud untuk membedakannya dengan hak-hak yang lainnya yaitu Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai. Kata-kata **terkuat** dan **terpenuhi** 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.⁶

Sifat **terkuat** dan **terpenuhi** 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

⁶ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1985, hal. 23.

dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan dan mewariskannya.⁷

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak 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.

Ketentuan tentang hak atas tanah mempunyai fungsi sosial tersebut tidak bermaksud untuk mendesak kepentingan seseorang dengan kepentingan masyarakat akan tetapi UUPA juga memperhatikan kepentingan perseorangan. Kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat harus saling mengimbangi, sehingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan masyarakat.

A.2. SUBYEK HAK MILIK

Pada dasarnya hak milik hanya dipunyai oleh seseorang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. Badan hukum tidak dapat mempunyai tanah dengan hak

⁷ Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembahasan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hal. 1974.

milik kecuali termasuk golongan badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah dan memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu.

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

- (1) Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh pemerintah dapat ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
- (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 Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.

Menurut **Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963** , bahwa badan-badan hukum yang dapat diberikan hak milik adalah :

- a. bank-bank yang didirikan oleh negara;
- b. perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan UU No. 79 Tahun 1958;

- c. badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- d. badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.⁸

A.3. TERJADINYA HAK MILIK TANAH

Terjadinya hak milik diatur dalam Pasal 22 UUPA yaitu :

Ayat (1): Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ayat (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena :

- a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- b. Ketentuan undang-undang.

Jadi hak milik terjadi karena :

1. Ketentuan Hukum Adat
2. Ketentuan Undang-Undang
3. Penetapan Pemerintah.

Ad. 1. Ketentuan Hukum Adat

⁸ Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 5.

Atas dasar ketentuan 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 biasanya menjadi milik yang punya tanah yang berbatasan. Selain itu dapat juga terjadi Hak milik 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.

Ad. 2. Ketentuan Undang-Undang

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 yang dikonversi menjadi hak milik, yaitu yang berasal dari :

- a. Hak Eigendom kepunyaan badan-badan hukum yang memenuhi syarat:
- 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.⁹

Ad. 3. Penetapan Pemerintah

Yang boleh memberikan Hak Milik hanya pemerintah . Pemerintah memberikan hak milik atas tanah yang secara langsung dikuasai oleh negara, berdasarkan suatu permohonan. Selain memberikan hak milik yang baru sama sekali, juga dapat memberikan hak milik berdasarkan perubahan dari suatu hak yang sudah ada, umpamanya Hak Guna Usaha , Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.¹⁰

A.4. HAPUSNYA HAK MILIK TANAH

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

a. tanahnya jatuh kepada negara:

1. Pencabutan hak;

Berdasarkan Pasal 18 yaitu “ untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan

⁹ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 243.

¹⁰ Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal. 11.

bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.

2. Penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;

Yaitu ada pihak lain yang memerlukan tanah, tetapi tidak dapat mempunyai Hak Milik karena tidak memenuhi syarat untuk mempunyai Hak Milik misalnya suatu badan hukum, yang hanya dapat mempunyai Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan atau orang asing yang hanya mempunyai Hak Pakai saja. Maka orang yang mempunyai Hak Milik itu dapat melepaskan haknya itu dengan sukarela dengan mendapat penggantian kerugian (yang sesuai dengan harga pasaran) dari pihak yang menghendaki tanah tersebut. Dengan “pelepasan” itu, maka tanah tersebut menjadi tanah negara, selanjutnya negara

memberikan tanah itu kepada pihak lain dengan hak yang lain.¹¹

3. Ditelantarkan;

Yaitu pemiliknya menganggap tanah itu tidak tidak berguna baginya atau ia tidak sanggup mengurusnya.

4. karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan Pasal 26 ayat 2. Yaitu jatuh kepada orang asing, berkewarganegaraan rangkap atau badan hukum;

b. Tanahnya musnah.

Dengan musnahnya tanah maka dengan sendirinya hak milik atas tanah tersebut akan hapus.

A.5. CIRI-CIRI HAK MILIK TANAH

Hak Milik mempunyai ciri-ciri tertentu, yaitu sebagai berikut :¹²

a. merupakan hak atas tanah yang kuat. Bahkan menurut Pasal 20 UUPA adalah yang terkuat, artinya mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain;

¹¹ K. Wantjik Saleh, Op. cit, hal 37.

¹² Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung, 1999, hal. 52.

- b. Merupakan hak turun temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan pada ahli waris yang berhak;
- c. 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;
- d. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hypotik atau Credietverband;
- e. Dapat dialihkan yaitu dijual, ditukar dengan benda lain, dihibahkan dan diberikan dengan wasiat;
- f. Dapat dilepaskan oleh yang punya, sehingga tanahnya menjadi milik negara;
- g. Dapat diwakafkan;
- h. Si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali ditangan siapapun benda itu berada.

B. LANDREFORM DI INDONESIA

B.1. Pengertian 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 baru.¹³

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

b.2. Tujuan dan obyek landreform

b.2. 1. Tujuan Landreform

Tujuan landreform di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian , yaitu tujuan secara umum dan tujuan secara khusus.

Secara Umum : Tujuan Landreform adalah untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

¹³ I Nyoman Budi Jaya, Tinjauan Yuridis Tentang Restribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform, Liberty, Yojakarta, 1989, hal. 9.

Secara Khusus , berdasarkan tujuan secara umum diatas, maka Landreform di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus, yaitu :

a. Tujuan Sosial Ekonomis :

- 1) Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik.
- 2) Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.

b. Tujuan Sosial Politis :

- 1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan kepemilikan tanah yang luas.
- 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil.

c. Tujuan Mental Psikologis:

- 1) Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai kepemilikan tanah.

- 2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.¹⁴

Atas dasar tujuan itu maka sasaran yang kan dicapai adalah memberikan pengayoman kepada para petani penggarap dalam usaha memberikan kepastian hukum dan kepastian hak dengan cara memberikan hak milik atas tanah yang telah digarapnya. Sebagai pengakuan adanya hak milik perorangan atas tanah, maka kepada pemilik yang tanah-tanahnya diambil oleh pemerintah diberikan ganti kerugian menurut ketentuan yang berlaku.

b.1.2. Obyek Landreform

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

- (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 diluar daerah kecamatan

¹⁴ Ibid, hal 11.

letak tanahnya atau karena pemilikan tanah *absente* menyebabkan :

- Penguasaan tanah yang tidak ekonomis;
 - Menimbulkan sistem penghisapan;
 - Ditelantarkan.
- (3) Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang dengan berlakunya ketentuan UUPA menjadi hapus dan beralih kepada negara.
- (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.¹⁵

Tanah-tanah obyek Landreform sebelum dibagi-bagikan kepada petani penggarap, terlebih dahulu dinyatakan sebagai tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

¹⁵ Ibid, hal. 23.

b.3. Program Landreform

Program Landreform meliputi :

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah,
2. Larangan pemilikan tanah secara "*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, dan
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.¹⁶

Ad.1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.

Untuk mencegah dan membatasi adanya pemilikan tanah secara terpusat oleh golongan ekonomi kuat, dan sekaligus memberikan kesempatan kepada para petani untuk memiliki tanah pertanian. Pasal 7 UUPA, menetapkan bahwa "untuk tidak merugikan kepentingan

¹⁶ Boedi Harsono, Op.cit, hal. 353.

umum pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

Perlu ditegaskan disini bahwa yang dilarang oleh pasal ini bukan hanya pemilikan tanah dalam bentuk selain hak milik, hak gadai, sewa (jual tahunan), usaha bagi hasil dan lain-lain.

Selanjutnya Pasal 17 UUPA, menetapkan luas maksimum dan atau minimum tanah yang boleh dikuasai oleh seseorang atau keluarganya. Pasal ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan asas dalam Pasal 7.

Ad. 2. Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee*.

Maksud tanah *absentee*, Sunda (*Gunta*) adalah pemilikan tanah yang letaknya diluar kecamatan tempat tinggal pemiliknya. Dasar hukum adanya larangan tersebut adalah : Pasal 10 ayat (2) UUPA, yaitu :

“ Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Perlu kiranya diperhatikan bahwa larangan pemilikan tanah secara *absentee* berlaku juga terhadap

bekas pemilik tanah kelebihan, jika sisa tanah yang menurut ketentuan UU No. 56 Prp Tahun 1960 boleh tetap dimilikinya dan letaknya di kecamatan lain dari tempat tinggalnya.

Ad.3. Redistribusi tanah obyek Landreform

Tanah-tanah obyek landreform akan diambil oleh pemerintah dengan memberikan ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah yang selanjutnya dibagikan/diredistribusikan kepada para petani yang memenuhi persyaratan dalam **Pasal 8 dan Pasal 9 PP No. 224 tahun 1961**, yaitu petani penggarap/buruh tani tetap yang berkewarganegaraan Indonesia, bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan dan kuat kerja dalam pertanian.

Ad.4. Pengaturan Kembali Gadai Tanah Pertanian dan Tanaman Keras.

Pasal 7 UU NO. 56 Prp Tahun 1960 memuat ketentuan tentang pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan. Ketentuan tersebut merupakan perubahan peraturan gadai/menggadaikan tanah menurut ketentuan hukum adat, yang pada umumnya mengandung unsur "*eksploitas*". Karena hasil yang

diterima oleh pemegang gadai dari tanah yang bersangkutan umumnya lebih besar bila dibandingkan dengan bunga yang layak dari uang gadai yang diterima pemilik tanah.

Ad.5. Pengaturan Kembali Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian.

Perjanjian bagi hasil semula diatur menurut hukum adat setempat. Menurut hukum adat, imbangan pembagian hasilnya ditetapkan atas persetujuan kedua belah pihak, yang umumnya tidak menguntungkan bagi pihak penggarap.

Hal ini disebabkan karena tanah yang tersedia untuk dibagi hasilnya tidak seimbang dengan jumlah petani yang memerlukan tanah garapan.

Dalam rangka untuk melindungi golongan petani ekonomi lemah terhadap praktek-praktek golongan yang kuat yang mengandung unsur *eksploitation*, maka pada saat Menteri Agraria dijabat oleh **Sadjarwo** dikeluarkan UU No. 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.

Adanya praktek perjanjian bagi hasil antara pemilik dan penggarap tanah, sehingga dikeluarkan UU No.2 Tahun 1960 tersebut dengan maksud :

1. Untuk mengatur hubungan antara pemilik dan penggarap tanah sehingga terdapat suatu imbangan pembagian hasil yang adil.
2. Untuk melindungi pihak yang berekonomi lemah dari praktek pemerasan yang dilakukan oleh golongan ekonomi kuat.
3. Untuk memberikan kepastian hukum, baik kepada pemilik maupun penggarap tanah.

Tujuan dikeluarkannya UU NO. 2 Tahun 1960 adalah untuk memperbaiki nasib para penggarap tanah milik pihak lain. Jika hal tersebut benar-benar dilaksanakan akan mempunyai efek yang sama dengan penyelenggaraan redistribusi tanah kelebihan dan tanah *absente* terhadap penghasilan para petani penggarap.

Ad.6. Penetapan Luas Minimum Tanah Pertanian dan Larangan Untuk Melakukan Perbuatan yang mengakibatkan Pemecahan Pemilikan Tanah Pertanian.

Untuk mempertinggi taraf hidup petani perlu diberikan tanah garapan yang cukup luas. Berkaitan dengan hal tersebut diatas ditetapkan batas minimum luas tanah

pertanian yang boleh dimiliki oleh setiap keluarga untuk sawah maupun tanah kering adalah 2 Ha. (Pasal 8 UU No. 56 Prp Tahun 1960). Ditetapkan luas minimum itu tidak berarti bahwa orang yang mempunyai tanah kurang dari 2 hektar akan diwajibkan untuk melepaskan tanahnya.

2 hektar merupakan tujuan yang harus diusahakan tercapainya secara berangsur-angsur (Pasal 17 ayat (4) UUPA).

Ketentuan mengenai tanah pertanian seluas 2 hektar atau kurang, dapat dialihkan secara keseluruhan kepada satu orang maka masing-masing pihak harus sudah memiliki tanah pertanian sedikitnya 2 hektar.

Ketentuan ini berlaku pula untuk tanah pertanian seluas lebih dari 2 hektar dan tidak berlaku bagi tanah warisan berupa tanah pertanian.

Usaha-usaha yang harus dijalankan untuk mencapai target dengan perluasan tanah pertanian (ekstensifikasi) yaitu : minimum 2 hektar adalah dengan pembukaan tanah secara besar-besaran di luar Jawa diikuti dengan transmigrasi dan industrialisasi.

Atas dasar tujuan itu maka sasaran yang akan dicapai adalah memberikan pengayoman kepada para petani penggarap

dalam usaha memberikan kepastian hukum dan kepastian hak, dengan cara memberikan hak milik atas tanah yang telah digarapnya. Sebagai pengakuan adanya hak milik perorangan atas tanah, maka kepada pemilik yang tanahnya diambil oleh pemerintah diberikan ganti kerugian menurut ketentuan yang berlaku.

C. TINJAUAN UMUM TENTANG TANAH ABSENTEE SEBAGAI OBYEK LANDREFORM .

C.1. Pengertian Tanah Pertanian Absentee dan Pengaturannya.

Kata *absente* berasal dari kata latin "**absentee**" atau "**absentis**", yang berarti tidak hadir. Dalam kamus bahasa Inggris karangan John M. Echols dan Hasan Sadily, *Absentee* adalah " Yang tidak ada atau tak hadir ditempatnya, atau *Landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal dilain tempat.¹⁷

Pemilikan tanah pertanian secara *absente* atau di dalam bahasa Sunda : "**Gunta**" yaitu pemilikan tanah yang letaknya diluar tempat tinggal yang empunya.¹⁸

¹⁷ John M. Echols dan Hassan Sadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1996, hal. 3
¹⁸ Effendi Perangin, Loc.cit., hal. 122.

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 sebagai berikut :

“Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”

Menurut Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 17 Desember 1962 No. Sk.35/Ka/1962 tentang Pelaksanaan Penguasaan Tanah Pertanian *Absentee* , diatur bahwa seluruh tanah *absentee* yang tidak dialihkan oleh pemiliknya telah dikuasai oleh negara dan kemudian kepada panitia landreform tingkat II dengan dibantu panitia landreform kecamatan dan panitia landreform desa, mewajibkan untuk menetapkan besarnya ganti rugi, mengurus pemberian surat izin menggarap tanah kepada para penggarapnya dan menyelesaikan redistribusi tanah, dengan catatan bahwa ketentuan ini tidak berlaku jika tanah *absentee* tersebut telah dialihkan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 1962.

C.2. Maksud dan Tujuan Diadakannya Larangan Pemilikan

Tanah Pertanian Secara *Absentee*.

Menurut **Soeprapto**, maksud dan tujuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah sebagai berikut :¹⁹

- untuk mencegah terjadinya penguasaan/pemilikan tanah oleh seorang/kepala keluarga yang melanggar batas maksimum dan tersebar di beberapa daerah.
- Dalam kenyataannya, pemilikan tanah secara *absentee* menyulitkan penarikan pajak, pembinaan petani, pengusaha tanah dan pembebanan kewajiban-kewajiban terutama irigasi tertier, quarter;
- Seringkali membawa akibat tidak efektifnya pengusaha tanah;
- Hasil-hasil produksi tidak dapat dinikmati oleh para petani (penduduk setempat) yang berarti mengurangi pendapatan penduduk setempat;
- Cara penguasaan ataupun pengambilan hasil/panen sering tidak sesuai dengan keadaan masyarakat setempat, misalnya penerapan teknologi yang tidak padat karya, sistem panen tebasan/memakai sabit. Hal ini mengurangi kesempatan kerja bagi petani tak bertanah yang biasanya ikut memotong padi;
- Hasil produksi dikuasai oleh orang kota yang berarti sasaran kredit investasi untuk meningkatkan pendapatan rakyat pedesaan tidak mencapai sasaran;
- Secara tidak langsung mendorong arus urbanisasi, karena berkurangnya lapangan kerja di daerah pedesaan.

Sedangkan menurut **Boedi Harsono**, tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusaha tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat

pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.²⁰

Sehingga tujuan ini sesuai dengan tujuan Landreform yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.²¹

C.2. Dasar Hukum Yang Mengatur Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee.

Yang dimaksud dengan tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang. Tanah pertanian ini meliputi : sawah dan tanah kering. Kategori "tanah sawah " adalah sawah beririgasi meupun sawah tadah hujan, sedangkan "tanah kering" adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun ia pada hakekatnya tidak kering.²²

¹⁹ Amantjik Agus, *Aspek Hukum Pemilikan Tanah Secara Absentee Di Kabupaten Sidenreng Rappang*, Makalah , Universitas Hasanuddin, Makasar, 1999, hal. 16-17.

²⁰ Boedi Harsono, op.cit, hal. 371.

²¹ Effendi Perangin, Loc.cit, hal. 122.

²² John Salindo, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hal.235.

Termasuk tanah pertanian adalah huma, tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.²³

Secara yuridis, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* telah dituangkan dalam PP No. 224 tahun 1960 pada Pasal 3, dan PP No. 41 Tahun 1964 pada pasal tambahan yaitu Pasal 3a sampai dengan Pasal 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. Pasal 10 ayat (1) UUPA berbunyi: " Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan".

Mengingat bahwa tujuan ketentuan Pasal 10 UUPA ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka

²³ J.D. Sihombing Purwoatmodjo dan Pius Triwahyudi, *Hukum Agraria I*, Buku Pegangan Kuliah Fakultas Hukum UNS, 1992, hal. 93.

secara yuridis ketentuan dalam pasal ini termasuk ketentuan-ketentuan hukum yang "memaksa" atau "Dwingend Recht".

Sebagai akibat dari pada pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, maka dalam hal ini berdasarkan Pasal 1b PP No. 224 tahun 1961 yang berbunyi :

"Tanah-tanah yang diambil Pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat 5.

Jadi berdasar pasal tersebut diatas pemilik tanah pertanian secara *absentee* harus melepaskan haknya itu untuk diambil alih oleh pemerintah. Hal ini juga berdasarkan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (3), yaitu :

Pasal 3 ayat (1) : Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tempat 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.

Pasal 3 ayat (3): Dengan tidak mengurangi ketentuan pada ayat (2) pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.

Maksud dari pasal tersebut adalah apabila seseorang yang memiliki tanah pertanian di luar

kecamatan letak tanahnya maka dalam jangka waktu yang telah ditentukan wajib mengalihkan kepada orang yang bertempat tinggal dikecamatan dimana tanah itu terletak. Bila pemilik itu pindah keluar kecamatan dimana tanah itu terletak maka dalam waktu yang telah ditentukan ia wajib memindahkan hak milik atasnya itu kepada orang yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

Jangka waktu pemindahan hak milik atas tanah pertanian yang dimaksud dalam pasal tersebut diatas perlu dibatasi agar pemilik tanah yang bersangkutan tidak mengulur-ulur waktu dalam usahanya untuk memindahkan hak miliknya tersebut. Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 dalam pelaksanaannya menunjukkan bahwa ketentuan tersebut masih perlu disempurnakan yaitu dengan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 yang memberikan ketentuan lebih tegas yaitu sebagai berikut :

Pasal 3a ayat (1) menyatakan :

Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar Kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut diatas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3a ayat (2) menyatakan:

Jika pemilik tanah yang dimaksud pada ayat 1 pasal ini berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3c ayat (1) menyatakan :

Jika seseorang memiliki hak atas tanah pertanian di luar Kecamatan dimana ia bertempat tinggal, yang diperolehnya dari warisan, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak si pewaris meninggal diwajibkan untuk memindahkan kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak atau pindah ke kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3d menyatakan :

Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah diluar kecamatan dimana ia bertempat tinggal.

Pasal 3e menyatakan :

Tidak dipenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal-Pasal 3a, 3b, 3c, dan 3d mengakibatkan baik tanah maupun pemilik tanah-tanah yang bersangkutan dikenakan ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal 3 ayat (5) dan (6) Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 (Lembaran Negara tahun 1961 No. 280).

Jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan atau terjadi pelanggaran terhadap larangan sebagaimana yang diuraikan maka tanah bersangkutan akan diambil alih Pemerintah untuk kemudian didistribusikan dalam

rangka Landreform, kepada bekas pemilik diberikan ganti kerugian menurut peraturan yang berlaku bagi para bekas pemilik tanah kelebihan. Pemberian ganti kerugian ini merupakan perwujudan dari pada azas yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional kita, yang mengakui adanya hak milik perseorangan atas tanah. Dimana pemberian ganti kerugian ini diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 PP No. 224 tahun 1961.

Pasal 6 ayat(1) berbunyi :

Kepada bekas pemilik dari tanah-tanah yang berdasarkan Pasal 1 peraturan ini diambil oleh pemerintah untuk dibagi-bagikan kepada yang berhak atau dipergunakan oleh Pemerintah sendiri, diberikan ganti kerugian, yang besarnya ditetapkan oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II yang bersangkutan, atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir, yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanahnya, dengan menggunakan degresivitet sebagai tertera di bawah ini :

- a. untuk 5 hektar yang pertama: tiap hektarnya 10 kali hasil bersih setahun.
- b. Untuk 5 hektar yang kedua, ketiga dan keempat: tiap hektarnya 9 kali hasil bersih setahun;
- c. Untuk yang selebihnya tiap hektarnya 7 kali hasil bersih setahun; dengan ketentuan bahwa jika harga tanah menurut perhitungan tersebut diatas itu lebih tinggi daripada harga umum, maka harga umumlah yang dipakai untuk penetapan ganti kerugian tersebut.

Pasal 7 ayat 1 menyatakan :

Ganti kerugian tersebut pada Pasal 6 diberikan sejumlah 10 % dalam bentuk uang simpanan di Bank Koperasi Tani dan Nelayan, sedang sisanya berupa surat-hutang landreform.

Jadi, siapapun dalam hubungan dengan masalah pemilikan tanah secara *absentee* harus tunduk kepada Peraturan Pemerintah tersebut diatas. Selain daripada itu, dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 ditetapkan sanksi pidana kepada pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya.

Bunyi Pasal 19 PP No. 224 Tahun 1961 adalah sebagai berikut :

Ayat (1) Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh Pemerintah dan pembagiannya, sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat 2, dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan /atau denda sebanyak-banyaknya Rp.10.000,- sedang tanahnya diambil oleh pemerintah tanpa pemberian ganti kerugian.

Ayat (2) Barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi terlaksananya Peraturan Pemerintah ini dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan /atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-

Ayat (3) Tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat 1 dan 2 pasal ini pelanggaran.

Sehingga hal ini lebih mempertegas pendapat bahwa Pasal 10 UUPA dan peraturan pelaksanaannya ini merupakan hukum yang bersifat memaksa. Apabila ada pihak yang mengesampingkan ketentuan ini akan mendapat sanksi dan/atau denda.

C.3. Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee

Bahwa ada pengecualian dari larangan Tanah

Absentee ialah :

- a. mereka yang menjalankan tugas negara
- b. mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama
- c. mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria .²⁴

Bahwa para pegawai negeri dikecualikan dari ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara *Guntai* sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 nomor 280)jo PP No. 41 Tahun 1964 (LN Tahun 1964 No. 112).

Yang dimaksud pegawai negeri dalam PP ini adalah mereka yang digolongkan sebagai pegawai negeri sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (L.N tahun 1974 No. 55 T.L.N No. 3041). Pengertian "pegawai negeri" menurut UU No. 8 tahun 1974 meliputi pegawai negeri sipil (Pusat dan Daerah) serta para anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Dalam arti itu pula yang dimaksud dengan "pensiunan pegawai negeri".

²⁴ Effendi Perangin, Op.cit, hal. 133.

Karyawan Perusahaan-Perusahaan Negara dan Daerah bukan lagi termasuk golongan pegawai negeri.

Pengecualian pemilikan tanah pertanian secara guntai sampai $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan, diberikan kepada :

- a. pensiunan pegawai negeri dan
- b. janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri

Dengan adanya pengecualian tersebut seorang pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara absentee sampai batas $\frac{2}{5}$ luas maksimum untuk Daerah Tingkat II letak tanah yang bersangkutan. Di daerah yang sangat padat misalnya batas itu adalah $\frac{2}{5} \times 5$ hektar = 2 hektar. Didalam pengecualian ini termasuk pula pemilikan oleh isteri dan anak yang masih menjadi tanggungannya. Tetapi sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti menjalankan tugas Negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut di atas dalam

waktu satu tahun terhitung sejak mengakhiri tugasnya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria jika ada "alasan yang wajar".

Pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri diatur dalam **Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntal (Absentee) Oleh Para Pensiunan Pegawai Negeri**. Yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan pengecualian mengenai pemilikan tanah pertanian yang berlaku bagi pegawai negeri, diberlakukan juga bagi para pensiunan pegawai negeri.

Pemilikan tersebut boleh diteruskan setelah pensiun. Sekiranya kemudian ia berpindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan, dengan sendirinya pemilikan tersebut dapat ditambah hingga seluas batas maksimum.

D. EFEKTIVITAS HUKUM

1. Pengertian efektivitas hukum

Berbicara tentang efektivitas hukum atau perundang-undangan tidaklah dapat lepas dari masalah pelaksanaan dalam penegakan hukum/perundang-undangan itu sendiri. Karena

masalah efektivitas adalah berkaitan dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat atau efektivitas dari ketentuan-ketentuan hukum dalam pelaksanaannya.²⁵

Hukum yang formal didalam beroperasinya senantiasa memerlukan respons dari masyarakat dimana ia beroperasi. Hukum dengan atribut "baik"²⁶ menurut **Selznick**, akan dinilai baik oleh masyarakat. Ia akan mendapat respon yang baik pula, sehingga ia dapat dikatakan dapat beroperasi dengan baik. Dan selanjutnya berarti bahwa hukum yang demikian itu bisa dikategorikan sebagai hukum yang efektif.

Mengenai masalah pelaksanaan hukum adalah masalah bagaimana hukum ditegakkan atau disebut penegakan hukum. Sedangkan penegakan hukum adalah proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yaitu pemikiran pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum itu.

Menurut **Lili Rasjidi**, hukum mempunyai arti sebagai :

- a. Hukum adalah suatu hubungan diantara suatu persona dan suatu hal .
- b. Hukum adalah undang-undang atau disebut juga suatu kompleks perundang-undangan.

²⁵ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, hal.216.

²⁶ Hukum yang baik menurut Selznick ialah hukum yang senantiasa membuka pintu bagi kritik-kritik yang bersumberkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. (Achmad Chulaerni dan Sulaeman, *Aspek Budaya dalam pelaksanaan Hukum Pertanahan di Indonesia*, dalam Buku : Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung, 1981, hal: 84-86)

- c. Hukum adalah suatu ilmu yang memberi pengetahuan tentang hukum, pengetahuan tentang perundang-undangan dan pengetahuan tentang hubungan antara persona dan suatu hal.²⁷

Menurut **Sudikno Mertokusumo**, bahwa Hukum adalah sebagai kumpulan peraturan atau kaedah yang mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaidah-kaidah” .²⁸

Bahwa hukum dibuat sebenarnya untuk dilaksanakan. Oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila **P. Scholten** mengatakan bahwa “manakala hukum tidak pernah dilaksanakan, maka tidak lagi disebut sebagai hukum.”²⁹ Hukum terutama dapat dilihat dalam bentuknya melalui kaidah-kaidah yang dirumuskan secara eksplisit. Didalam kaidah/peraturan hukum itu telah terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan. Hukum itu sendiri dalam wujudnya sebagai peraturan jelas tidak dapat melakukan semuanya itu. Dengan demikian menjadi relevan untuk dibicarakan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum.

²⁷ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu ?*. CV. Remadja Karya, Bandung, 1985, hal. 77-78.

²⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hal. 41.

²⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Op. Cit, hal. 69.

Adapun faktor-faktor tersebut menurut **Soerjono Soekanto** adalah sebagai berikut :

1. Faktor hukumnya sendiri/peraturan itu sendiri
2. Faktor petugas/penegak hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat;
5. Faktor Kebudayaan, sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.³⁰

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

D.1.1. Faktor Hukum

Campur tangan hukum yang semakin meluas kedalam bidang kehidupan masyarakat menyebabkan masalah efektivitas penerapan hukum semakin penting. Oleh karena hukum mempunyai fungsi di dalam masyarakat.

Fungsi hukum yang diharapkan dewasa ini adalah melakukan usaha untuk menggerakkan rakyat agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru untuk mencapai suatu keadaan masyarakat sebagaimana yang dicita-citakan. Untuk bertindak atau bertingkah laku sesuai dengan ketentuan hukum perlu adanya kesadaran hukum dalam masyarakat, karena kesadaran hukum masyarakat merupakan semacam jembatan

³⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1993, hal. 5.

yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota masyarakat.³¹

Suatu sikap tindakan atau perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap tindak atau perilaku pihak lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lainn tersebut mematuhi hukum.³²

Hukum dapat dipakai sebagai landasan kegiatan yang dilakukan oleh semua pihak yang terlibat dalam proses pembangunan. Semakin hukum itu dipakai dengan efektif untuk mengarahkan tingkah laku manusia, semakin berhasil pula pembangunan itu dijalankan. Menurut **Lon .L. Fuller**, melihat hukum sebagai usaha mencapai tujuan tertentu (*purposeful enterprise*). Menurut **Fuller** , pekerjaan menciptakan atau membuat peraturan harus memenuhi 8 syarat agar hukum dapat berfungsi. Syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut :

- (1) Harus ada peraturan-peraturan terlebih dahulu; hal ini berarti bahwa tidak ada tempat bagi keputusan-keputusan secara ad-hoc, atau tindakan-tindakan yang bersifat arbiter.
- (2) Peraturan-peraturan itu harus diumumkan secara layak
- (3) Peraturan-peraturan itu tidak boleh berlaku surut.
- (4) Perumusan peraturan-peraturan itu harus jelas dan terperinci; ia harus dapat dimengerti oleh rakyat.
- (5) Hukum tidak boleh meminta dijalankannya hal-hal yang tidak mungkin
- (6) Di antara sesama peraturan tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain.

³¹ Satjipto Raharjo, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Op. cit . hal. 124.

³² Soerjono Soekanto, *Efektivikasi Hukum Dan Peranan Sanksi*, Remadja Karya, Bandung, Hal. 1988, hal .3.

- (7) Peraturan-peraturan harus tetap, tidak boleh sering diubah-ubah.
- (8) Harus terdapat kesesuaian antara tindakan-tindakan para pejabat hukum dan peraturan-peraturan yang telah dibuat.³³

Kegagalan untuk mewujudkan salah satu dari nilai-nilai tersebut dapat menimbulkan hasil-hasil yang tidak sesuai dengan apa yang menjadi harapan dari isi peraturan itu.

D.1. 2. Faktor Penegak Hukum

Sebenarnya ruang lingkup dari penegak hukum adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung maupun secara tidak langsung berkecimpung didalam penegakan hukum, serta menyangkut petugas-petugas pada strata atas, menengah dan bawah. Dalam melaksanakan tugasnya maka sebaiknya petugas mempunyai suatu pedoman , antara lain peraturan tertulis tertentu yang mencakup ruang lingkup tugas. Dalam penegakan hukum mungkin petugas menemui masalah sebagai berikut :³⁴

- 1) Sampai sejauhmanakah petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
- 2) Sampai batas-batas manakah petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan ?
- 3) Teladan macam apakah yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat ?

³³ Satjipto Raharjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal. 78.

³⁴ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Op. cit. hal. 16

- a. peranan yang ideal (*ideal role*);
- b. peranan yang seharusnya (*expected role*);
- c. peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*);

tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur sebagai berikut
 sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Peranan
 merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat,
 pemegang peran (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya
 kedudukan tertentu secara sosiologis lazimnya dinamakan
 peranan. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai
 kewajiban tertentu. Hak dan kewajiban itu sendiri merupakan
 kedudukan itu merupakan suatu wadah yang isinya hak-hak dan
 merupakan posisi tertentu didalam struktur kemasyarakatan.
 mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan
 Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum
 terjadi masalah, demikian juga sebaliknya.

4) Sampai sejauh manakah derajat sinkronisasi penguasaan-
 penguasaan yang diberikan kepada para petugas sehingga
 memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.
 Dari keterangan diatas nyata bahwa faktor petugas
 memainkan peranan yang penting dalam berfungsi hukum.
 Bila peraturan baik tetapi kualitas petugas tidak baik, maka

1. Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia,
 2. Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian.
 3. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk Undang-Undang.
 4. Adanya kasus-kasus individual³⁶ yang memerlukan penanganan secara khusus.
- Juga memegang peranan. Diskresi sangat penting karena :
- Masalah peranan dianggap penting, karena pembahasan mengenai penegakan hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, dimana penilaian pribadi juga memegang peranan. Diskresi sangat penting karena :
- Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidak mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Kalau dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*).³⁵
- d. peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*).

³⁷ Sa'jipto Rahardjo, *Ilkum dan Pendidikan Sosial*, Alurnni, Bandung, 1983, hal. 26.
³⁸ Soerjono Soekarto, *Sosiologi Ilkum dalam Masyarakat*, Op.cit, hal. 17.

Van Dorn mengatakan bahwa dalam kedudukannya sebagai pemegang fungsi dalam satu organisasi, seorang penegak hukum cenderung untuk menjalankan fungsinya itu menurut tafsirannya sendiri yang dilatar belakangi oleh berbagai faktor, antara lain faktor kepribadiannya, asal-usul sosialnya serta tingkat pendidikannya, kepentingan ekonomi, keyakinan politik dan pandangan hidupnya sendiri. Apa yang dilatarakan Von Dorn mengisyaratkan agar dalam pembicaraan mengenai penegakan hukum dapat memberikan perhatian yang seksama terhadap peranan dari faktor manusia penegak hukumnya.³⁷

D.1.3. Faktor Sarana / Fasilitas

Secara sederhana fasilitas dapat dirumuskan, sebagai sarana untuk mencapai tujuan.³⁸

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum dapat berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dst.

³⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Op.cit. Hal. 27.
⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Op.cit. hal.90.

Berbicara mengenai masyarakat, maka hal ini sedikit banyaknya menyangkut masalah derajat kepatuhan. Secara sempit dapat dikatakan, bahwa derajat kepatuhan masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator fungsinya hukum yang bersangkutan. Artinya kalau misalnya derajat kepatuhan terhadap peraturan lalu lintas memang berfungsi. Namun tidak

D.1.4 Faktor Masyarakat

Apabila hal tersebut tidak terpenuhi maka mustahil penegakkan hukum akan mencapai tujuan.³⁹ Erai hubungannya dengan penyelesaian perkara dan sarana atau fasilitasnya, adalah soal efektivitas dari sanksi negatif yang diancamkan terhadap peristiwa pidana tertentu. Tujuan dari adanya sanksi-sanksi tersebut adalah agar dapat mempunyai efek menakutkan terhadap orang-orang yang melakukan pelanggaran. Akan tetapi kalau ancaman hukuman hanya tercantum diatas kertas maka hal itu tidak ada artinya. Efek dari sanksi negatif tersebut akan datang dari kekuatan suatu ancaman yang benar-benar diterapkan, apabila suatu ketentuan dilanggar.⁴⁰

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan dan kebudayaan.

Sebagai suatu sistem (sub sistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup struktur, substansi

D.1.5. Faktor Budaya

Seberapa jauh masyarakat mematuhi peraturan? mengapa masih ada yang tidak mematuhi peraturan?⁴¹

3) Apabila peraturan baik, petugas berwibawa, fasilitas cukup, apakah yang menyebabkan masyarakat tidak patuh?

2) Apakah peraturan baik serta petugas cukup berwibawa, mematuhi, faktor apakah yang menyebabkan?

1) Apabila peraturan baik, sedangkan warga masyarakat tidak patuh. Persoalannya adalah sebagai berikut :

sesederhana itu, untuk sekedar memberi gambaran betapa pada kepatuhan tersebut. Memang sangat perlu untuk mengetahui apa sebabnya masyarakat mematuhi hukum, akan tetapi masih ada soal lain , yaitu yang menyangkut ketidak patuhan. Persoalannya adalah sebagai berikut :

Pasangan nilai-nilai kebendaan dan keahklakan, juga merupakan pasangan nilai yang bersifat universal. Dalam kenyataan pada masing-masing masyarakat timbul perbedaan-dapat berlaku secara efektif.

hukum adat supaya hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari wewenang yang resmi. Hukum perundang-undangan tersebut tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan tertulis (perundang-undangan) yang timbul dari golongan rakyat terbanyak. Akan tetapi disamping itu berlaku pula hukum Adat merupakan hukum kebiasaan yang berlaku di kalangan Indonesia nilai-nilai yang menjadi dasar hukum adat. Hukum kebudayaan, dimana pasangan nilai tadi diterapkan. Di keserasiannya berbeda menurut keadaan masing-masing merupakan pasangan nilai yang bersifat universal, mungkin Pasangan nilai ketertiban dan nilai ketenteraman,

- a. Nilai ketertiban dan nilai ketenteraman,
- b. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniah/keahklakan,
- c. Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaharuan/inovatisme.⁴²

Pasangan nilai yang berperan dalam hukum adalah :

yang harus diserasikan.

pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim

Pasangan nilai konservatisme dan nilai inovatisme, senantiasa berperan di dalam perkembangan hukum, oleh karena di satu pihak ada yang menyatakan bahwa hukum hanya mengikuti perubahan yang terjadi dan bertujuan untuk mempertahankan "status-quo". Dilain pihak ada anggapan-anggapan yang kuat, bahwa hukum juga dapat berfungsi sebagai sarana untuk mengadakan perubahan dan menciptakan hal-hal yang baru. Keserasian kedua nilai tersebut akan menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.⁴³

Kesadaran untuk mematuhi hukum, adanya sanksi-sanksi negatif lebih dipentingkan daripada dalam proses pelembaran hukum dalam masyarakat yaitu nilai kebendaan posisi lebih tinggi daripada nilai keahlakan segi kebendaan belaka. Salah satu akibatnya dari penempatan pelbagai aspek proses hukum akan mendapat penilaian dari lebih tinggi dan lebih penting, akan mengakibatkan bahwa mustahil akan menempatkan nilai kebendaan pada posisi yang kegiatan modernisasi di bidang materiel, misalnya tidak perbedaan karena pelbagai macam pengaruh. Pengaruh dari

D.2. BEKERJANYA HUKUM

Upaya penegakan hukum erat kaitannya dengan faktor

bekerjanya hukum.

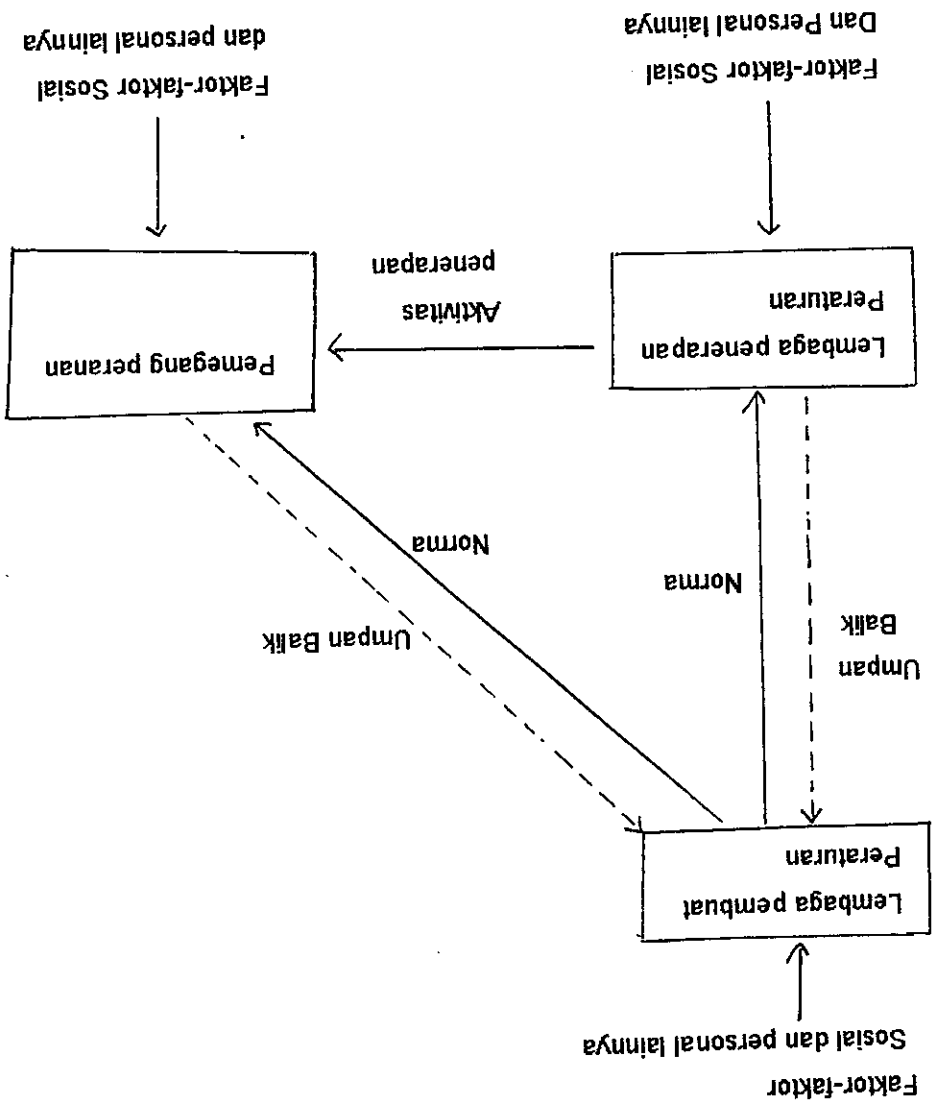
Bahwa tata hukum merupakan seperangkat norma-norma, yang menunjukkan apa yang harus dilakukan atau apa yang harus terjadi. Melihat bekerjanya hukum sebagai suatu pranata dalam masyarakat, maka perlu memasukkan satu faktor yang menjadi perantara yang memungkinkan hukum itu melakukan regenerasi atau memungkinkan terjadinya penerapan dari norma hukum itu. Dalam kehidupan masyarakat, maka regenerasi atau penerapan hukum itu hanya dapat melalui manusia sebagai perantaranya. Masuknya faktor manusia ke dalam hubungan dengan bekerjanya hukum, khususnya di dalam hubungan dengan bekerjanya hukum itu, membawa kita kepada penglihatan mengenai hukum sebagai karya manusia di dalam masyarakat, maka kita tak dapat membatasi masuknya pembicaraan mengenai faktor-faktor yang memberikan beban pengaruh (*impact*) terhadap hukum.⁴⁴

Sosiolog William J. Chambliss dan Robert B. Seidman,

menyebut angota masyarakat yang dikenal peraturan (norma

⁴⁴ Satjipto Kahardjo, Hukum dan Masyarakat, op. cit. hal : 48.

addressal) sebagai pemegang peran, dimana peranannya diharapkan sesuai dengan tujuan peraturan perundangan. Secara lebih mudah Chambliss dan Selman mengemukakan model bekerjanya hukum dalam masyarakat pada bagan sebagai berikut :



Dari bagan diatas dapat diuraikan dalam dalil-dalil sebagai

berikut :⁴⁵

1. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peran (*role occupant*) itu diharapkan bertindak.
2. Bagaimana seorang pemegang peran itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lainnya mengenai dirinya.
3. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kuatan sosial, politik dan lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peranan.
4. Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lain yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

⁴⁵ Ibid, hal. 27-28

Metode itu sendiri pada hakikatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapi. Sedangkan yang dimaksud dengan penelitian adalah sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan

Penelitian merupakan suatu sarana untuk menentukan, mengembangkan atau mengkaji suatu kebenaran pengetahuan. Menentukan berarti berusaha untuk memperoleh suatu kekosongan atau kekurangan, mengembangkan berarti memperbaiki dan menggal lebih dalam suatu yang sudah ada, menguji kebenaran jika apa yang sudah ada masih atau menjadi diragukan kebenarannya.⁴⁶ Untuk mendapatkan hasil penelitian yang akurat dan benar perlu dilakukan dengan metode penelitian guna membantu untuk menentukan, merumuskan atau menganalisa dan memecahkan masalah-masalah tertentu untuk mengungkapkan suatu kebenaran.

METODOLOGI PENELITIAN

BAB III

Pendekatan secara yuridis sosiologis, yaitu cara atau prosedur yang dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu,

untuk memperoleh data primer. ke masyarakat dengan mengumpulkan data secara obyektif secara nyata dengan jalan mengadakan penelitian atau terjun adalah penelitian yang ditinjau dari keadaan masyarakat memperoleh data sekunder. Sedangkan pendekatan Sosiologis berupa pandangan yang berlaku. Hal ini untuk perundangan, keputusan-keputusan, dokumen-dokumen adalah penelitian yang ditinjau dari sudut peraturan metode pendekatan **Yuridis Sosiologis**. Pendekatan Yuridis pada penelitian ini, maka metode penelitian kualitatif dengan Berdasarkan masalah dan tujuan yang hendak dicapai

1. Metode Pendekatan

dalam tesis ini. obyek permasalahan, sesuai dengan apa yang penulis rumuskan perlu untuk mengadakan penelitian kelapangan yaitu langsung ke Bertitik tolak pada hal tersebut diatas maka dipandang diolah. analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan

kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan.⁴⁷

Penelitian Yuridis Sosiologis untuk melihat hukum tidak hanya sebagai *Law in book*, tetapi melihat hukum sebagai *Law in action*.⁴⁸ Pendekatan ini dengan mengidentifikasikan dan mengkonsepkan hukum pertanahan selain sebagai bentuk aturan (*rule*) juga dikonsepsikan sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam kehidupan bermasyarakat, khususnya dalam proses pengarah dan pembentukan pola-pola perilaku yang mengarah pada pelaksanaan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee*.

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan beberapa pertimbangan :

- a. menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda.
- b. Menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dengan responden
- c. Lebih peka dan dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.⁴⁹

⁴⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1990, hal.52.
⁴⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Op.cit., hal.6.
⁴⁹ Lexi J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996, hal.5.

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kecamatan Selogiri pada Kabupaten Wonogiri. Dengan pertimbangan bahwa salah satu daerah yang paling subur tanah pertaniannya dibandingkan dengan kecamatan lain di Kabupaten Wonogiri dan mendapat rigasi dari Waduk Gajah Mungkur dan sebagian besar penduduk bermata pencaharian sebagai petani, baik petani yang mengerjakan tanahnya sendiri maupun yang mengerjakan tanah orang lain.

3. Lokasi penelitian

Berdasarkan spesifikasiya, penelitian ini merupakan penelitian Deskriptif Analitis. Penelitian Deskriptif berarti suatu penelitian yang berusaha memberi data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Dengan deskriptif analitis karena penelitian ini diharapkan mampu memberi gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh tentang efektivitas larangan tanah pertanian secara *absentee*. Untuk selanjutnya dilakukan analisis terhadap data tersebut sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan dan akhirnya dibuat suatu kesimpulan yang faktual dan akurat terhadap hasil penelitian.

2. Spesifikasi Penelitian

4. Populasi dan Sampling

Pengambilan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian yang representatif dari suatu populasi. Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti.⁵⁰

Populasi dalam penelitian ini adalah orang-orang yang terlibat yaitu pemilik tanah pertanian absentee, Kepala Kantor Pertanian, Camat dan Kepala desa di tempat diadakannya penelitian.

Teknik penelitian yang digunakan untuk menentukan sampel dan penelitian ini adalah teknik purposive sampling yaitu penarikan sampel yang dilakukan dengan cara mengambil subyek yang didasarkan pada tujuan tertentu.⁵¹

Untuk menentukan sampel berdasar tujuan tertentu harus memenuhi syarat sebagai berikut :

1. harus berdasarkan pada ciri/karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri utama populasi;
2. subyek yang harus benar-benar merupakan subyek paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat pada populasi;
3. penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan teliti dalam studi pendahuluan.⁵²

⁵⁰ Rommy Hartiyo Soemtro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 44.

⁵¹ Ibid., hal. 44.

⁵² Ibid., hal. 51.

2) Data sekunder, yaitu data yang dapat mendukung data primer, yang diperoleh tidak langsung di lapangan, melainkan di peroleh dari studi kepustakaan dan dokumentasi, yang ada kaitannya dengan masalah yang

1) Data primer, berupa data yang langsung diperoleh dari lapangan. Yaitu data yang didapat dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Wonogiri, Kantor Kecamatan Selogiri, Kantor Kepala Desa dan beberapa orang pemilik tanah pertanian *absentee*.

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini ada 2 yaitu : data primer dan data sekunder.

5. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini peneliti mengambil sampel 2 desa dan 1 kalurahan di Kecamatan Selogiri yaitu : Desa Singodutan, Desa Jaten dan Kalurahan Kallancar. Dengan alasan ketiga desa tersebut merupakan desa yang luas tanahnya pertanian dan paling subur. Yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah 5 pemilik tanah pertanian *absentee*, Camat Selogiri, kepala desa atau perangkat desa, dan Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Wonogiri.

⁵³ Soerjono Soekanto dan Srinamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja
⁵⁴ Wali Pers, Jakarta, 1985, hal. 14.
⁵⁵ Rony Hamityo Soemtro, Op. Cit. hal 61.
⁵⁶ Lexi J. Moleong, op.cit, 138.

Yaitu melakukan wawancara mendalam⁵⁴ dan wawancara terstruktur⁵⁵ dilakukan kepada pemilik tanah pertanian *absentee*, Kepala desa, camat, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional yang mengetahui tentang tanah *absentee*. Untuk itu, pengembangan (penelusuran) sumber informasi yang paling relevan dengan mengikuti *Snow Bowling* atau *bola salju* yaitu dengan prosedur mencari

a. Wawancara

digunakan adalah sebagai berikut :

Atas dasar hal tersebut, maka teknik pengumpulan data yang kepustakaan dan dokumentasi.
 lapangan dan data sekunder yang diperoleh dari studi yang dicari adalah data primer yang diperoleh langsung dari relevan dengan data yang diperoleh. Secara garis besar data dilakukan dengan beberapa cara atau teknik yang dirasa Guna memperoleh data yang valid dalam penelitian ini,

6. Teknik Pengumpulan Data

hubungannya dengan permasalahan.

Dapat diperoleh dari hasil-hasil penelitian⁵³ diperoleh dari hasil-hasil penelitian terdahulu, peraturan-peraturan, buku-buku literatur, dokumen, majalah serta sumber bacaan lain yang ada

- Informasi sebanyak mungkin, yang berkaitan dengan apa yang ingin diketahui peneliti! dan baru akan berhenti bila mana terlihat adanya indikasi sudah tidak muncul suatu variasi atau informasi baru.
- b. Studi Kepustakaan dan dokumen
- Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.
- 1) Bahan hukum primer :
- Merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat, antara lain :
- Undang-Undang Dasar 1945
 - Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960
 - Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian .
 - Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (LN 1961 No. 280) kemudian diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun 1964 (LN 1964 No. 112).

Mengingat data yang terkumpul adalah kualitatif, maka analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan metode interaktif. Dengan demikian, data yang terkumpul

7. Teknik Analisa Data

Studi Dokumentasi dilakukan dengan melakukan pengumpulan data atau informasi berupa dokumen, bahan statistik dan bahan tulisan lain yang berhubungan dengan fokus penelitian. Keuntungan data ini menurut Licoln dan Guba adalah informasi yang telah tersedia dan siap pakai, peneliti tinggal memanfaatkan saja, karena relatif mudah dan murah untuk memperolehnya.⁵⁶

Merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu buku-buku ilmiah, hasil riset terdahulu, majalah ilmiah dan sebagainya.

2) Bahan hukum sekunder

- Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri.

⁵⁷ Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif (Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru)*, UI-Press, Jakarta, 1992, hal. 16.

⁵⁸ Ibid, hal. 16-18.

Teknik yang digunakan untuk mengecek keakuratan dan kehandalan data, adalah teknik triangulasi data, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu. Dalam penelitian ini pengecekan validitas data digunakan triangulasi sumber, yaitu membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang

8. Teknik Pengecekan Keabsahan Data

akan dianalisis melalui 3 tahap yaitu memilih data (reduksi data), menyajikan data, serta menarik kesimpulan.⁵⁷ Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data "kasar" yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Penyajian data adalah sebagai penyajian sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.⁵⁸ Kegiatan tersebut terus-menerus, diulang-ulang sehingga membentuk siklus yang memungkinkan menghasilkan kesimpulan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri

A.1. Keadaan Umum Daerah Penelitian

Kecamatan Selogiri merupakan kecamatan yang terletak di Kabupaten Wonogiri. Dengan luas wilayah kecamatan yaitu 5.017,8905 Ha, yang terdiri dari 10 Desa dan 1 Kalurahan. Yaitu meliputi :

1. Desa Nambangan

2. Desa Sendangjjo

3. Desa Gemantar

4. Desa Singodutan

5. Desa Pare

6. Desa Keloran

7. Desa Kepatihan

8. Desa Pule

9. Desa Jendi

10. Desa Jaten

11. Kalurahan Kalliancar

Batas-batas wilayah Kecamatan Selogiri adalah :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Wuryantoro
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Bulu
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Wonogiri Kota

Luas daerah atau wilayah Kecamatan Selogiri adalah 5.017,8905 Ha, terbagi menjadi :

a. Tanah Sawah : 1.860,6700 Ha

1. Irigasi teknik : 183,6368 Ha

2. Irigasi setengah teknis : 516,2770 Ha

3. Irigasi Sederhana : 396,5625 Ha

4. Tadah Hujan/ Sawah rendeng : 185,6739 Ha

b. Tanah Kering

1. Pekarangan/bangunan/emplasemen : 262,5555 Ha

2. Tegai/kebun : 865,1644 Ha

3. Ladang/tanah huma : 465,7226 Ha

4. Ladang Pengembalaan : 2,3250 Ha

c. Tanah Hutan

1. Hutan Produksi : 457,3408 Ha

Umur	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1. 0 - 6 th	3.863	3.836	7.699
2. 7 - 12 th	2.870	2.778	5.648
3. 13 - 18 th	3.164	3.144	6.308
4. 19 - 24 th	3.794	3.584	7.378
5. 25 - 55 th	8.495	8.086	16.581
6. 56 - 79 th	3.113	3.203	6.316
7. 80 th keatas	1.650	1.943	3.593

a. Jumlah Penduduk ditinjau dari segi usia

Dengan Perincian sebagai berikut :

Kepala Keluarga : 10.366 KK.

Berdasarkan laporan monografi Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri pada Bulan Juni 2003, penduduk Kecamatan Selogiri berjumlah 53.523 orang, dengan jumlah

A.2. Keadaan Penduduk

subur dibandingkan dengan daerah kecamatan yang lain. terdapat di Kecamatan Selogiri merupakan sawah yang paling (BPN) Kabupaten Wonogiri bahwa tanah pertanian sawah yang produktif. Berdasarkan data dari Badan Pertanahan Nasional Kecamatan Selogiri memiliki tanah pertanian yang cukup yang luasnya yaitu : 1.860,6700 Ha. Hal ini menunjukkan bahwa Dari pembagian tersebut, nampaklah bahwa tanah sawah

2. Kuburan : 160,5775 Ha

1. Lapangan olah raga : 7,8051 Ha

d. Tanah keperluan Fasilitas Umum

26.949	26.574	53.523
--------	--------	--------

b. Jumlah Penduduk BORO (kerja di luar kota)

Laki- Laki	Perempuan	Jumlah
4.398	3.904	8.302

Dari data adanya penduduk yang boro/ kerja di luar kota tersebut diatas, menunjukkan mobilitas penduduk ke luar kota masyarakat Kecamatan Selogiri sangat tinggi. Mereka pada umumnya pergi ke kota besar bekerja sebagai pedagang, buruh bangunan dan buruh pabrik, dan sebagainya.

c. Mata pencaharian Penduduk

1. Petani sendiri 5.821 orang
2. Buruh tani 2.310 orang
3. Pengusaha sedang /besar297 orang
4. Buruh bangunan 1.649 orang
5. Pengusaha Kecil 189 orang
6. Buruh Industri 980 orang
7. Pedagang 7.278 orang
8. Pengangkutan 198 orang
9. Pegawai Negeri 1.133 orang
10. ABRI 235 orang
11. Pensiunan 251 orang
12. Lain-lain 4.717 orang

d. Keadaan Penduduk menurut tingkat pendidikan (bagi umur 5 th keatas)

1. Tamat Akademi/Perguruan Tinggi	:	1.480 orang
2. Tamat SLTA	:	7.399 orang
3. Tamat SLTP	:	7.875 orang
4. Tamat SD	:	14.785 orang
5. Belum tamat SD	:	2.648 orang
6. Belum tamat SD	:	3.763 orang
7. Tidak sekolah	:	718 orang

		38.668 orang

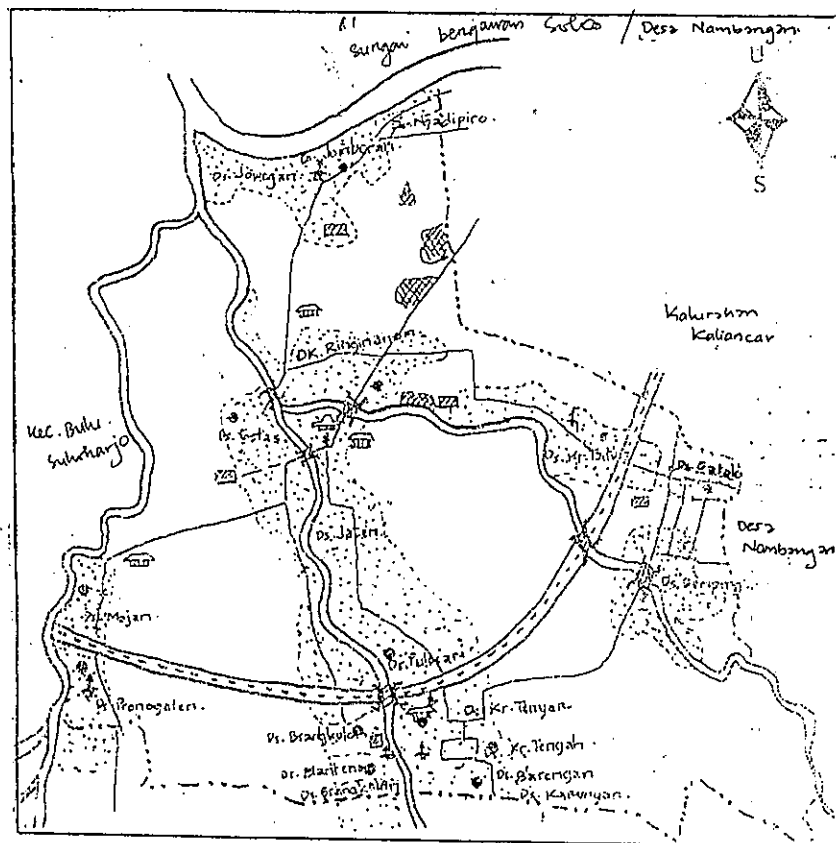
Berdasarkan penelitian dilapangan dan hasil wawancara dengan Bapak camat selogiri dan stafnya, diperoleh data bahwa tanah pertanian yang subur dan produktif maka yang menjadi sampel ada 2 desa dan 1 kalurahan, dengan alasan tidak seluruh desa di kecamatan mempunyai tanah pertanian yang subur. Maka dalam penellitian ini yang akan diteliti adalah :

1. Desa Jaten
2. Desa Singodutan
3. Kalurahan Kaliancar.

e.1. Desa Jaten Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri

Desa Jaten adalah salah satu desa yang berada di daerah kecamatan Selogiri, yang berpenduduk 5684 orang terdiri dari 1044 KK (Kepala Keluarga) dengan batas-batas sebagai berikut :

PETA DESA JATEN



KETERANGAN :	
	: Jalan.
	: Batas Desa.
	: Batas Dusun.
	: Sungai.
	: Saluran Irigasi.
	: Jembatan.
	: Kantor Kelurahan.
	: Sawah.
	: Pemukiman.
	: Tegalan.
	: Sekolah.
	: Masjid.
	: Rumah Kadus.
	: Kuburan.

- Sebelah Utara : - Sungai Bengawan Solo

- Desa Nambangan

- Sebelah Selatan : Desa Pule

- Sebelah Timur : - Kalurahan Kaliancar

- Desa Nambangan

-Sebelah Barat : - Kecamatan Bulu Kabupaten Sukoharjo.

Luas Desa Jaten adalah : **505,2000** Ha yang terbagi dalam :

- Tanah Sawah : 175, 0000 Ha

- Irigasi teknis : 184,20000 Ha

- ½ teknis : 101,5200 Ha

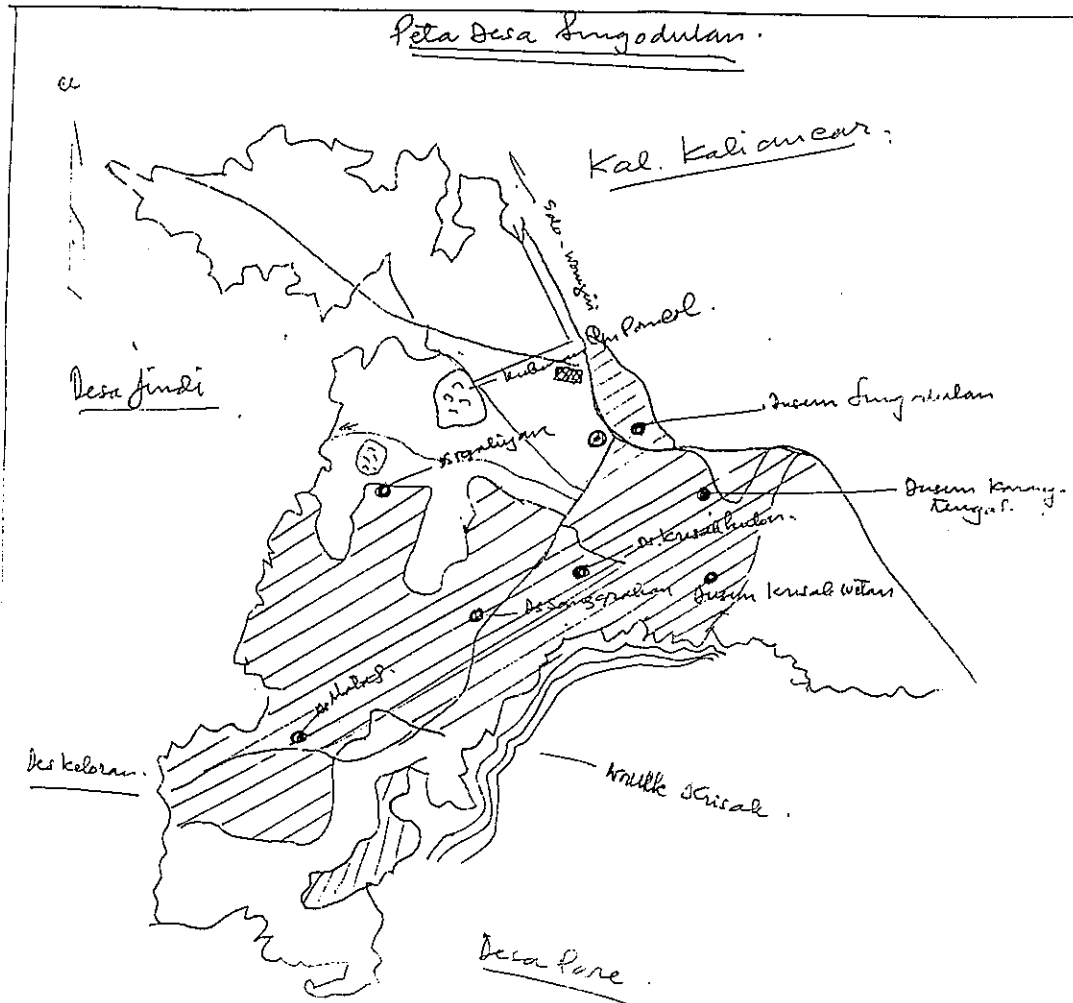
- Tadah hujan :125,0000 Ha

- Tanah Kering : 175 Ha








e.2. Desa Singodutan Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri

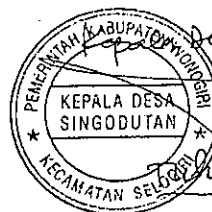
Desa Singodutan adalah juga salah satu desa yang berada di daerah kecamatan Selogiri, yang berpenduduk **4514** orang yang meliputi **802 KK (Kepala Keluarga)** dengan batas-batas wilayahnya sebagai berikut :

PEMERINTAH KABUPATEN WONOGIRI
 KECAMATAN SELOGIRI
DESA SINGODUTAN
 KODE POS 57652



Keterangan:

-  : Tanah kering
-  : Tanah sawah
-  : Dusun
-  : Terminal Kersal
-  : Kantor Desa
-  : Kuburan/makam
-  : Jalan



- Sebelah Utara : Kalurahan Kaliancar
- Sebelah Selatan : - Desa Pare
- Desa Keloran
- Sebelah Timur : - Kalurahan Kaliancar
- Desa Pare
- Sebelah Barat : Desa Jendi

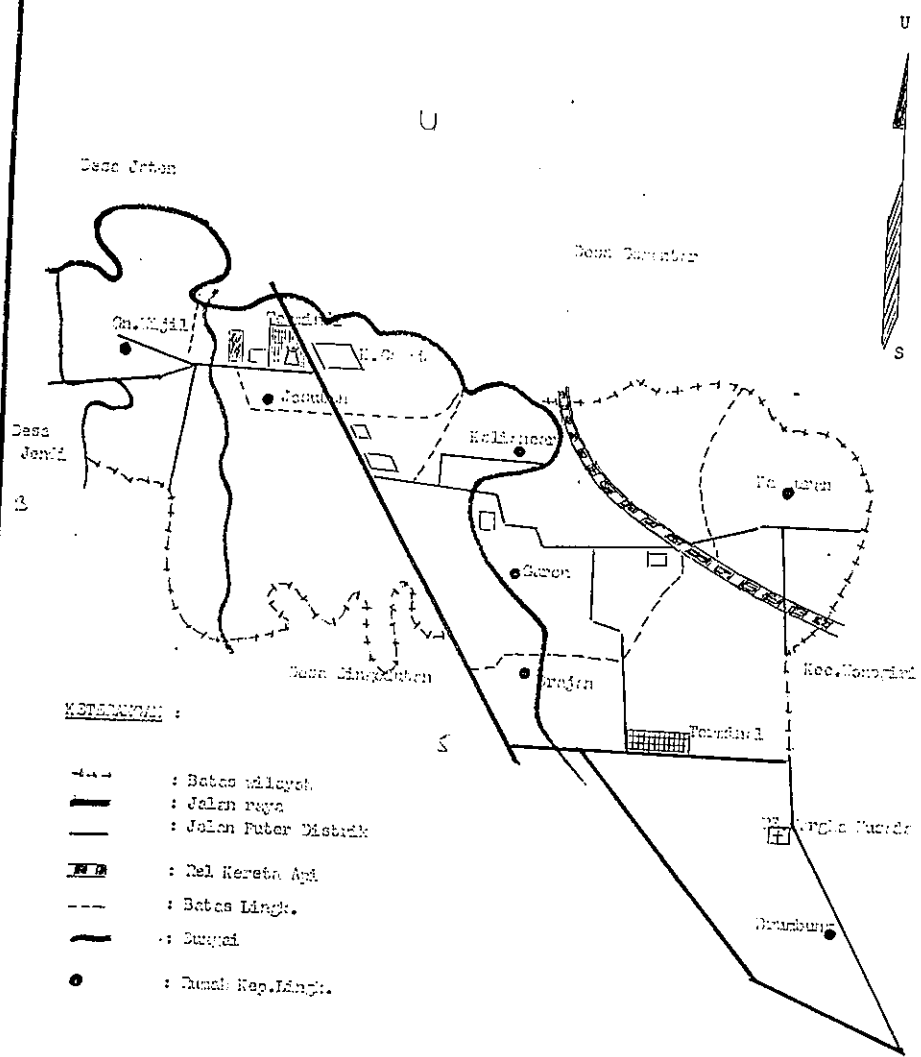
Luas Desa Singodutan adalah : **231,5000** Ha yang terbagi dalam :








- Tanah Sawah : 135 Ha ,terdiri :
 - irigasi teknis : 80 Ha
 - non teknis : 55 Ha
- Tanah Kering : 84 Ha

e.3. Kalurahan Kaliancar Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri

Kalurahan Kaliancar adalah juga salah satu desa yang berada di daerah kecamatan Selogiri, yang berpenduduk **5.783** orang yang terdiri **1150** KK (Kepala Keluarga) dengan batas-batas sebagai berikut :

PETA KELURAHAN KALIANGAR



- LEGENDA :**
-  : Batas wilayah.
 -  : Jalan raya
 -  : Jalan Puter District
 -  : Rel Kereta Api
 -  : Batas Lingk.
 -  : Sungai
 -  : Rumah Kep.Lingh.

- Sebelah Utara : - Desa Gemantar
- Sebagian Desa Jaten

- Sebelah Selatan : - Desa Singodutan

- Sebelah Timur : Kalurahan Wonokarto

- Sebelah Barat : Desa Jendi

Luas Kalurahan Kaliancar adalah : **320,8260 Ha** yang terbagi dalam :

- Tanah Sawah : 106,3300 Ha

- irigasi teknis : 88,0000 Ha

- Non teknis : 18,3300

- Tanah Kering : 214,4960 Ha

B. Faktor- Faktor Penyebab Terjadinya Tanah Pertanian Absentee Di Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri.

Masalah pemilikan tanah pertanian terutama dalam hubungannya antara tuan tanah dan para petani penggarapnya merupakan masalah yang paling aktual dalam bidang pertanian terutama di negara-negara berkembang termasuk bangsa Indonesia .

Saat ini masalah pemilikan tanah pertanian menjadi pokok pembicaraan, hal ini karena adanya pengaruh dari perkembangan

sistem penguasaan dan pemilikan tanah pada zaman Hindia Belanda, dimana paham kapitalisme dan feodalisme serta konsep liberal individualisme yang diwarisi oleh hukum kolonial masih mempengaruhi tingkah laku pemilik tanah dalam pemilikan dan penguasaan tanahnya.

Disamping itu adanya semacam anggapan yang berkembang di kalangan masyarakat bahwa tanah itu dianggap sebagai bank yang paling aman untuk menyimpan uang dan menguntungkan. Pandangan demikian ini adalah suatu hal yang wajar dalam suatu negara yang sedang berkembang, akan tetapi akibatnya timbul kecenderungan besar untuk mengumpulkan tanah dikalangan para pemilik uang sebagai tuan tanah.

Perbuatan tersebut tidaklah begitu menjadi persoalan bilamana tidak dilakukan secara berlebihan dengan mengorbankan rakyat kecil yang dapat menimbulkan jurang pemisah yang cukup dalam antara pemilik uang yang berkeinginan untuk memiliki tanah sebanyak-banyaknya dengan golongan rakyat/petani kecil yang pada umumnya tidak mampu sehingga terpaksa menyerahkan sebagian atau seluruh tanahnya pada pemilik uang tersebut. Petani pemilik tanah kadang-kadang dalam keadaan mendesak memerlukan uang yang diharapkan dari hasil penjualan tanahnya. Pemilik uang yang membeli tanah-tanah pertanian di desa-desa pada umumnya orang-orang kota

yang sudah mempunyai pekerjaan yang tetap, dan mereka bertempat tinggal menetap di kota. Hal ini merupakan salah satu sebab timbulnya pemilikan tanah pertanian *absentee*. Menurut **Bapak Camat Warsito**⁶⁰, “tanah pertanian yang ada di daerah Selogiri ini merupakan tanah yang subur sehingga mempunyai nilai ekonomis yang tinggi dan harganya sudah mahal. Maka apabila ada petani yang menjual tanah pertaniannya biasanya orang luar kota yang mampu membeli tanahnya tersebut, karena penduduk setempat tidak mampu untuk membelinya”.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok dalam Landreform yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 UUPA.

Pasal 7 selengkapnya berbunyi :

“ Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

Hal ini sebagai upaya untuk mencegah adanya hak-hak perorangan yang melampaui batas.

Pasal 10 UUPA menyatakan bahwa :

⁶⁰ Wawancara tanggal 22 September 2003, sebagai Camat Selogiri.

"Tiap orang dan badan hukum yang mempunyai satu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan".

Ketentuan dalam Pasal 10 ini mempunyai maksud untuk menghalangi terwujudnya tuan-tuan tanah, yang tinggal di kota-kota besar, yang hanya menunggu saja hasil tanah-tanah yang ditiyah dan digarap oleh orang yang berada dibawah perintah dan kekuasaannya.⁶¹

Cita-cita yang tercantum dalam slogan "Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri," ini perlu disertai oleh adanya kepentingan lainnya. Diantaranya perlu ditentukan pula batas-batas maksimum dan batas minimum luas tanah yang dipunyai seseorang. Hal ini

ditetapkan dalam pasal 17 UPA.

Pasal 17 UPA menyatakan :

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum terkandung dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundang-undangan di dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum terkandung dalam ayat 2 pasal ini diambil Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya di bagikan kepada rakyat yang

⁶¹ Y. W. Sunindia dan Minik Widjanti, op. cit, hal. 127.

(1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tempat tanahnya, dalam jangka waktu 6

Pasal 3, yang bunyinya:

dengan Pasal 3e.

41 Tahun 1964 pada pasal tambahan yaitu Pasal 3a sampai diatur dalam PP No. 224 tahun 1960 pada Pasal 3, dan PP No. Larangan Tanah *Absentee* terhadap tanah pertanian ini ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964 (LN 1964 No. 112)

Kerugian (LN 1961 No. 280). PP ini kemudian telah diubah dan Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Tahun 1960 telah ditetapkan PP No. 224 Tahun 1961 tentang sebagaimana diamatkan Pasal 17 (3) UPA jo UU No. 56 Prp Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah diundangkan UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UPA telah

tanah pada golongan-golongan tertentu saja.

Ketentuan dalam Pasal 17 ini, tentang batas-batas maksimum luasnya tanah ini dapat dipandang sebagai kelanjutan dari apa yang diutarakan dalam Pasal 7. Dengan adanya ketentuan batas maksimum ini dapat dihindarkan tertumpuknya tanah pada golongan-golongan tertentu saja.

membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
(4) Tercapainya batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

yang dimaksud dalam pasal tersebut diatas perlu dibatasi agar jangka waktu pemindahan hak milik atas tanah pertanian

bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu. wajib memindahkan hak milik atasnya itu kepada orang yang tanah itu terletak maka dalam waktu yang telah ditentukan ia itu terletak. Bila pemilik itu pindah keluar kecamatan dimana kepada orang yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah dalam jangka waktu yang telah ditentukan wajib mengalihkan memiliki tanah pertanian di luar kecamatan letak tanahnya, maka Maksud dari pasal tersebut adalah apabila seseorang yang

- tanah yang bersangkutan diambil oleh pemerintah.
- (5) Jika kewajiban pada ayat (1) dan (3) tidak dipenuhi maka bersangkutan menurut UU No. 56 tahun 1960.
- (4) Ketentuan ayat (1) dan (3) tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas negara, perkecualian tersebut pada ayat yang dipersamakan dengan mereka yang sedang Menteri Agraria. Bagi pegawai Negeri dan pejabat militer dan atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas 2/5 dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut UU No. 56 tahun 1960.
- (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan pada ayat (2) pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.
- (2) Kewajiban dalam ayat (1) tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien.
- bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- (1) tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah tersebut.

Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar Kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut diatas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3a ayat (1) menyatakan :

sebagai berikut :

Tahun 1964 yang memberikan ketentuan lebih tegas yaitu perlu disempurnakan yaitu dengan Peraturan Pemerintah No. 41 pelaksanaannya, menunjukkan bahwa ketentuan tersebut masih Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 dalam

diharang.

tanah absentee yang terjadi sesudah berlakunya PP tersebut dimiliki sebelum berlakunya PP No. 224 tahun 1961, sedang karena ketentuan tersebut adalah tanah absentee yang sudah No. 224 tahun 1961 yaitu tanggal 24 September 1961. Yang tersebut dihitung sejak tanggal berlakunya Peraturan Pemerintah kecamatan tempat letak tanahnya dalam jangka waktu 6 bulan bahwa pemilik tanah pertanian bertempat tinggal di luar Pada Pasal 3 ayat (1) PP No.224 tahun 1961 ditentukan

dalam usahanya untuk memindahkan hak miliknya tersebut.

pemilik tanah yang bersangkutan tidak mengulur-ulur waktu

Jadi, siapapun dalam hubungan dengan masalah pemilikan tanah secara *absentee* harus tunduk kepada Peraturan Perintah tersebut diatas. Selain daripada itu, dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 ditetapkan sanksi pidana kepada pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja

Tidak dipenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal-Pasal 3a, 3b, 3c, dan 3d mengakibatkan baik tanah maupun pemilik tanah-tanah yang bersangkutan dikenakan ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal 3 ayat (5) dan (6) Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 (Lembaran Negara tahun 1961 No. 280).

Pasal 3e menyatakan :

Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah diluar kecamatan dimana ia bertempat tinggal.

Pasal 3d menyatakan :

Jika seseorang memiliki hak atas tanah pertanian di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal, yang diperolehnya dari warisan, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak si pewaris meninggal diwajibkan untuk memindahkan kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak atau pindah ke kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3c ayat (1) menyatakan :

Jika pemilik tanah yang dimaksud pada ayat 1 pasal ini berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu, sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3a ayat (2) menyatakan:

a. Pemilikan tanah pertanian secara absentee yang bertempat tinggal di kecamatan perbatasan dengan kecamatan letak tanahnya, jika jarak antara tempat

Adanya ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 3 ayat (1) PP No. 224 tahun 1961 tersebut tidak berlaku bagi :

denda.

mengesampingkan ketentuan ini akan mendapat sanksi dan/atau yang bersifat memaksa. Apabila ada pihak yang 10 UPA dan peraturan pelaksanaannya ini merupakan hukum Sehingga hal ini lebih mempertegas pendapat, bahwa Pasal

Ayat (2) Barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi terlaksananya Peraturan Pemerintah ini dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-
Ayat (3) Tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat 1 dan 2 pasal ini pelanggaran.

Ayat (1) Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh Pemerintah dan pembagiannya, sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat 2, dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- sedang tanahnya diambil oleh pemerintah tanpa pemberian ganti kerugian.

Bunyi Pasal 19 PP No. 224 Tahun 1961 adalah sebagai berikut :

pembagiannya.

menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan

- tinggal pemilik dengan letak tanah pertaniannya masih memungkinkan mengerjakan tanahnya secara efisien .
- Jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya memungkinkan untuk mengelola tanahnya secara efisien.
- b. Pegawai Negeri (PNS), anggota ABRI dan mereka yang dipersamakan dengan pegawai negeri yang memiliki tanah absentee sepanjang luasnya tidak melebihi 2/5 dari batas maksimum yang berlaku di daerah setempat.
- Dengan demikian maka pegawai negeri yang sebelum berlakunya PP No. 224 tahun 1961, sudah memiliki tanah pertanian secara absentee masih tetap diperbolehkan.
- c. Pada penjelasan umum angka (2) dan angka (5) PP No. 4 tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri, bahwa seorang pegawai negeri dalam jangka waktu 2 tahun menjelang masa pensiunnya masih diperbolehkan membeli tanah absentee seluas 2/5 Ha dari ketentuan batas maksimum penguasaan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* menimbulkan pengurangan tanah yang tidak efisien, misalnya untuk menyelenggarakan pengawasan, gangguan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem penghisapan, misalnya tanah *absentee* digarapkan pada petani desa tempat tanah pertanian tersebut dengan sistem bagi hasil atau sewa.

Ini berarti, petani yang memeras keringat dengan mengolah tanah tapi hanya mendapat sebagian hasil tanah. Sedangkan pemilik tanah mendapat hasil tanah tanpa perlu bekerja. Maka pemilik tanah perlu bertempat tinggal di kecamatan letak tanah agar tanah pertanian tersebut dapat dikerjakan secara efektif dan produktif. Selain itu bila adanya tanah pertanian *absentee* tersebut tidak digarap secara efektif akan menjadi tanah terlantar. Tentunya hal ini akan menyebabkan merugikan kepentingan umum.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, bahwa meskipun pemilikan tanah pertanian secara *absentee* dilarang, tetapi sampai saat ini, berdasarkan hasil penelitian dilapangan, masih dijumpai adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee* di Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri. Hal ini dapat ditunjukkan pada bukti tempat tinggal secara fisik pemilik tersebut bertempat tinggal di luar kecamatan Selogiri, tetapi secara formil

Sampai saat ini walaupun adanya pemilikan tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan, tetapi tanah tersebut masih tetap produktif dan aktif dikerjakan oleh petani penggarapnya. Data di lapangan yang penulis peroleh dari Sekretaris Desa Singodutan Bapak Mudjiono⁶² dan Bapak Kecamatan Selogiri.

Berdasarkan dari data tersebut diatas menunjukkan bahwa masih dijumpanya adanya pemilikan tanah absentee di

Data dari hasil masing-masing desa dan telah diolah.

Desa/ Kalurahan		Pemilik Tanah	Luas tanah
Desa Singodutan	10 orang	7 Ha	
Desa Jaten	17 orang	12 Ha	
Kalurahan Kallancar	6 orang	8 Ha	

Tabel 1

pada kenyataannya memiliki tanah pertanian di Kecamatan Selogiri. Berdasarkan data yang penulis temukan dari Desa Jaten, Desa Singodutan dan Kalurahan Kallancar dapat diperoleh data atas pemilikan tanah absentee yaitu :

⁶³ Sekretaris Kalurahan Kaliancar Bapak E.Koesmanto

bahwa " selama ini didesa tidak pernah ada tanah pertanian terutama tanah sawah yang sampai terlanjar atau tidak dirus sama sekali meskipun pemiliknya tidak tinggal di desanya."

Hal demikian juga terjadi di Desa Jaten, menurut Bapak

Salmo Sekretaris desa Jaten,⁶⁴ bahwa "biasanya tanah sawah

yang pemiliknya tinggal di luar kecamatan maka tanah tersebut

dikerjakan oleh petani penggarap yang merupakan penduduk

yang tinggal di sekitar tanah sawah tersebut. Atau dapat pula

dikerjakan oleh sanak keluarga/famillinya sendiri pemilik tanah

yang masih tinggal di desa "

Hal ini menunjukkan bahwa di kecamatan Selogiri tidak

adanya tanah pertanian yang menjadi terlanjar karena pemiliknya

tinggal di luar kecamatan.

Berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan, dapat

diketahui yang menjadi faktor penyebab terjadinya tanah

pertanian *absentee* di Kecamatan Selogiri yaitu :

1. Faktor Masyarakat

a. Mobilitas penduduk

⁶³ Wawancara tanggal 8 Oktober 2003

⁶⁴ Wawancara tanggal 9 Oktober 2003

Sebagaimana diketahui bahwa penduduk di kecamatan Selogiri banyak yang menjadi urban/bergi ke kota-kota besar untuk bekerja mengadu nasib dan memperbaiki kehidupannya dikenal istilah penduduk boro. Jakarta merupakan sasaran utama kepindahan mereka. Selain itu ada sebagian kecil yang ke Bandung, Bali, Lampung dan sebagainya.

Kepindahan mereka itu tidak lepas dari kondisi geografis daerah desa asalnya yang kurang produktif, juga karena semakin sempitnya lahan pertanian yang mereka miliki. Didorong oleh berbagai informasi mengenai keberhasilan saudara dan tetangga mereka yang telah lebih dulu memberanikan diri mengadu nasib ke kota, maka adanya urban/boro tersebut menjadi semakin banyak diminati sebagian besar penduduk. Hal ini juga tidak bisa dipungkiri bahwa saat sekarang pekerjaan bertani untuk generasi saat ini perlahan-lahan mulai ditinggalkan, sebab dianggap tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup, apalagi tanah yang digarap tidak seberapa luas sehingga pada akhirnya timbul keinginan beralih pada pekerjaan lain ke kota besar lainnya.

Menurut Bapak Purwoko, S.Sos,⁶⁵ mereka umumnya bekerja disektor perdagangan, yaitu sebagai penjual bakso, mie ayam dan jamu. Selain itu juga sebagai buruh pabrik atau bangunan atau sektor jasa lainnya. Walaupun telah lama dan tinggal di kota besar mereka masih tetap mengunjungi desanya minimal 2 kali dalam satu tahun. Dari monografi desa dapat diperoleh data jumlah penduduk yang Boro/ kerja ke kota-kota besar yaitu

- Desa Singodutan ada 983 orang
- Desa Jaten ada 1634 orang
- Kalurahan Kallancar ada 492 orang

Kepindahan penduduk desa yang pergi ke kota besar tersebut banyak diketahui oleh para pamong desa, akan tetapi dalam pandangan mereka tidak perlu dilakukan secara formal dengan adanya perubahan/pindah pendudukannya. Menurut Ibu Sudiyem⁶⁶, "selama penduduknya yang pergi ke kota kemudian tinggal dan menetap di kota, misalnya di Jakarta, Bandung, Surabaya, atau kota lainnya, masih dianggap sebagai warga desanya selama mereka tidak mengajukan diri/minta surat pindah

⁶⁵ Wawancara tanggal 23 September 2003, selaku Kasi Pemerintahan Kecamatan Selogiri.
⁶⁶ Wawancara tanggal 9 Oktober 2003, selaku Kepala Desa Jaten.

ke kota lain. Sehingga mereka masih memiliki KTP (Kartu Tanda Penduduk) desa setempat.”

Sikap “toleransi” seperti ini dilakukan dan dipahami sebagai sikap bijaksana, karena mereka setiap satu tahun sekali minimal ke desanya (atau sedikit-tidaknya waktu lebaran) mereka pasti menengok keluarganya di desa. Bahkan lebih dari itu, dari jarak yang berjauhan tersebut, masih adanya upaya untuk memantau perkembangan desanya, termasuk dalam penggarapan tanah sawah yang ditinggalkan. Biasanya tanah yang ditinggalkannya tersebut dikerjakan dan diolah oleh kerabat /keluarga dekatnya yang masih tinggal di desanya. Atau oleh penduduk sekitar tanah pertanian /sawah itu berada. Menurut Bapak. E. **Koesmanto**,⁶⁷ sistemnya penghasilan atas sawah yang digarap oleh orang lain tersebutnya ada 2 cara yaitu : “Maro” atau “Mertelu”. (Maro bila yang membeli pupuk dan bibit ditanggung bersama antara pemilik sawah dan petani penggarapnya, maka bila panen hasilnya dibagi 2 yaitu 50% pemilik sawah dan 50% petani penggarapnya, kalau Mertelu bila pemilik sawah tidak memberikan biaya apapun atas pengolahan sawah tersebut semua ditanggung petani

Menurut penulis, adanya fenomena moblisasi penduduk desa di kecamatan Selogiri ke kota-kota besar ini menjadi menarik untuk dikaji dan dijadikan bahan pertimbangan untuk menentukan batasan dari pemilikan tanah absentee di dalam peraturan perundangan, apakah adanya keharusan pemilik berdomisili pada kecamatan yang sama atau berbatasan dengan letak tanahnya itu sudah tepat. Hal ini ditunjukkan di lapangan, bahwa saat ini di Desa Singodutan, Desa Jaten dan Kalurahan Kallancar tidak ada tanah pertanian /sawah yang dilelangkan, meskipun pemiliknya tidak bertempat tinggal di desanya tersebut. Selidak-lidaknya bila dikaitkan dengan

Penduduk (KTP).

Menurut penulis, hal ini secara formal sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, telah terjadilah pemilikan tanah pertanian secara absentee dengan tidak tingalnya pemilik tanah di tempat tanah pertanian atau sawahnya berada. Namun kenyataannya hal tersebut lepas dari jangkauan hukum bahkan para Kades/aparat desa memberikan perlindungan hukum, yaitu tetap mengakui sebagai warga desanya dan diberikan Kartu Tanda

petani penggarap dan 1/3 untuk pemilik sawahnya)

penggarapnya, sehingga hasil panennya dibagi 2/3 untuk

b. Kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat.

Kehidupan bermasyarakat dapat berjalan dengan tertib dan teratur tentunya didukung oleh adanya suatu tatanan karena adanya tatanan inilah kehidupan menjadi tertib.⁶⁹ Didalam 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 ketenteraman (bersifat batiniah).

tujuan Landreform itu sendiri terlihat tidak ada pihak yang merasa dirugikan dengan munculnya pola-pola mobilisasi penduduk ke kota-kota besar tersebut. Menurut Bapak Purwoko, S.Sos,⁶⁸ bahwa produktivitas pertanian di wilayah kecamatan Selogiri sendiri tidak menurun, bahkan justru mampu meningkatkan taraf kehidupan warga desa dan pembangunan daerah setempat. Dengan adanya penduduk yang Boro ke kota tersebut sudah menjadi keharusan dalam mengantisipasi perkembangan pembangunan saat ini.

Untuk mencapai ketertiban dan ketenteraman tentunya erat kaitannya dengan adanya kesadaran hukum di dalam masyarakat, karena hukum adalah alat untuk mengatur masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto,⁷⁰ kesadaran hukum merupakan suatu penilaian terhadap apa saja yang dianggap sebagai hukum yang baik dan atau yang tidak baik, penilaian terhadap hukum tersebut didasarkan pada tujuannya yaitu apakah hukum tadi adil atau tidak, karena masyarakat mengharapkan keadilan.

Penilaian tersebut timbul karena manusia di dalam menentukan kehendaknya sangat ditentukan oleh keserasian antara pikiran dan perasaannya. Indikator yang terdapat di dalam kesadaran hukum, menurut Soerjono Soekanto ada 4 macam, yaitu :

a. Pengetahuan hukum

Seseorang mengetahui bahwa perilaku-perilaku tertentu diatur oleh hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Hal ini menyangkut perilaku yang dilarang oleh hukum maupun perilaku yang diperbolehkan oleh hukum yang menuntut pelaksanaan hak dan kewajiban.

⁷⁰ Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1982, hal. 211.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, adanya upaya untuk memiliki tanah pertanian secara absente karena pemilikan tinggal di luar tempat tinggal tanahnya, yaitu sendiri.

peraturan tersebut demi keuntungan ekonomi diri secara absente tersebut, mereka sengaja melanggar peraturan adanya tarangan pemilikan tanah pertanian tidak seseorang yang sudah mengetahui tentang peraturan yang telah ada. Hal ini tidak lepas pula dari peran serta masyarakat untuk mematuhi peraturan- secara absente, namun hal ini tidak lepas pula dari untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian Dalam hal ini, walaupun pemerintah telah berusaha berlaku.

Seseorang berperilaku sesuai dengan hukum yang

d. Perilaku hukum

mengadakan penilaian tertentu terhadap hukum.

Seseorang mempunyai kecenderungan untuk

c. Sikap hukum

terutama dari segi isinya.

Seseorang warga masyarakat mempunyai pengetahuan dan pemahaman mengenai aturan-aturan tertentu

b. Pemahaman hukum

Didalam PP No. 10 tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah (sekarang telah dicabut diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997) ditentukan bahwa setiap peralihan hak atas tanah hanya bisa dilakukan dengan dibuatkan akte peralihan haknya yang dibuat oleh dan dihadapan PPAI. Selain itu, khusus untuk tanah pertanian apabila kan diperalihkan kepada subyek lain, maka peralihan itu harus memperhatikan ketentuan

Tanah) maka jual beli tersebut tidak diperbolehkan. yang berwenang atau PPAI (Pejabat Pembuat Akta sehingga jika dilakukan dengan sepengetahuan pejabat kecamatan dimana tanah pertanian tersebut terletak, tersebut adalah orang yang bertempat tinggal diluar diatas segel oleh penjual dan pembeli tanah pertanian setempat. Dapat juga dikatakan jual beli yang dibuat atau dalam hal ini Kepala Kantor Badan Pertanahan

sepengetahuan atau ijin dari pejabat yang berwenang pembeli dan penjual (pemilik tanah) tanpa terjadi dimana jual beli itu dilakukan hanya antara pertanian yang dilakukan dibawah tangan. Hal ini dengan melakukan cara yaitu : jual beli tanah masyarakat berupaya melakukan penerososan hukum

Landreform antara lain si penerima hak harus berdomisili di kecamatan dimana tanah itu berada, atau tidak-tidaknya pada kecamatan yang berbatasan. Hal demikian itu dimaksudkan agar tidak terjadi pemilikan / penguasaan tanah pertanian secara absentee.

Akan tetapi dalam kenyataan yang di jumpai dalam penelitian ini oleh penulis, bahwa di kecamatan Selogiri masih adanya beberapa kasus jual beli tanah pertanian yang hanya dilakukan dibawah tangan . Sebagaimana telah disebutkan diatas, kejadian ini terutama dilakukan antara si penjual yang berdomisili di kecamatan Selogiri si pembeli yang asli penduduk Selogiri, tetapi berdomisili di kota lain bahkan di luar propinsi sebagai perantau (Boro). Telah menjadi kebiasaan bagi penduduk Selogiri, bahwa dalam hal jual beli tanah umumnya mereka mengutamakan pada pembeli yang masih ada hubungan keluarga, atau setidaknya penduduk setempat yang sebelumnya telah mereka kenal dengan baik. Persoalan domisili si pembeli yang berjualan jarang dijadikan sebagai hambatan, apabila memang diantara mereka ada kecocokan. Bahkan sebagaimana dikemukakan oleh bapak Mudjiono

Sekretaris Desa Singodutan, bahwa selama ini jarang terjadi penjualan tanah pertanian itu jatuh pada penduduk asing.

Pentuan prioritas calon pembeli dalam transaksi jual beli tanah adalah pada keluarga terdekat lebih dahulu. Dan transaksi jual beli tanah ini dilakukan secara tunai, dan tanpa menggunakan akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT. Hal yang demikian itu memberi petunjuk bahwa pengaruh hukum adat dalam transaksi jual beli tanah di Selogiri masih cukup kuat.

Dengan masih adanya kasus jual beli dibawah tangan ini, menurut keterangan bapak Camat Selogiri yang mengakui dan membenarkannya, bahwa masih adanya jual beli tanah di lakukan secara dibawah tangan. Walaupun saat ini terjadi relatif sedikit.

Alasan pembedaan terhadap kasus jual beli dibawah tangan ini yaitu :

- niatnya untuk memperancar proses jual beli tanah itu sendiri.
- Untuk melindungi para pembeli yang notabene adalaharganya agar tanah yang dibeli tidak terkena ketentuan absenteisme.

Adanya cara jual beli dibawah tangan itu, di mana si pembeli berada pada jarak yang berjauhan dengan tanah pertanian yang dibelinya, maka secara materiil terjadi pemilikan tanah pertanian secara absentee. Akan tetapi, pada kenyataannya para Kades yang mengetahui transaksi tersebut tidak pernah mengur/melarangnya. Dengan alasan, bahwa si pembeli itu telah menyatakan akan menghabiskan hari tuanya di kampung halamannya, maka perlu dibantu keperlunya tersebut.

Jual beli ini tidak lepas dari pola pikir masyarakat yang masih tradisional, dimana mereka beranggapan bahwa tanah itu adalah tanah mereka sendiri, mau di jual pada siapapun tidak ada larangan.

Tanah pertanian absentee yang terjadi karena jual beli di bawah tangan, pada umumnya oleh pemiliknya dibagi hasilkan pada penduduk setempat sebagai petani penggarap. Secara berkala setiap musim panen atau setidaknya setahun sekali pada waktu si pemilik mengok kampung halamannya (mudik) si penggarap akan melaporkan dan menyerahkan bagian hasil yang menjadi hak si pemilik tanah.

Dalam hal ini menurut penulis kaitannya dengan faktor penyebab terjadinya tanah absentee dari aspek kebudayaan karena adanya **Pewarisan**. Hal pewarisan ini sebagai wujud budaya yang kedua sebagaimana telah disebutkan diatas, yaitu wujud kelakuan berpola dari manusia sendiri. Sistem sosial ini terdiri dari aktivitas manusia yang berinteraksi,

- c. Wujud Kebudayaan benda-benda hasil karya manusia.
- kelakuan atau Sistem Sosial)
- kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat. (Wujud
- b. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas
- sebagainya. (Wujud *idee*)
- gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan dan
- a. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks dari *idee-idee*,
- mempunyai paling sedikit 3 wujud, yaitu :
- Menurut Koentjaraningrat,⁷¹ bahwa kebudayaan itu

2. Faktor Budaya

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.

berhubungan serta bergaul satu sama lain, dari detik ke detik, dari hari ke hari dan dari tahun ke tahun selaku mengikuti pola-pola tertentu yang berdasarkan adat tata kelakuan.⁷² Pewarisan sebenarnya menjadi peristiwa hukum yang lumrah terjadi dimana-mana disetiap keluarga, akan tetapi peristiwa hukum ini menjadi penting diperhatikan sehubungan dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee. Adanya pewarisan akan mengakibatkan pemilikan/pengusahaan tanah pertanian secara absentee bila ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Di Kecamatan Selogiri adanya tanah absentee disebabkan adanya warisan masih dapat dijumpai, meskipun jumlahnya tidak banyak. Hal demikian ini dapat terjadi pada penduduk desa yang boro ke kota besar, misalnya ke Jakarta, Bandung, Bali, atau ke luar Jawa, mereka para perantau tersebut ada yang masih mempunyai orang tua yang tinggal di kecamatan selogiri. Pada suatu ketika orang tuanya ini meninggal dunia, sementara ahli warisnya berada di perantauan.

Dengan adanya kejadian ini, maka para ahli waris masih diberi kesempatan untuk menghindari diri dari ketentuan rangkaian pemilihan tanah pertanian secara *absentee* itu dengan alternatif yaitu : ahli waris itu pindah/kembali berdomisili ke kecamatan di mana tanah warisan itu berada, atau tanah warisan itu dipindahkan/diperalihkan kepada penduduk yang berdomisili di kecamatan itu;

Apabila kedua alternatif tersebut tidak dilaksanakan dalam waktu satu tahun sejak terjadinya pewarisan itu maka tanah warisan itu akan dinyatakan sebagai tanah *absentee*.

Kenyataannya yang di jumpai di kecamatan Selogiri, bahwa pewarisan itu jarang sekali yang segera diikuti dengan pembagian warisan dalam tenggang satu tahun sejak kematian pewaris. Menurut Bapak Purwoko, S.Sos,⁷³ adanya beberapa alasan , antara lain 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. Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindari diri dari ketentuan tanah *absentee* bagi masyarakat kecamatan Selogiri sulit untuk dapat dipenuhi. Bahwa tidak ada perantau yang mengambil langkah

dianggap penduduk desanya.

pewarisan, ahli waris yang berada dalam perantaraan itu selalu tanah absentee karena pewarisan itu. Kalaupun ada itu, maka para aparat desa tidak pernah melaporkan terjadinya mengakhiri hidupnya di daerah asal. Dengan alasan seperti memperbaiki kehidupannya, dan setelah tua mereka ingin dihari tua. Kehendak merantau bagi mereka adalah untuk memiliki tanah warisan itu sebagai penompang kehidupan warisnya. Para ahli waris umumnya menyatakan ingin tetap antara lain karena mereka mengenal baik pewaris maupun ahli Pertimbangan yang dijadikan dasar untuk berbuat demikian "melindungi" pula kepentingan para ahli waris itu. demikian, para Kepala desa atau aparat desa umumnya maka terjadilah tanah absentee. Namun, walaupun terjadi ketentuan larangan pemilikan tanah absentee tersebut diatas, ditawarkan dalam rangka untuk menghindarkan diri dari Dengan tidak digunakan beberapa alternatif yang setempat.

misalnya dijual pada keluarga dekatnya atau penduduk yang memilih alternatif memindah tangankan pada orang lain, larangan pemilikan/pengusahaan tanah absentee. Mereka ada semata-mata untuk menghindarkan diri dari ketentuan pindah/kembali ke Kecamatan dimana warisan itu berada

Mengingat bahwa tujuan dari ketentuan pasal 10 UPA ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka secara yuridis ketentuan dalam pasal ini termasuk ketentuan hukum yang "memaksa" (dwingend recht), dengan kata lain bahwa

- (1) 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.
- (2) Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat 1 ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
- (3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

menyatakan :

adalah sebagai pelaksanaan dari pasal 10 UPA yang pertanian diluar daerah tempat tinggal pemilikinya. PP ini secara absentee yaitu larangan terhadap pemilikan tanah tersebut mengatur adanya larangan pemilikan tanah pertanian 1964 (tambahan pasal 3a sampai dengan 3e). Dalam pasal PP No. 224 tahun 1961 dan pasal 1 PP No. 41 tahun 1964 (tambahan pasal 3a sampai dengan 3e). Dalam pasal 3

3. Faktor Hukum

landreform.

Dengan demikian, tanah-tanah absentee yang secara materiil memang ada dan terjadi karena pewarisan itu, secara formal tidak pernah diketahui datanya, sehingga lolos dari kemungkinan ditetapkan pemerintah sebagai obyek

Secara nyata dapat dilihat bahwa batas wilayah untuk menentukan keberadaannya tanah absentee adalah wilayah kecamatan, atau setidaknya wilayah kecamatan yang berbatasannya. Ketentuan itu dimaksudkan agar petani dapat secara aktif dan efektif dalam penggarapan tanahnya sehingga diperoleh hasil pertanian yang optimal. Namun dengan adanya perkembangan teknologi komunikasi, transportasi dan semakin canggihnya metode pertanian,

Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri. Adanya pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini, khususnya yang terjadi di an.

pertanian secara absentee adalah produk sekitar tahun 1960- mengatur tentang larangan pemilikan/penggunaan tanah Namun dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang proses sebagaimana yang ditentukan. yang berwenang dan dalam pembentukannya telah melalui mengatur adalah sah, karena dibentuk oleh pejabat/instansi secara formal keseluruhan peraturan perundangan yang Undang-undang ini dari segi hukunya, jelaslah bahwa peraturan pelaksanaannya tidak boleh dikesampingkan. ketentuan-ketentuan dalam pasal 10 ini, termasuk peraturan-

secara absente yang ada saat ini masih perlu ditinjau kembali ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan - dimilikinya.

wilayah perkotaan yang letaknya berjarahan dari tanah yang dengan usaha lainnya, misalnya bekerja disektor informal di tergantung pada usaha taninya saja, akan tetapi bisa didukung petani menjadi lebih mudah dicapai karena tidak semata-mata yang hendak dicapai adanya landreform yaitu kesesjahteraan Dengan cara demikian itu, terbukti pula bahwa tujuan akhir umumnya dibagi hasilkan ataupun disewakan.

orang lain dalam penggarapan tanah itu, sebagaimana membolehkan pemilik untuk menggunakan jasa tenaga kerja yang ada, karena pengertian "aktif" dalam pasal 10 UPA Dengan adanya cara-cara demikian itu tidak menyahhi aturan adanya tanah terlanter.

perkembangan atas penggarapan tanahnya sehingga tidak pemilik tanah masih bisa secara aktif memantau jarak yang berjarahan selama perantauan, ternyata para untuk bisa mengolah tanah pertaniannya dengan efektif. Dari propinsi bahkan antar pulau, ternyata tidak menjadi hambatan ternyata jarak yang demikian jauh melampaui batas tingkat

untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

Berkaitan dengan hal ini, menurut penulis sudah saatnya ada pemikiran kembali untuk menyempurnakan peraturan yang dibuat tahun 1960-an tersebut. Perlu dipertimbangkan kembali mengenal jarak antara domisili pemilik tanah dan letak tanah mengingat kemajuan dibidang teknologi dan transportasi, jarak antar kecamatan sudah tidak menjadikan suatu hambatan terhadap efektivitas dan produktifitas secara optimal tanah pertanian untuk dapat dioalah.

Selain itu menurut penulis adanya ketidaktegasan di dalam penerapan sanksi hukunya. Hal ini ditunjukkan didalam pasal 19 PP No. 224 Tahun 1961 ditetapkan sanksi pidana kepada pemilik tanah yang memperoleh atau dengan sengaja menghalang-halangi pengamblian tanah oleh pemerintah dan pembegianya .

Bunyi Pasal 19 PP No. 224 Tahun 1961 adalah sebagai berikut :

Ayat (1) Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengamblian tanah oleh Pemerintah dan pembagiannya, sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat 2, dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan /atau denda sebanyak-banyaknya Rp.10.000,- sedang tanahnya diambil oleh pemerintah tanpa pemberian ganti kerugian.

Ayat (2) Barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi terlaksananya Peraturan Pemerintah ini dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-
Ayat (3) Tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat 1 dan 2 pasal ini pelanggaran.

Berdasarkan hasil penelitian peneliti dilapangan, bahwa di Kantor BPN Kabupaten Wonogiri dan kantor Kecamatan Selogiri sampai sekarang belum pernah adanya penerapan sanksi pidana tersebut.

Hal ini menunjukkan bahwa *law enforcement* / penegakan hukum terhadap larangan tanah absente tersebut tidak tegas.

Menurut penulis, adanya sanksi denda sebesar Rp. 10.000,- tersebut, untuk keadaan saat ini sudah tidak relevan lagi karena terlalu ringan sehingga akan mudah dilanggar. Karena dibuat pada tahun 1961 dan sampai saat ini belum adanya perubahan. Hendaklah sanksi denda tersebut dilakukan perubahan yang sesuai dengan keadaan saat ini.

4. Faktor Sarana dan Prasarana

Menurut Bapak Purwanto⁷⁴, selama ini Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Wonogiri tidak mempunyai

⁷⁴ Wawancara tanggal 10 Oktober 2003, Sebagai Staf Seksi PPT (Pengaturan Penguasaan Tanah) Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Wonogiri

Mengenal persoalan dan permasalahan tanah *absentee*, sebenarnya keberadaan Camat dan Kepala desa sangat strategis dalam membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah *absentee* di wilayah Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri. Kurangnya kerjasama yang terpadu antara Badan Pertanahan Nasional dengan pejabat/aparat tersebut, sehingga peran yang strategis ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya bahkan terkadang saling berbenturan dan saling mengkambing hitamkan. Misalnya aparat desa dan kecamatan dianggap sebagai penyebab terjadinya

5. Faktor Aparat atau Penegak Hukumannya

data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tersebut. Yaitu kurangnya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan/penguasaan tanah *absentee*, dari aparat ditingkat pemerintahan/desa dan kecamatan. Hal ini terbukti oleh laporan rutin tiap 3 bulan sekali dilakukan oleh Camat/PAT kepada BPN hanya memuat berita tentang berapa banyak akta-akta jual beli hak atas tanah yang telah dibuatnya. Kurangnya koordinasi dan kerjasama ini justru menimbulkan bentuk pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tersebut.

pemilikan KTP ganda sehingga menyebabkan bila adanya peralihan tanah pertanian pada pihak lain yang secara fisik tidak bertempat tinggal di luar kecamatan, tetapi secara materiil telah sah adanya jual beli tanah tersebut. Sehingga berakibat banyaknya tanah-tanah *absentee* yang tersebar. Dari data yang penulis ketahui di lapangan, bahwa para Kades bukannya bersifat netral dalam memberikan pelayanan, akan tetapi telah "melindungi" warganya agar tidak mudah terkena ketentuan larangan pemilikan/pengusahaan tanah *absentee*. Pada sisi lain, hal ini secara formal menyimpang dari aturan yaitu adanya penyelundupan hukum. Sebagai contoh kasus yang terjadi di Desa Jaten, yaitu Bapak Stim penduduk Desa Jaten hendak menjual tanahnya kepada saudaranya Bapak Mrm yang tinggal di Kecamatan Purwanto Kabupaten Wonogiri. Oleh karena Pembeli bukan penduduk Desa Jaten maka agar dapat disahkannya jual beli atas tanah pertanian tersebut, maka oleh Kades terlebih dahulu pembeli tersebut dibuahkan KTP mempermudah terjadinya jual beli tanah tersebut. Setelah selesai terjadinya jual beli tersebut, maka oleh Kades KTP tersebut ditarik kembali karena dia bukan penduduk desanya

Sebagai Contoh Ibu HR seorang pedagang yang tinggal diluar Kecamatan Selogiri tapi memiliki tanah sawah seluas 4800 m² di Desa Singodulan. Telah memiliki selama lebih dari 10 tahun tanah sawah tersebut. Selama ini sistem

tanah tersebut harganya akan selalu meningkat. Investasi di hari tuanya. Karena mereka mempunyai harapan tersebut. Hal ini semata-mata untuk tabungan atau untuk cenderung mencari daerah yang potensial dan strategis kondisi ekonomi yang cukup baik dan bermodal kuat akan tentunya menarik bagi masyarakat kota-kota besar yang karena daerahnya merupakan tanah yang subur. Hal tersebut produktif tanah pertaniannya terutama tanaman padi, Daerah Kecamatan Selogiri merupakan daerah yang sangat dan mudah ditransfer.

Menurut Bambang Tri Cahyono ⁷⁵, bahwa tanah komponen yang melekat yaitu salah satunya nilai ekonomi suatu barang (dalam hal ini tanah) harus layak untuk dimiliki mempunyai nilai yang sangat penting karena mempunyai 3

6. Faktor Ekonomi

yang sebenarnya. Cara ini hanya dilakukan untuk membantu proses sahnya jual beli tanah pertanian tersebut.

Upaya - upaya yang dilakukan melalui pemberian administrasi ini dengan jalan memperketat pengawasan pemindahan hak atas tanah pertanian serta pemberian ijin pemindahan hak tersebut. Didalam memperketat pengawasan pemindahan hak, diharapkan para perangkat desa dan aparat kecamatan berkewajiban membuat mutasi-

1. Melakukan penertiban administrasi.

cara yaitu :

Walaupun Larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee yang diatur dalam PP No. 224 tahun 1961 juncto PP No. 41 Tahun 1964 masih berlaku sampai saat ini, ternyata di Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri masih banyak dijumpai adanya pemilikan tanah pertanian secara absentee. Untuk mengatasi pelanggaran larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee tersebut, maka Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Wonogiri telah melakukan beberapa

C. Upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi pelanggaran larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee di Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri.

dipakai sebagai tabungan hari tuanya. penggarapannya bagi hasil. Beliau membeli tanah sawah karena letaknya strategis di pinggir jalan raya. Sehingga dapat

Mengadakan penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas. Penyuluhan diadakan dengan datang ke lapangan untuk mengumpulkan

2. Penerbitan hukum

mutasi tanah atau pemindahan hak atas tanah pertanian di wilayahnya masing-masing. Karena perangkat desa dianggap lebih mengetahui secara langsung keadaan tanah desanya beserta pemiliknnya. Oleh karena itu sebelum PPAAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) membuat akta tanah, harus diteliti lebih dahulu apakah si penjual betul-betul orang yang berhak atas tanah tersebut dan si pembeli bukan orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan. Bila pejabat meragukan wewenang orang yang memindahkan hak, ia dapat meminta agar pembuatan akta disaksikan oleh Kepala Desa dan anggota pamong desa. Demikian juga sebaliknya Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak hanya sekedar percaya begitu saja, menerima laporan dari Kepala Desa mengenai pihak-pihak yang mengadakan transaksi jual-beli tanah pertanian, tetapi juga secara langsung turut memeriksa apakah pembeli benar-benar terdaftar sebagai penduduk ditempat tanah yang akan dibelinya tersebut. Untuk itu perlu adanya kerjasama yang terpadu antara Kepala Desa, Camat dan Kantor Badan Pertanahan Nasional.

atau mementau keadaan inventarisasi ke daerah-daerah yaitu mementau seperti di kecamatan-kecamatan, dimana kecamatan merupakan sentral daripada peralihan hak supaya tidak dilakukan jual beli tanah secara absentee.

Dengan adanya penyuluhan tersebut dapat dikembangkan disiplin hukum yaitu bahwa para pejabat yang berkaitan dengan masalah pertanahan mematuhi dan menerapkan hukum pertanahan yang berlaku, dan masyarakat dengan pengetahuannya atas hukum pertanahan sehingga akan mematuhi, maka hal ini apabila terjadi penyimpangan terhadap peraturan yang berlaku dapat diluruskan kembali sebagaimana mestinya.

a.2. kurangnya kesadaran hukum masyarakat

a.1. mobilisasi penduduk

a. faktor masyarakatnya, adanya:

1. Efektivitas hukum adalah hal yang sangat penting dalam rangka mencapai tujuan yang diharapkan agar masyarakat mematuhi hukum. Pelaksanaan Pasal 3 PP No. 224 tahun 1961 juncto Pasal 1 PP No. 41 tahun 1964 tentang larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee ini dimaksudkan agar pengolahan tanah pertanian menjadi lebih efisien, dan mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan orang-orang yang mempunyai modal kuat terhadap golongan ekonomi lemah/petani miskin. Larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee di Kecamatan Selogiri Kabupaten Wonogiri ternyata belum dapat dilaksanakan secara efektif. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya pemilikan tanah-tanah pertanian secara absentee di masyarakat. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah pertanian secara absentee yaitu :

1. Hendaknya pemerintah perlu mengkaji ulang terhadap kebijakan larangan pemilikan tanah pertanian secara

B. SARAN-SARAN

b. Penerbitan hukum, yaitu melalui penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas terhadap masyarakat juga pejabat/aparat yang berkaitan dengan masalah tanah.

a. Penerbitan administrasi dengan jalan memperketat pengawasan peminadahan hak atas tanah pertanian melalui kerjasama antara instansi yang terkait yaitu Kepala Desa, Kecamatan dan Badan Pertanahan Nasional (BPN).

2. Upaya yang ditempuh pemerintah untuk mengatasi terjadinya pemilikan tanah pertanian secara absentee adalah dengan jalan melakukan :

- b. faktor budaya karena adanya pewarisan
- c. faktor hukum
- d. faktor sarana dan prasarannya
- e. faktor aparat atau penegak hukumnya
- f. faktor ekonomi karena tanah mempunyai nilai ekonomis.

- absentee yang menggunakan batasan diluar kecamatan. Sesuai dengan perkembangan kemajuan teknologi dan transportasi ternyata tidak relevan lagi , hal ini dibuktikan adanya pemilikan tanah pertanian yang tinggal diluar kecamatan masih dapat mengarap tanah pertanian secara efektif dan efisien. Hendaknya diperlonggar menjadi batasan kabupaten.
2. Perlu adanya kerjasama antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan instansi lain yang terkait dengan masalah pertanahan yaitu camat dan kepala desa/kalurahan .
3. Hendaknya ketentuan sanksi terhadap pelanggaran larangan pemilikan tanah absentee diperbarui disesuaikan dengan perkembangan kemajuan pembangunan sekarang ini, dan pelaksanaannya agar lebih dipertegas.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat, Media Sarana Press, Jakarta, 1986.
- Basuki, P. Sunaryo, Dkk, Analisis Dan Evaluasi Hukum Tentang Batas Pemilikan Tanah Di Daerah Perkotaan, BPHN, Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 1998/1999.
- Cahyono, Bambang Tri, Ekonomi Perumahan, Liberty, Yogyakarta, 1983.
- Effendie, Bachtiar, Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah, Alumi, Bandung, 1993.
- Faisal, Sanapiah, Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi, YA3, Nalang, 1990.
- Harsono, Boedi, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 1999.
- , Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, 2000.
- Hutagalung, Arie Sukanti, Program Redistribusi Tanah Di Indonesia. Suatu Sarana Ke Arah Pemecahan Masalah Pemusatan Tanah dan Pemilikan Tanah, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Husein, Ali Sofwan, Ekonomi Politik Penguasaan Tanah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.
- Hustiati, Agrarian Reform Di Phillipina Dan Perbandingannya Dengan Landreform Di Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1990.

- Jaya, I Nyoman Budi, Tinjauan Yuridis Tentang Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform, Liberty, Yogyakarta, 1989.
- Kartasapoetra, G., A.G. Kartasapoetra, A.G. Kartasapoetra dan A. Selady, Hukum Tanah Jaminan UPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Koentjaraningrat, Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan, Gramedia, Jakarta, 1987, hal. 5.
- Mertokusumo, Sudikno, Mengenal Hukum (Satu Pangantar), Liberty, Yogyakarta, 1999.
- Miles, Matthew B, dan A. Michael Huberman, Analisis Data Kualitatif (Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru), UI-Press, Jakarta, 1992.
- Moeliono, Lexi J, Metodologi Penelitian Kualitatif, Remadja Rosdakarya, Bandung, 1996.
- Nasution, S dan M. Thomas, Buku Penuntun Membuat Disertasi, Thesis, Skripsi, Report, Paper, Jemmars, Bandung, 1980.
- Notonagoro, Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria Di Indonesia, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Parlindungan, A.P, Kapita Selekta Hukum Agraria, Alumni, Bandung, 1981.
- , Pedoman Pelaksanaan UPA dan Tata Cara Penjabat Pembuat Akta Tanah, Alumni, Bandung, 1982.
- , Aneka Hukum Agraria, Alumni, Bandung, 1983.
- , Pendaftaran Dan Konversi Hak-hak Atas Tanah Menurut UPA, Alumni, Bandung, 1985.

- , Landreform Di Indonesia Suatu Studi Perbandingan, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- , Landreform Di Indonesia 2, Strategi dan Sasarannya, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Perangin, Effendi, Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, Rajawali, Jakarta, 1986.
- , Mencegah Sengketa Tanah, Rajawali Pers, Jakarta, 1986.
- Prakoso, Djoko dan Budiman Adi Purwanto, Ekstensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria, Ghalla Indonesia, Jakarta, 1985.
- Purbacaraka, Purnadi dan A. Ridwan Halim, Sendi-Sendi Hukum Agraria, Ghalla Indonesia, Jakarta, 1985.
- Purwoatmodjo, J.D. Sihombing dan Pius Tri Wahyudi, Hukum Agraria I, Buku Pegangan Kuliah Fakultas Hukum, UNS, 1992.
- Rahardjo, Satjpto, Hukum Dalam Perspektif Sosial, Alumni, Bandung, 1981.
- , Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia, Alumni, Bandung, 1983.
- , Hukum dan Masyarakat, Angkasa, Bandung, 1986.
- , Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru, Bandung, 1989.
- , Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

- Rasjidi, Lili, Filasafat Hukum Apakah Hukum Itu?, Remadja Karya, Bandung, 1985.
- Ritzer, George, Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda, Rajawali Pers, Jakarta, 1992.
- Roll, Werner, Struktur Pemilikan Tanah Di Indonesia. Studi kasus daerah Surakarta - Jateng, Rajawali, Jakarta, 1981.
- Ruchiyat, Eddy, Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi, Alumi, Bandung, 1999.
- Salindeho, John, Masalah Tanah Dalam Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, 1993.
- , Manusia, Tanah, Hak dan Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Shadily, Hassan, Sosiologi Untuk Masyarakat Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 1993.
- Sudiyat, Imam, Beberapa Masalah Penguasaan Tanah Di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang, BPHN, Departemen Kehakiman, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- Sumardjono, Maria S.W., Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian (Sebuah Panduan Dasar), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Sunindhia, Y.W. dan Nini Widiyati, Pembaharuan Hukum Agraria Beberapa Pemikiran, Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- Soekanto, Soerjono, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Rajawali, Jakarta, 1982.
- dan Srimamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Jakarta, 1985.

- dan Mustafa Abdullah, Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat, Rajawali, Jakarta, 1987.
- , Efektivitas Hukum Dan Peranan Sanksi, Remadja Karya, Bandung, 1988.
- Soekanto, Soerjono, Chailmah Suryanto dan Hartono Widodo, Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum, Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- , Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1990.
- , Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- Soemlito, Ronny Hanitjo, Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat, Alumni, Bandung, 1984.
- , Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum Dan Masyarakat, Remadja Karya, Bandung, 1985.
- , Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri, Ghalla Indonesia, Jakarta, 1994.
- Soerodjo, Irawan, Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia, Arkoa, Surabaya, 2002.
- Soimin, Soedharyo, Status Hak Dan Pembebasan Tanah, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- MAKALAH/ARTIKEL**
- Agus, Amanjik, Aspek Hukum Pemilikan Tanah Secara Absentee Di Kabupaten Sidenreng Rappang, Universitas Hasanuddin, Makasar, 1999.

Susilo, R. Gondo, Masalah Pelaksanaan Landreform Di Kabupaten Luwu (Suatu Studi Tentang Tanah Absentee), Universitas Hasanuddin, Makasar, 1999.

Peraturan-Peraturan

Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004 (Tap MPR No. IV/MPR/1999).
Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri.