KENDALA PENEGAKAN HUKUM LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA ABSENTEE

[1]Zulfika Ikrardini

[1]Prodi Ilmu Hukum, Univesitas Jenderal Achmad Yani
E-mail: zulfika.ikrardini@lecture.unjani.ac.id

Abstrak

Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* merupakan salah satu program *landreform* yang bertujuan untuk mengatur pemerataan pemilikan tanah bagi seluruh rakyat dan memastikan bahwa hasil pemanfaatan tanah dapat dinikmati oleh masyarakat setempat di mana tanah tersebut berada. Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria(UUPA) bahwa pada asasnya "Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktip oleh pemiliknya sendiri".

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif guna melakukan telaah terhadap landasan filosofis dan kendala penegakan hukum ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Dari penelitian ini ditemukan bahwa disamping faktor kesadaran hukum masyarakat dan aparat penegak hukum serta tersedianya sarana penegakan hukum yang memadai, terkadang dibutuhkan pula keberanian untuk melakukan revisi terhadap ketentuan hukum yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat agar penegakan hukum dapat terselenggara secara optimal.

Kata kunci : *landreform*, tanah *absentee*, penegakan hukum

1. Latar Belakang

Tanah merupakan aset yang sangat penting bagi negara sebagai sarana untuk menyejahterakan seluruh rakyat. Hal ini disebabkan tanah merupakan kebutuhan mendasar bagi setiap individu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Kebutuhan akan pangan maupun tempat tinggal dapat terpenuhi dengan tersedianya tanah. Pembagian tanah yang adil akan meningkatkan pemerataan kepemilikan akan hunian dan ketersediaan pangan yang cukup bagi seluruh rakyat sehingga taraf hidupnya akan menjadi lebih sejahtera.

Namun karena luas tanah yang terbatas dan laju pertumbuhan penduduk yang terus meningkat, maka dibutuhkan kebijakan dibidang pertanahan guna mewujudkan pemilikan tanah secara adil dan merata bagi seluruh rakyat. Hal ini disebabkan sejarah bangsa Indonesia mencatat bahwa sejak zaman kerajaan hingga berada dibawah cengkeraman kolonialisme, kepemilikan tanah hanya dikuasai oleh golongan yang memiliki kekuasaan maupun para pemilik modal. Hal tersebut menjadi penyebab munculnya praktik-praktik tuan tanah yang menguasai sebagian besar lahan pertanian dan memaksa rakyat yang tidak memilki tanah ataupun modal untuk bekerja menggarap lahan untuk kepentingan pemilik tanah secara sewenang-wenang tanpa memperoleh hasil yang sepadan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.

Pasca kemerdekaan upaya-upaya untuk menghentikan praktik-praktik semacam ini dilakukan dengan lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria(UUPA). UUPA telah menghapus dasar-dasar dan peraturan-peraturan hukum agraria kolonial, mengakhiri dualisme dengan terselenggaranya unifikasi hukum agraria nasional.[1] UUPA juga meletakkan asas dan konsep umum di bidang pertanahan yang lebih mencerminkan identitas masyarakat Indonesia yang komunal dan religius serta menjadi induk dari program *Landreform* di Indonesia yang berorientasi pada mengembalikan hak-hak kaum petani penggarap sawah.

Inti dari *landreform* adalah pemerataan pemilikan tanah dan penghapusan cara-cara penggunaan tanah yang mengandung unsur kesewenang-wenangan dan pemerasan. Hal

[1] C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia,* PN Balai Pustaka, Jakarta 1984, h. 318

tersebut tercermin dalam salah satu programnya yang berisi ketentuan mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, untuk menutup peluang terjadinya penggarapan tanah oleh golongan petani kecil yang tidak memiliki daya tawar kepada si pemilik tanah. UUPA secara tegas mengatur bahwa pada asasnya pemilik tanah berkewajiban untuk mengerjakan dan mengusahakan sendiri tanahnya dan mencegah cara-cara pemerasan.[2]

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* dianggap akan menghasilkan penggarapan tanah yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya. Pemilikan semacam ini juga berpotensi menimbulkan sistem penghisapan karena petani penggarap mungkin hanya menerima sebagian kecil dari hasil yang dikelolanya meski dia telah menggarap tanahnya dengan sepenuh hati dan tenaganya, sedangkan di sisi lain pemilik tanah yang tinggal jauh dari letak tanahnya akan mendapatkan bagian hasil yang lebih besar dengan resiko dan tenaga yang lebih kecil. Hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar mungkin tidak dapat dinikmati oleh masyarakat setempat karena pemilik tanah tidak bertempat tinggal di daerah penghasil.[3] Disamping itu pemilikan tanah secara *absentee* dinilai berpotensi membuka peluang terjadinya penelantaran tanah dan dapat menghalangi warga setempat untuk memperoleh kesejahteraan dari hasil tanah yang ada di wilayah tempat tinggalnya tersebut.

[2] Pasal 10 ayat (1)Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, LN RI 1960-104.
[3] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 385

Pelaksanaan larangan penguasaan tanah pertanian secara *absentee* kemudian diatur lebih lanjut dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi jo, Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi. Dalam kedua PP tersebut diatur juga larangan dan sanksi administrasi yang dapat diberikan apabila terjadi pelanggaran. Namun demikian meski telah secara tegas diatur mengenai larangan dan sanksi, dalam praktik penegakan hukumnya masih sulit dilakukan karena berbagai kendala.

Berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk mengetahui apa saja hambatan penegakan hukum larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee dan apa upaya yang dapat ditempuh untuk optimalisasi penegakan hukumnya.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan Pustaka.[4] Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian kepustakaan dengan menitikberatkan pada analisis data sekunder. Kajian yang akan dibahas pada penelitian ini adalah landasan filosofis politik hukum tanah Indonesia mengenai ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* dengan pendekatan perundang-undangan untuk mengetahui perlu tidaknya dilakukan revisi guna optimalisasi penegakan hukumnya.

[4] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat,* Rajawali, Jakarta, 1985, h. 18.

3. TINJAUAN PUSTAKA

1. *Landreform.*

Amanat pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Hak menguasai negara atas tanah dalam pasal tersebut bukan berarti negara sebagai pemilik tanah, akan tetapi penguasaan negara atas tanah secara garis besar hanya sebatas menjalankan fungsi administratif untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkannya. Pengejawantahan dari amanat konstitusi tersebut diatur dalam Pasal 2 UUPA yang mengatur kewenangan negara untuk menerbitkan aturan perundang-undangan yang dapat digunakan guna mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.5 Salah satu upaya pengaturan dan meningkatan kesejahteraan masyarakat kemudian melahirkan program landreform.

Landreform lahir dalam sejarah politik hukum agraria di Indonesia diartikan dengan perubahan struktur penguasaan pemilikan tanah. Bagi mayoritas kalangan, *landreform* diartikan secara sempit dan teknis saja sebagai upaya untuk membagi kepemilikan tanah agar merata dan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia meski sesungguhnya dalam arti luas lebih dari itu. Landreform bukan hanya sebatas pada aturan teknis namun lebih dari itu merupakan politik hukum yang dapat dipergunakan sebagai konsep dasar, baik untuk memenuhi beberapa langkah menuju kearah keadilan sosial

[5] Pasal 2 ayat (2) dan (3) UUPA

maupun untuk mengatasi rintangan dalam rangka pembangunan khususnya dibidang ekonomi.

Prof. Boedi Harsono, adalah salah satu pakar di bidang hukum agraria yang memberikan perbedaan landreform dalam arti luas dan dalam arti sempit, karena UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan hukum agraria, melainkan memuat juga pokok persoalan agraria lainnya beserta penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA, merupakan program revolusi dibidang agraria, yang disebut Agrarian Reform Indonesia.6 Itulah sebabnya landreform Indonesia dikatakan tidak dapat dipisahkan dari revolusi nasional Indonesia. Hal tersebut dapat kita lihat dari beberapa tujuan landreform antara lain:[7]

a. mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali revolusioner, guna merealisir keadilan sosial;
b. untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek(maksudnya: alat) pemerasan;
c. untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *privaat bezit*, yaitu hak milik

[6] Maferdy Yulius, *Landreform Dalam Pembaruan Hukum Agraria*, https://maferdyyuliussh.wordpress.com/landreform-dalam-pembaruan-hukum-agraria/, diakses pada 5 juli 2022
[7] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 364.

sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan dan turun temurun, tetapi berfungsi sosial;

d. untuk mengakhiri sistem tuan-tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk taip keluarga. Sebagai kepala keluarga dan seorang laki-laki maupun wanita. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan yang ekonomis lemah;
e. untuk mempertinggi produksi nasional dan medorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

Untuk mewujudkan tujuan landreform tersebut maka disusun program-program Agrarian Reform Indonesia yang meliputi:

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
2. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut “absentee” atau “guntai”;
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan “absentee”, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah Negara;
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan:
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, 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.[8]

2. Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dalam Program *Landreform*

Terminologi tanah *absentee* secara tertulis tidak ditemukan dalam UUPA, namun demikian ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA dapat ditafsirkan bahwa makna yang dimaksud dalam pasal tersebut mencerminkan hal itu. Hal ini sebagaimana redaksi pasal tersebut berbunyi bahwa: "Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan."

Dalam ketentuan pasal tersebut diatas jelas bahwa sebagai upaya pelaksanaan asas maka pemilikan tanah pertanian secara *absentee* atau dalam bahasa Sunda "*guntai*", yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal si empunya, ("a*bsent*" artinya tidak hadir, tidak ditempat)[9] tidak dimungkinkan karena akan sulit bagi si pemilik tanah untuk mengusahakan tanahnya tersebut sendiri secara aktif. Selaras dengan ketentuan tersebut maka didalam pasal 3e PP 224/1961 jo. PP 41/1964 mengatur bahwa pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama dua tahun berturut-turut dan ia tidak melaporkan kepada pejabat yang berwenang, maka ia diwajibkan memindahkan hak miliknya itu kepada orang lain.

[8] *Ibid*, h. 367
[9] *Ibid,* h. 385

Hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa ketentuan batasan dan larangan tersebut hanya berlaku untuk tanah pertanian. Maka untuk kepentingan penegakan hukumnya perlu dilakukan identifikasi tanah untuk membedakan mana saja yang tergolong sebagai tanah pertanian. Saat ini ketentuan yang memberikan batasan apa saja yang dikategorikan sebagai tanah pertanian dituangkan dalam Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961. Dalam Instruksi Bersama Menteri tersebut, Tanah Pertanian didefinisikan sebagai :

> *"Semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian"*

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Didalam pasal 3a diatur bahwa pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2(dua) tahun berturut-turut dan melaporkan hal tersebut kepada pejabat setempat yang berwenang maka dalam waktu 1(satu) tahun sejak berakhirnya jangka waktu 2(dua) tahun berturut-turut tersebut diwajibkan memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu. Akibat hukum tidak dipenuhinya ketentuan tersebut maka berdasarkan

ketentuan Pasal 3 ayat (5) PP No.224 Tahun 1961 tanah tersebut akan diambil oleh pemerintah untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan dalam PP tersebut.

Ketentuan teknis lebih lanjut mengenai hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian(PermenAgr No.18/2016). Dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa "tanah pertanian milik perorangan sebagaimana dimaksud pasal 3 ayat (2) huruf a dapat dialihkan kepada pihak lain dengan ketentuan : a. Pihak lain harus berdomisili dalam 1(satu) kecamatan letak tanah; dan b. Tanahnya harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk pertanian."

Pengecualian terhadap larangan tersebut diatur dalam pasal 8 PermenAgr No.18/2016 sebagaimana diatur juga dalam pasal 10 ayat (3) UUPA dan dalam penjelasan umum (II angka 7) UUPA menyebutkan bahwa:

1) *"Hal mana diatur lebih lanjut dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah yang sama yang menyebutkan bahwa beberapa golongan yang mendapatkan pengecualian dan diperbolehkan memiliki tanah secara absentee, yaitu:*
2) *Bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, dengan syarat jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien menurut pertimbangan panitia landreform daerah tingkat II;*

3) Mereka yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria;

4) *Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka yang sedang menjalankan tugas Negara."*

Dalam perjalanannya pengecualian tidak hanya berlaku bagi pegawai negeri dan militer yang masih aktif, namun juga diperluas untuk pensiunan Pegawai Negeri dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai Oleh Para Pensiunan Pegawai Negeri (LN 1977-5; TLN 3094). Pada Pasal 2 PP disebutkan bahwa pengecualian pemilikan tanah secara absentee berlaku juga bagi :

1. pensiunan Pegawai Negeri, Janda Pegawai Negeri serta Janda Pensiunan Pegawai Negeri selama tidak menikah lagi, dengan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

2. Karyawan dan pensiunan karyawan, Janda Karyawan dan pensiunan karyawan selama tidak menikah lagi, dengan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negari.yang sebelum Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian dipersamakan dengan pegawai negeri dan pada saat berlakunya undang-undang itu sudah memiliki tanah pertanian secara guntai.[10]

[10] Sebelum lahirnya PP no. 4 tahun 1977 bagi mereka yang menjalankan tugas Negara, setelah masa tugasnya habis, ia diwajibkan untuk pindah ke kecamatan dimana letak tanah itu berada atau memindahkan hak milik atas tanah tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak, paling lambat 1 tahun sejak masa tugasnya habis.hal tersebut pada praktiknya tidak mudah dilakukan karaena

Bagi para Pegawai Negeri dan Pejabat Militer[11], serta mereka yang dipersamakan dapat memiliki tanah secara *absentee* sampai batas 2/5 dari maksimum pemilikan tanah untuk daerah tingkat II yang bersangkutan. Bagi seorang Pegawai Negeri dalam waktu 2 tahun menjelang masa pensiun juga diperbolehkan membeli tanah pertanian secara *absentee* seluas 2/5 dari batas maksimum penguasaan hak atas tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan, dam dapat terus memilikinya hingga pensiun, mewariskan kepada janda dan ahli warisnya dengan ketentuan dan syarat yang telah diatur dalam Peraturan pemerintah.

3. Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah upaya yang dilakukan untuk melaksanakan aturan hukum guna mewujudkan tujuan hukum yakni terciptanya ketertiban. Penegakan hukum tidak jarang menemui hambatan. Menurut Prof. DR. Soerjono Soekanto, secara umum terdapat berbagai faktor yang dapat mempengaruhi penegakan hukum. [12] Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

4. Faktor hukumnya sendiri.

Dalam hal ini hukum yang dimaksud adalah undang-undang saja. Agar dapat ditegakkan undang-undang tentunya

sesungguhnya pembolehan pemilikan tanah secara absentee bagi pegawai negeri dan yang dipersamakan dengan pegawai negeri adalah untuk kesejahteraannya dimasa pensiun.(penjelasan Umum PP No. 4 tahun 1977).

[11] Pengertian "Pegawai Negeri" diartikan sesuai dengan ketentuan didalam Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dengan demikian meliputi Pegawai Negeri Sipil(Pusat dan Daerah) serta para anggota Angkatan Bersenjata Republik indonesia. Dalam arti itu pula yang dimaksudkan dengan pengertian "Pensiunan Pegawai Negeri".(Penjelasan Umum Angka 6 PP No. 4 Tahun 1977).

[12] Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yangMempengaruhi Penegakan Hukum,* Rajawali Pers, Depok, 2019, h. 8.

harus memenuhi syarat materiil maupun formil pembentukannya. Undang-undang yang tidak memenuhi beberapa asas agar memiliki dampak positif dan dapat mencapai tujuan pembentukannya serta efektif.[13] Jimly Asshiddiqie menyebut aturan sebagai objek penegakan hukum, yang secara luas diartikan dengan setiap norma yang didalamnya mengandung nilai-nilai keadilan yang hidup dan berkembang dimasyarakat. Sehingga setiap aturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang hidup dan berkembang didalam masyarakat yang dipatuhi adalah hukum yang tegak. Secara sempit objek hukum itu terbatas pada aturan hukum yang tertulis saja dan dibuat oleh lembaga yang diberi kewenangan untuk menyusun aturan-aturan hukum yang harus dipatuhi oleh masyarakat.[14]

5. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

Upaya penegakan hukum selain diukur dari sisi objeknya, menurut Jimly Asshiddiqie dapat diukur dengan bertolak dari sudut subjek hukumnya.[15] Subjek hukum secara luas diartikan sebagai setiap orang dalam kelompok masyarakat yang mengemban hak dan kewajiban untuk menjamin berfungsinya norma-norma yang diyakini oleh masyarakat yang terejawantahkan dalam bentuk aturan hukum sebagai objek hukum itu sendiri. Sedangkan dalam arti sempit subjek hukum

[13] Purnadi Purbacaraka&Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, 1979 dalam Soerjono Soekanto, *Ibid*, h. 12.
[14] Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf, diunduh pada 6 juli 2022, h.1
[15] *Ibid.*

didefinisikan terbatas hanya pada kelompok aparat penegak hukum yang dibekali dengan kewenangan melakukan daya paksa sebagai instrumen untuk membantu proses penegakan hukum.

6. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

Prof. DR. Sudikno Mertokusumo dalam bukunya berpendapat bahwa terdapat 3 unsur yang harus selalu diperhatikan dalam penegakan hukum, yakni kepastian hukum(*Rechtssicherheit*), kemanfaatan(*Zweckmassagkeit*) dan keadilan(*Gerchtigkeit*)[16]. Masyarakat membutuhkan kepastian hukum agar lahir ketertiban didalam masyarakat karena tugas hukum adalah untuk menciptakan ketertiban. Masyarakat juga memerlukan penegakan hukum yang memberi manfaat bagi kehidupan di masyarakat, jangan sampai dengan adanya penegakan hukum timbul keresahan di masyarakat karena hukum yang ditegakkan bertentangan dengan nilai-nilai yang ada dimasyarakat.

Penegakan hukum juga harus mampu memberikan keadilan kepada semua karena hukum bersifat umum, berlaku bagi semua tidak membeda-bedakan karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum(*equality before the law*) dan hal tersebut dijamin dalam konstitusi dan berlaku secara universal sebagaimana tercantum dalam *Declaration Of Human Rights*. Jika hukum berlaku universal maka berbeda dengan keadilan. Keadilan itu bersifat sangat subjektif. Indikator keadilan bagi orang yang satu berbeda

[16] Sudikno mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar(edisi revisi),* Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, h.207

dengan orang yang lain. Oleh karena itu penegakan hukum harus mampu mengakomodir kehendak keadilan disatu pihak dan keadilan dipihak yang lain.

Upaya penegakan hukum harus mampu memberikan keseimbangan antara ketiga unsurnya tersebut. Jika hanya salah satu unsur dikedepankan kemudian mengabaikan unsur yang lain maka akan berakibat tidak terwujudnya tujuan hukum memberikan keadilan bagi semua. jika penegakan hukum hanya mengejar kemanfaatan dan mengabaikan keadilan maka kepastian hukum juga akan sulit ditegakkan. Jika keadilan dikedepankan tanpa menghiraukan kepastian maka hukum tidak akan mampu memberikan manfaat bagi masyarakat selain justru merusak tatanan yang harusnya dibangun guna tercapainya ketertiban. Oleh karena itu ketiga unsur tersebut harus diterapkan secara proporsional agar terciptanya hukum yang mampu memenuhi standar keadilan hukum minimal yang dikehendaki setiap anggota masyarakat dan tetap memberikan kepastian hukum dan melahirkan manfaat bagi masyarakat.[17]

7. Faktor Masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk menegakkan ketertiban didalam masyarakat. Oleh sebab itu pandangan masyarakat terhadap hukum akan sangat mempengaruhi kepatuhan mereka terhadap hukum. Masyarakat Indonesia cenderung mengartikan hukum sebagai petugas.[18] Hal tersebut berimplikasi pada penilaian baik

[17] *Ibid*, h. 208
[18] Soerjono Soekanto, *Op. Cit.* h. 47

buruknya hukum diukur dari penegak hukumnya. Jika perilaku petugas(aparat penegak hukum) baik maka masyarakat akan menganggap hukum tersebut baik dan mematuhinya. Sebaliknya jika perilaku aparat penegak hukum tidak baik maka masyarakat akan menganggap hukum tersebut buruk sehingga tidak perlu mematuhinya.

8. **Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup**.

Kebudayaan berupakan bagian dari hukum yang mengakomidir nilai-nilai yang diyakini masyarakat. Masyarakat memiliki cita-cita hukum ideal yang berbeda-beda antara kelompok yang satu dengan yang lainnya. Nilai-nilai yang ada di masyarakat tersebut merupakan dasar dari hukum adat yang diyakini dan dipatuhi oleh masyarakat. Didalam masyarakat Indonesia disamping hukum adat diyakini pula hukum tertulis yang dibuat oleh pemerintah sebagai pihak yang memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Hukum tertulis tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat dapat berlaku secara efektif dan dipatuhi oleh masyarakat.

4. HAMBATAN DAN UPAYA PENEGAKAN HUKUM LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA *ABSENTEE*

a. Hambatan Penegakan Hukum Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee*

Penegakan hukum tidak jarang menemui hambatan, hal ini terjadi juga dalam penegakan ketentuan mengenai

larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee. hambatan yang terjadi diantaranya adalah:

b. Rendahnya kesadaran hukum masyarakat dan penegak hukum.

Rendahnya kesadaran hukum masyarakat dapat dilihat dari maraknya praktik pemilikan tanah pertanian oleh warga yang tidak tinggal di kecamatan tempat tanahnya tersebut berada. Hal tersebut terjadi karena faktor kesengajaan maupun karena kurangnya pengetahuan hukum(awam hukum). Masyarakat cenderung mengukur benar dan salah hanya berdasarkan banyak tidaknya hal tersebut dilakukan oleh masyarakat luas. Rendahnya kesadaran hukum masyarakat ini tidak hanya terbatas pada kemauan namun juga kemampuan untuk menaati hukum.

c. Data kependudukan dan penguasaan hak atas tanah belum terintegrasi secara nasional.

Belum terintegrasinya data kependudukan dan data penguasaan hak atas tanah secara nasional juga menjadi salah satu kendala untuk melakukan pengawasan tentang tempat tinggal seorang warga negara yang hendak melakukan peralihan hak atas tanah. Praktik yang selama ini terjadi adalah seringkali dibuat kartu identitas kependudukan baru untuk memenuhi persyaratan bahwa calon pemegang hak atas tanah yang baru adalah warga yang berdomisili di daerah dimana tanah yang akan dialihkan haknya berada.

d. Ketentuan dinilai perlu direvisi sesuai dengan perkembangan teknologi dan masyarakat.

Ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah bentuk keberpihakan negara kepada masyarakat petani. Latar belakang lahirnya ketentuan mengapa pemilik tanah harus tinggal di kecamatan yang sama dengan tanahnya, atau setidaknya dikecamatan yang berbatasan dengan tanahnya dilatarbelakangi kekhawatiran bahwa pemilik tanah akan kesulitan melakukan pengusahaan karena jarak yang jauh. Alasan tersebut jika dihadapkan dengan situasi saat ini perlu dievaluasi. Kendala geografis dengan kemajuan teknologi transportasi saat ini mungkin kurang relevan lagi. Namun hal ini bukan berarti ketentuan ini harus dihapuskan karena secara filosofis tetap dibutuhkan untuk memberikan perlindungan bagi rakyat petani. Revisi dapat dilakukan dengan memperluas batasan dari larangan memiliki tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggalnya menjadi di luar kabupaten/kota atau bahkan menjadi lebih luas lagi di luar provinsi tempat tinggalnya.

Alasan berikutnya adalah kekhawatiran akan tidak efisiennya pengusahaan tanah juga tidak relevan lagi jika melihat pada perkembangan teknologi pertanian dan infrastruktur yang semakin memadai untuk akses distribusi hasil pertanian dari satu daerah ke daerah lain.

Revisi aturan merupakan hal yang krusial karena sangat berpengaruh pada penegakan hukumnya. Keengganan untuk melakukan penyesuaian aturan dengan perkembangan masyarakat dapat berpotensi terjadinya pembangkanagn terhadap aturan secara massal. Hal ini sesuai dengan teori validitas hukum atau legitimasi dari hukum(*legal validity*) bahwa suatu aturan harus memenuhi

syarat-syarat tertentu agar dapat berlaku secara valid dan memiliki daya paksa terhadap masyarakat, salah satunya adalah bahwa kaidah tersebut dapat diterima oleh masyarakat dan dipatuhi.[19]

2. UPAYA PENEGAKAN HUKUM LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA ABSENTEE

Bukan hal yang baru bahwa terdapat berbagai konflik kepentingan masyarakat dalam membahas mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Hal tersebut yang menjadi hambatan terbesar bagi upaya penegakan hukumnya. Dalam praktiknya banyak terjadi pelanggaran aturan baik oleh masyarakat maupun oleh oknum aparat yang berwenang. Maka perlu dilakukan upaya-upaya untuk membuat berbagai pelanggaran tersebut dapat dihentikan mengingat pentingnya tujuan dari larangan tersebut demi terciptanya pemerataan kesejahteraan seluruh masyarakat.

Upaya-upaya yang dapat dilakukan adalah :

a. Melakukan evaluasi guna melakukan revisi aturan untuk disesuaikan dengan perkembangan masyarakat.

Perkembangan teknologi, kemudahan transportasi yang didukung dengan ketersediaan infrastruktur yang memadai dari waktu ke waktu hendaknya menjadi pertimbangan untuk melakukan evaluasi aturan. Evaluasi terhadap latar belakan pembentukan aturan ini harus disesuaikan dengan kondisi saat ini. Alasan kekhawatiran paa pemilik tanah absenti akan kesulitan melakukan

[19] Munir Fuady, *Teori-Teori Besar(Grand Theory) Dalam Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta,2013, h. 110

penggarapan sawahnya secara efisien karena kondisi geografis harusnya telah bisa diatasi dengan perkembangan teknologi telekomunikasi, transportasi dan infrastruktur jalan. Adapun kekhawatiran bahwa masyarakat setempat tidak dapat menikmati hasil tanah didaerah tempat tinggal mereka harusnya dapat diatasi dengan membuat regulasi yang memberikan perlindungan dan jaminan bagi hasil yang saling menguntungkan antara pemilik dan penggarap tanah.

b. Memberikan pemahaman kepada masyarakat tujuan aturan tersebut dibuat.

Masyarakat harus diberikan pemahaman bahwa tujuan aturan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah demi terciptanya kesejahteraan yang merata bagi seluruh lapisan masyarakat, tidak hanya semata-mata untuk memberi perlindungan bagi golongan petani. Untuk itu perlu dilakukan kajian yang menghadirkan kelompok-kelompok masyarakat untuk didengar pendapatnya. Hal ini perlu dilakukan mengingat secara historis ketentuan dalam program landreform ini mengalami banyak pro dan kontra sejak awal pembentukannya. Maka guna optimalisasi penegakan hukumnya perlu dibuat aturan yang berkarakter responsif dengan menyerap partisipasi kelompok-kelompok sosial maupun individu-individu di dalam masyarakat.

c. Meningkatkan pemahaman aparat penegak hukum untuk melakukan pemberlakuan sanksi yang tegas.

Salah satu kunci utama penegakan hukum adalah aparat penegak hukum yang kredibel dan objektif. Aturan hukum yang baik dan kesadaran masyarakat yang tinggi

perlu didukung dengan aparat penegak hukum yang memiliki integritas.

d. Pemutakhiran teknologi dan pengintegrasian antara data administrasi kependudukan dan data penguasaan hak atas tanah yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional.

Dengan adanya data terintegrasi yang mudah diakses oleh siapapun akan mempermudah pemetaan dan pendataan penguasaan hak atas tanah setiap anggota masyarakat. Hal ini tentunya akan mempermudah pengawasan apabila terjadi penguasaan tanah secara absentee maupun melebihi batas luas maksimum pemilikan tanah pertanian.

5. Kesimpulan

1) Hambatan penegakan hukum larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee yang paling mendasar adalah aturan yang tidak dipatuhi secara masif oleh masyarakat maupun oleh aparat penegak hukum karena menilai ketentuan tersebut tidak cukup mewakili rasa keadilan seluruh lapisan masyarakat sehingga perlu dilakukan evaluasi mengenai relevansinya dengan situasi dan kondisi masyarakat saat ini pada khususnya.
2) Upaya yang perlu dilakukan guna mengoptimalkan penegakan hukum ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah dengan melakukan penyesuaian aturan dengan kondisi saat ini guna menimbulkan kesadaran masyarakat dan aparat penegak

hukum mengenai urgensi aturan ini bagi menyejahterakan seluruh masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku

Effendi, A'an, dkk. Teori Hukum, 2017, Sinar Grafika, Jakarta.

Amal, Bakhrul, Pengantar Hukum Tanah Nasional Sejarah politik dan perkembangannya, 2017, Thafa Media, Yogyakarta.

Fuady, Munir, Teori-Teori Besar(Grand Theory) Dalam Hukum, 2013, Prenadamedia Group, Jakarta.

Harsono, Boedi, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, 2008, Djambatan, Jakarta.

Harsono, Boedi, Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, 2008, Djambatan, Jakarta.

Ismatullah, Deddy, Politik Hukum, Kajian Hukum Tata Negara, 2018, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.

Marzuki, Peter Mahmud, Pengantar Ilmu Hukum, 2008, Prenada Media, Jakarta.

Mertokusumo, Sudikno, Mengenal Hukum Suatu Pengantar Edisi Revisi, 2010, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.

Soekanto, Soerjono, Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan Hukum, 2019, Rajawali Press, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, 1985, Rajawali Press, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria,LN RI 1960-104, TLN RI 2043.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai(Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. LN 1977-5; TLN 3094.

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Internet

Asshiddiqie,Jimly,PenegakanHukum, http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf, diunduh pada 6 juli 2022

Yulius, Maferdy, Landreform Dalam Pembaruan Hukum Agraria, https://maferdyyuliussh.wordpress.com/landreform-dalam-pembaruan-hukum-agraria/, diunduh pada 5 juli 2022