

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah merupakan bentuk hak penguasaan atas tanah yang memberikan serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan kepada pemegang haknya. Hak ini memungkinkan seseorang untuk melakukan tindakan tertentu terhadap tanah yang dimilikinya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks ini, pemegang hak atas tanah memiliki legitimasi untuk memanfaatkan, menggunakan, dan/atau mengelola tanah tersebut dalam batas-batas yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Selain memberikan kewenangan, hak atas tanah juga membebankan tanggung jawab serta membatasi tindakan tertentu guna menjaga tertib hukum dan keadilan dalam penguasaan tanah.

Unsur-unsur yang terkandung dalam hak atas tanah, seperti apa yang boleh dilakukan, apa yang wajib dipenuhi, serta apa yang dilarang, menjadi bagian dari isi hak penguasaan yang bersangkutan. Isi inilah yang membentuk karakteristik masing-masing hak atas tanah dan sekaligus menjadi tolok ukur pembeda antara satu jenis hak dengan yang lainnya. Dalam hukum pertanahan, perbedaan ini sangat penting karena menentukan sejauh mana penguasaan seseorang atas tanah dapat

dijalankan, baik dari sisi jangka waktu, tujuan penggunaan, maupun kedudukannya dalam sistem hukum agraria nasional¹⁵.

Dengan adanya hak menguasai yang diberikan oleh negara yang termaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwasannya: “ Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat”.

Berdasarkan ketentuan yang berlaku, negara memiliki kewenangan untuk menetapkan jenis-jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki atau diberikan kepada perseorangan maupun badan hukum, sepanjang memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwasannya:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum.”

Namun bunyi dalam ayat (2) menyatakan bahwa:

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan

¹⁵ Boedi Harsono (b), Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya, (Jakarta:Djambatan,2007),hak.283

yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.”

2. Macam-Macam Hak Atas Tanah Berdasarkan UUPA

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, hak atas tanah diartikan sebagai hak penguasaan atas tanah yang memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan dan/atau memanfaatkan tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hak atas tanah ini terbagi menjadi beberapa jenis yang diakui dan dilindungi oleh negara sesuai dengan Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960, dan masing-masing memiliki karakteristik, jangka waktu, serta subjek hukum tertentu yang dapat memilikinya. Berikut ini adalah macam-macam hak atas tanah menurut UUPA:

a. Hak Milik

Hak milik adalah hak yang menjadi Hak Milik, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUPA, merupakan hak atas tanah yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh, yang memberikan kewenangan luas kepada pemegangnya untuk mengalihkan, menjaminkan, menyewakan, atau menyerahkan penggunaan tanah tersebut kepada pihak lain dengan memberikan hak baru seperti Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, serta dapat dimanfaatkan untuk berbagai peruntukan, baik pertanian maupun non-pertanian, termasuk sebagai tempat tinggal maupun usaha¹⁶.

¹⁶Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laks, Bang Mediatama, Yogyakarta, 2014, hal.60 dan Pasal 20 UUPA

Hak milik dalam Hukum Perdata diatur mulai dari Pasal 570 KUH Perdata hingga Pasal 624 KUH Perdata, di mana pada Pasal 570 dijelaskan bahwa hak milik merupakan hak untuk menikmati kegunaan suatu benda dengan kedaulatan sepenuhnya, selama tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, serta tidak merugikan atau mengganggu hak orang lain. Rumusan dalam Pasal 570 KUH Perdata tersebut memberikan pengertian hak milik dalam arti yang luas, sebab objek hak milik tidak hanya terbatas pada benda tidak bergerak, melainkan juga mencakup benda bergerak. Berbeda halnya dengan ketentuan dalam Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), di mana pengaturan mengenai hak milik lebih difokuskan pada benda tidak bergerak khususnya tanah. Dalam Pasal 20 UUPA dinyatakan bahwa hak milik merupakan hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas tanah, dengan tetap memperhatikan ketentuan Pasal 6 UUPA yang menegaskan bahwa tanah memiliki fungsi sosial¹⁷. Dengan demikian, meskipun hak milik menurut KUH Perdata memiliki cakupan yang luas terhadap berbagai jenis benda, dalam konteks UUPA hak milik hanya dibatasi pada hak atas tanah yang sekalipun berstatus hak milik tetap mengandung fungsi sosial demi kepentingan bersama.

¹⁷ Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal.101

b. Hak Guna Bangunan (HGB)

Yang dimaksud dengan hak guna bangunan tercantum dalam pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi¹⁸ :

(1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

(2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun.

Hak Guna Bangunan pada prinsipnya hanya dapat diberikan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara maupun atas tanah milik orang lain dengan perjanjian, dan memiliki sifat terbatas baik dari segi waktu maupun peruntukannya.¹⁹ Jangka waktu pemberian HGB menurut UUPA adalah paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu maksimal 20 tahun, setelah itu dapat diperbarui kembali sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁰ Hak ini pada umumnya banyak digunakan untuk kepentingan pembangunan perumahan, perkantoran, maupun kegiatan usaha lain yang membutuhkan pemanfaatan tanah secara intensif, tetapi pemegang hak tidak

¹⁸ Pasal 35 ayat (1), Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria

¹⁹ Sari, I. (2017). Hak-hak atas tanah dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Mitra Manajemen*, 9(1).

²⁰ ASHARI, Y., & KURNIAWAN, M. (2023). *TINJAUAN HUKUM TERHADAP TANAH NEGARA BEKAS HAK GUNA BANGUNAN YANG DIMOHONKAN PEMBERIAN HAK MILIK MENURUT PERATURAN MENTERI NEGARA AGRARIA/KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL (PMNA/KA BPN) NOMOR 18 TAHUN 2021* (Doctoral dissertation, Universitas Panca Marga).

dimungkinkan untuk memiliki tanah tersebut secara penuh. Dengan adanya pengaturan mengenai HGB, UUPA menegaskan keseimbangan antara kepentingan individu yang membutuhkan hak untuk mendirikan bangunan serta kepentingan negara dalam menjaga fungsi sosial tanah.

c. Hak Pakai

Hak pakai atas tanah merupakan salah satu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Menurut Menurut Pasal 41 UUPA, dalam Peraturan tersebut hak pakai adalah: "Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan undang-undang ini".²¹

Makna dari kata "*menggunakan*" merujuk pada hak untuk mendirikan atau membangun suatu bangunan di atas tanah yang dimaksud. Sementara itu, istilah "*memungut hasil*" menunjukkan bentuk pemanfaatan tanah tersebut oleh pemegang hak, yang dapat berupa kegiatan pertanian, peternakan, perikanan, maupun perkebunan, sesuai

²¹ Pasal 41, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

dengan tujuan penggunaan tanah yang bersangkutan²².

Perbedaan utama Hak Pakai dengan jenis-jenis hak atas tanah lainnya terletak pada sifat dan subjek penerimanya. Hak Pakai merupakan satu-satunya bentuk hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang dapat diberikan kepada warga negara asing maupun badan hukum asing, mengingat hak ini hanya memberikan kewenangan yang bersifat terbatas sebagaimana tercantum dalam Pasal 42 UUPA. Selain itu, Hak Pakai memiliki karakteristik khusus karena diberikan untuk jangka waktu tertentu. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Hak Pakai ditetapkan dengan masa berlaku selama 25 tahun dan dapat diperpanjang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan ini menunjukkan bahwa Hak Pakai bersifat sementara dan tidak memberikan kepemilikan penuh atas tanah, melainkan sekadar hak untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah dalam batas waktu yang telah ditentukan oleh negara. Tanah yang dapat digunakan atau diberikan untuk Hak Pakai adalah tanah negara, tanah hak milik dan tanah hak pengelolaan dengan ketentuan berikut:²³

1. Hak Pakai atas tanah
2. Hak Pakai diatas tanah hak milik

²² Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laks, Bang Mediatama, Yogyakarta, 2014, hal.66

²³ Erizka Permata Sari. *Hak Atas Tanah Bangunan Bagi Warga Negara Asing Di 49 Indonesia*. Diakses https://www.hukumonline.com/klinik/a/hak-atas-tanah-dan-bangunan-bagiorang-asing-di-indonesia-cl395/#_ftn1 pada 13 Oktober 2025.

3. Hak Pakai diatas hak pengelolaan

d. Hak Guna Usaha (HGU)

Hak Guna Usaha (HGU) merupakan hak yang diberikan untuk mengelola dan memanfaatkan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Pokok Agraria²⁴. Hak ini diberikan dengan tujuan mendukung kegiatan usaha di bidang pertanian, perikanan, maupun peternakan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 ayat (1). Selanjutnya, ketentuan tersebut diperluas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yang menambahkan bahwa Hak Guna Usaha juga dapat diberikan untuk keperluan usaha perkebunan, sehingga cakupan pemanfaatannya menjadi lebih luas dalam sektor agraria dan ekonomi nasional²⁵.

Menurut pasal 16 ayat 1 huruf b UUPA, yang kemudian secara khusus Hak Guna Usaha diatur dalam pasal 28 sampai pasal 34 UUPA, Ketentuan yang berlanjut mengenai hal tersebut terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1966 Pasal 50 ayat 2 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah, yang kemudian

²⁴ Pasal 29, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria

²⁵ Pasal 28 ayat 1, Pasal 29 UUPA dan lihat juga Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur tentang Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) atas tanah.

secara khusus pengaturannya dalam Pasal 2 sampai Pasal 18.²⁶

B. Tanah Absentee atau Tanah Guntai

1. Pengertian Tanah Absentee

Pengertian tanah pertanian secara absentee secara etimologi berasal dari bahasa Inggris yang berarti “absentee” tidak ada pada tempat tersebut.²⁷ Menurut kamus bahasa Inggris karangan John M. Echlos dan Hasan Sadily mengungkapkan bahwa absentee adalah kepemilikan yang tidak ada ditempat atau *landlord* yaitu kepemilikan tanah yang pemiliknya tidak hadir atau tidak berdekatan dengan tanah yang dimilikinya.²⁸

Dalam pengertian bahwa tanah absentee atau tanah guntai adalah tanah yang pemiliknya tidak berada pada daerah yang sama dengan tanah yang dimilikinya.²⁹ Demikian hal tersebut yang merupakan manfaat dari tanah absentee :

- a. Tanah wajib diusahakan secara mandiri dan aktif
- b. Tuan tanah harus berada di daerah tersebut
- c. Pemilik yang bukan berasal dari daerah tersebut harus mengalihkan tanah tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal pada daerah tersebut

²⁶ Sahnan, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016. Hal 83-84

²⁷ Setiyo Utomo, *Percepatan Reforma Agraria Untuk Mencapai Keadilan*, *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol.4, No.2 (Agustus 2021), hal 26

²⁸ Peter Mahmud Marzuki (2011), *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm 133

²⁹ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Suatu telaah dari sudut Pandang Praktisi Hukum, CV Rajawali, Jakarta (2006) hal 122

- d. Pengalihan atau pemindahan tanah beserta hak peralihan tanah kepada individu maupun badan hukum yang berada diluar daerah dilarang³⁰

2. Dasar Hukum Tanah Absentee

Dalam pasal 3 ayat 1 PP Nomor 224 tahun 1961 mengenai pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian (yang telah diubah serta ditambahkan dengan PP Nomor 41 Tahun 1964) berbunyi : “Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar daerah atau kecamatan tempat letak tanah tersebut, maka dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal pada daerah tersebut”.

Dalam konteks pengaturan tanah absentee, baik secara hukum maupun administratif, Pasal 3 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang pemberian Hak Atas Tanah Negara memberikan landasan hukum yang mengharuskan agar tanah yang dikuasai oleh negara melalui pembebasan atau pengalihan hak, harus digunakan secara produktif dan tidak boleh dibiarkan tidak dimanfaatkan, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan tersebut yang menyebutkan bahwa "tanah yang dikuasai negara, baik dalam keadaan kosong maupun setelah dikuasai oleh pemegang hak, harus digunakan untuk kepentingan yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat".³¹ Pasal ini secara tidak langsung memberikan dasar untuk menanggulangi fenomena kepemilikan tanah absentee, yaitu tanah yang dikuasai tanpa adanya upaya pengelolaan atau pemanfaatan yang

³⁰ A.P Parlindungan, Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan, Penerbit Alumni Bandung.1987. hal.123

³¹ Pasal 3 ayat (1), Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

nyata, karena praktik tersebut bertentangan dengan tujuan dasar negara dalam mengelola sumber daya agraria untuk kesejahteraan rakyat. Penegasan dalam Pasal 3 Ayat 1 PP No. 224 Tahun 1961 berfungsi sebagai instrumen hukum untuk menegakkan prinsip keadilan sosial dalam pengelolaan tanah, yang mana tanah yang tidak dikelola atau hanya dimiliki tanpa ada produktivitasnya dapat diambil alih kembali oleh negara atau dialihkan kepada pihak yang lebih mampu mengelolanya secara efektif.

Selanjutnya dalam Pasal 10 UUPA, yang berbunyi bahwa “setiap orang ataupun badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya atas suatu tanah tersebut sendiri secara aktif dan mencegah cara-cara pemerasan yang merugikan”³². Dalam Pasal 10 UUPA mewajibkan pemilik tanah untuk mengupayakan tanah yang dimilikinya dengan mengusahakan dan merawat dengan baik. Dalam menerapkan prinsip ini pemilik harus aktif menggarap. Oleh karena itu tindakan pencegahan yang ditempuh untuk menghapus penguasaan lahan pertanian yang disebut dengan tanah guntai atau tanah absentee.³³

Dalam hal ini, Pasal 10 UUPA secara eksplisit memberikan pembatasan terhadap penguasaan tanah yang tidak dimanfaatkan, yang mana tanah absentee terutama yang tidak dikelola atau digunakan oleh pemiliknya dapat dianggap melanggar prinsip dasar pengelolaan tanah yang adil dan berkelanjutan. Oleh

³² Pasal 10, Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

³³ Ika Rahma Wanti dan Munsyarif Abdul Chalim.2017. “Peralihan Hak Atas Tanah Absentee Karena Waris (Studi Kasus di Kantor ART/BPN Kabupaten Kendal yang Domisili Ahli waris Berada Diluar Wilayah Kecamatan)”. *Jurnal Akta*, Vol.4(2), hal.231-240

karena itu, keberadaan Pasal 10 UUPA berfungsi untuk menegaskan bahwa tanah harus digunakan sesuai dengan fungsinya, yakni untuk meningkatkan produktivitas ekonomi masyarakat dan mendukung pembangunan yang berkelanjutan, serta memberikan kesempatan kepada masyarakat yang membutuhkan tanah untuk kepentingan pertanian atau permukiman.

Dalam kaitannya dengan tanah absentee, ketentuan ini juga menjadi dasar bagi negara untuk melakukan pengawasan dan intervensi apabila tanah tidak digunakan dengan produktif, dengan tujuan untuk mengurangi penguasaan tanah yang hanya digunakan sebagai alat spekulasi atau dibiarkan tidak terurus. Setiap peraturan perundang-Undnagan saling berkaitan dan sangat penting dalam menciptakan dasar hukum untuk redistribusi dan pemanfaatan tanah yang lebih adil, terutama tanah yang tidak dikelola atau dibiarkan menganggur. Pasal 3 Ayat 1 PP No. 224 Tahun 1961 memberikan mandat kepada negara untuk mengambil alih tanah yang dikuasai namun tidak dimanfaatkan secara produktif, dengan tujuan agar tanah tersebut dapat digunakan untuk kemakmuran rakyat dan kepentingan umum, yang secara langsung mendukung tujuan dari landreform yang ingin memastikan tanah digunakan secara lebih produktif dan mendukung pemerataan distribusi tanah di seluruh lapisan masyarakat. Sementara itu, Pasal 10 UUPA menegaskan bahwa hak atas tanah harus dilaksanakan dengan memperhatikan kepentingan sosial, di mana pemilik tanah diwajibkan untuk memanfaatkan tanahnya demi kesejahteraan rakyat, dan tanah yang tidak dikelola atau dibiarkan kosong dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip pemanfaatan tanah untuk kepentingan sosial.

Pada pokoknya larangan memiliki tanah diluar wilayah. Berbeda hal dengan pemilik yang bertempat tinggal di daerah yang bebatasan dengan kecamatan tempat tanah tersebut yang dapat secara langsung mengupayakannya dengan baik. Mengingat bahwasannya tujuan dari ketentuan Pasal 10 UUPA adalah menyangkut kepentingan umum maka secara yuridis atau ketentuan hukum hal ini memaksa.

Dalam ketentuan Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 disebutkan bahwa :

Ayat (1) : Pemilik tanah 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.

Ayat (2) : Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara effisien menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II.

Ayat (3) : Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar 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.

Ayat (4) : Ketentuan dalam ayat 1 dan 3 pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah dikecamatan tempat tinggalnya atau dikecamatan sebagai

yang dimaksudkan dalam ayat 2 pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai- pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang Nomor 56 Prp. tahun 1960.

Ayat (5) : Jika kewajiban tersebut pada ayat 1 dan 3 pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.

Kewajiban tersebut harus dilaksanakan dan atau terdapat terjadi pelanggaran terhadap ketentuan tersebut maka tanah yang menjadi hak tersebut dapat diambil alih oleh pemerintah setempat untuk di distribusikan dengan pemberian ganti rugi. Yang terjadi dalam praktik adalah bahwa sebidang tanah tersebut dimiliki oleh seseorang dan berpindah tangan terhadap orang yang berada diluar kecamatan atau wilayah tersebut tinggal. Penguasaan atas tanah tersebut disebut dengan tanah guntai atau absentee yang pada umumnya masyarakat juga mengetahuinya³⁴

3. Tujuan Larangan Kepemilikan Tanah Absentee

Larangan kepemilikan tanah absentee, yaitu kepemilikan tanah oleh

³⁴ Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2005), hal:21

individu atau badan hukum yang tidak secara aktif mengelola atau memanfaatkan tanah tersebut, merupakan kebijakan yang sangat relevan dan penting untuk diterapkan dalam rangka menciptakan distribusi tanah yang lebih adil dan berkelanjutan di Indonesia. Konsep tanah *absentee* adalah kepemilikan tanah oleh pihak yang tidak tinggal atau tidak beraktivitas secara langsung di atas tanah yang dimiliki, baik itu dalam bentuk pertanian, perkebunan, atau bentuk pengelolaan tanah lainnya. Di Indonesia, di mana sektor pertanian masih menjadi tulang punggung kehidupan banyak masyarakat, praktik kepemilikan tanah *absentee* memiliki dampak yang cukup besar terhadap ketimpangan sosial dan ekonomi. Tanah yang dimiliki oleh pihak ketiga yang tidak memanfaatkannya dengan cara yang produktif seringkali terbengkalai, tidak dikelola secara efisien, bahkan bisa saja dijadikan objek yang hanya meningkatkan harga tanah tanpa memberikan nilai tambah bagi masyarakat atau perekonomian lokal.

Penerapan larangan terhadap kepemilikan tanah *absentee* berperan penting dalam mendorong terciptanya pemerataan distribusi tanah yang lebih adil. Tanah adalah sumber daya yang sangat terbatas, terutama di negara dengan jumlah penduduk yang besar seperti Indonesia, sehingga perlu ada regulasi yang memastikan tanah dikelola secara maksimal untuk kepentingan ekonomi masyarakat. Salah satu dampak buruk dari kepemilikan tanah *absentee* adalah terhambatnya akses masyarakat terhadap tanah yang seharusnya dapat digunakan untuk pertanian atau pembangunan. Kepemilikan tanah yang tidak dikelola dengan baik juga mengarah pada penurunan kualitas tanah, karena tidak ada upaya pemeliharaan atau pengelolaan yang berkelanjutan. Dengan adanya larangan ini,

tanah yang sebelumnya mungkin dibiarkan kosong atau tidak terpakai bisa dialihkan kepada pihak yang akan mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut secara produktif, sehingga dapat meningkatkan ketahanan pangan, memperkuat sektor pertanian, dan pada gilirannya menurunkan angka kemiskinan di daerah-daerah pedesaan.

Selain itu, larangan kepemilikan tanah *absentee* dapat mengurangi praktik spekulasi tanah yang selama ini banyak terjadi di Indonesia, di mana tanah sering kali dibeli dengan tujuan untuk dijual kembali dengan harga yang lebih tinggi, tanpa ada niat untuk mengelolanya. Praktik spekulasi tanah ini tidak hanya merugikan masyarakat lokal yang kesulitan memperoleh tanah untuk tempat tinggal atau usaha, tetapi juga menciptakan kesenjangan ekonomi yang semakin lebar antara mereka yang memiliki akses terhadap tanah dan mereka yang tidak. Melalui kebijakan larangan ini, tanah yang seharusnya menjadi aset produktif bisa digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya petani dan masyarakat desa, yang sering kali menjadi pihak yang paling terpinggirkan dalam proses distribusi sumber daya tanah. Lebih jauh lagi, larangan kepemilikan tanah *absentee* juga berkontribusi dalam mengatasi berbagai permasalahan sosial yang timbul akibat ketimpangan penguasaan tanah. Di banyak wilayah, tanah menjadi simbol kekuasaan dan sumber daya yang mengatur hubungan sosial antar individu maupun kelompok. Ketimpangan dalam penguasaan tanah sering kali menambah ketegangan sosial, meningkatkan ketidaksetaraan ekonomi, dan memperburuk kemiskinan struktural yang sudah lama ada. Oleh karena itu, pengaturan yang ketat terhadap kepemilikan tanah *absentee* dapat menjadi salah satu solusi untuk

mengurangi ketidakadilan sosial ini, dengan memastikan bahwa tanah dikelola oleh mereka yang benar-benar membutuhkan dan mampu mengoptimalkan pemanfaatannya.

Secara keseluruhan, larangan kepemilikan tanah *absentee* bukan hanya tentang pembatasan hak milik atas tanah, melainkan juga tentang mengatur penggunaan sumber daya alam yang sangat penting untuk kelangsungan hidup masyarakat dan perekonomian negara. Dengan kebijakan yang tepat, diharapkan tanah dapat digunakan secara optimal untuk kemakmuran bersama, memperkuat ketahanan pangan, dan memastikan bahwa setiap warga negara memiliki akses yang adil terhadap sumber daya alam yang tersedia. Kebijakan ini, jika diimplementasikan secara konsisten, juga dapat berkontribusi pada tercapainya pembangunan yang berkelanjutan dan inklusif, di mana kesejahteraan masyarakat lebih merata dan hak atas tanah menjadi lebih terbuka bagi semua kalangan.

4. Pengecualian Kepemilikan Tanah Absentee

Pengecualian terhadap larangan kepemilikan tanah *absentee*, yang memungkinkan individu atau badan hukum yang tidak aktif mengelola tanah untuk tetap memiliki tanah, menjadi isu yang kompleks dalam kebijakan agraria Indonesia. Pasal 21 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria memberikan pengecualian dalam hal ini, dengan menetapkan bahwa kepemilikan tanah oleh pihak yang tidak mengelola tanah dapat diterima dalam kondisi tertentu, seperti untuk keperluan pembangunan atau investasi besar yang berdampak pada ekonomi negara. Namun, meskipun tujuan awal dari landreform adalah untuk mengurangi

ketimpangan dalam distribusi tanah dan meningkatkan kesejahteraan petani kecil, pengecualian ini justru membuka ruang bagi akumulasi tanah oleh pihak yang tidak aktif mengelola tanah tersebut, yang pada gilirannya berpotensi memperburuk ketimpangan agraria.³⁵ Praktik pengecualian ini sering disalahgunakan oleh perusahaan besar dan individu kaya untuk menguasai tanah dalam jumlah besar tanpa kewajiban untuk mengelolanya secara produktif, yang menimbulkan ketimpangan dalam akses dan penggunaan tanah.³⁶ Dalam jurnal "*Reformasi Agraria dan Keadilan Sosial: Meninjau Kebijakan Landreform di Indonesia*" menyarankan agar regulasi tentang pengecualian kepemilikan tanah absentee perlu diperketat, dengan penekanan pada pengelolaan tanah yang produktif dan berbasis pada prinsip keadilan sosial, guna mencegah penyalahgunaan yang memperburuk distribusi tanah yang tidak merata.³⁷ Oleh karena itu, meskipun pengecualian ini dianggap penting dalam konteks tertentu, perlu ada pengawasan ketat dan mekanisme yang jelas untuk memastikan bahwa kebijakan landreform benar-benar mengarah pada pemerataan dan keberlanjutan pembangunan pertanian di Indonesia.

³⁵ M. Hasan. Penyalahgunaan Kebijakan Agraria dan Dampaknya terhadap Ketimpangan Sosial: Sebuah Tinjauan Kritis terhadap Landreform di Indonesia. *Jurnal Agraria Indonesia* (2019) No.14 (2). Hlm.45-60

³⁶ R Junaidi, *Dampak Kebijakan Landreform terhadap Ketimpangan Agraria di Indonesia* (Tesis Magister, Universitas Gadjah Mada(2020))

³⁷ A. Sugiarto. *Reformasi Agraria dan Keadilan Sosial: Meninjau Kebijakan Landreform di Indonesia*. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*(2021). 28(3), hlm,234-245.

C. Tinjauan Umum Kantor Pertanahan dalam Pengawasan dan Penanganan

Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau yang dikenal dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) merupakan lembaga pemerintah yang memiliki peran penting dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam berupa tanah di Indonesia.³⁸ Sebagai lembaga yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, BPN/ATR memiliki tugas utama dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan, yang meliputi pendaftaran tanah, pengaturan hak atas tanah, serta penyelesaian sengketa pertanahan. Selain itu, BPN/ATR juga berfungsi untuk menyusun dan mengimplementasikan kebijakan nasional dalam bidang pertanahan, termasuk di dalamnya pengelolaan tanah negara, redistribusi tanah, serta penataan ruang dan kawasan.³⁹ Tanah absente merupakan permasalahan yang serius yang harus ditata ulang dalam regulasi dan praktiknya, dalam konteks reforma agraria dan distribusi tanah yang adil, permasalahan mengenai tanah absentee yang dibiarkan terbengkalai oleh pemiliknya dapat menghambat efisiensi penggunaan lahan serta memperburuk kesenjangan sosial-ekonomi. Melalui kebijakan sertifikasi tanah dan pemeriksaan administrasi pertanahan yang lebih transparan, BPN/ATR dapat mendorong pemanfaatan tanah yang lebih optimal, sekaligus mengurangi potensi penyalahgunaan hak atas tanah. Di sisi lain, BPN/ATR juga

³⁸ Deng, E. (2019). Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karawang. *Jurnal Hukum Positum*, 4(1), 116-134.

³⁹ Fadhilah, F. S. (2025). POLITIK HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA: KRITIK ATAS TUMPANG TINDIH KEWENANGAN. *Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, 15(10), 1-10.

memiliki tantangan besar dalam menyelesaikan konflik pertanahan yang seringkali melibatkan kepentingan masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta, yang membutuhkan pendekatan yang lebih komprehensif dan berbasis pada hukum yang adil dan transparan. Oleh karena itu, kajian terhadap kebijakan dan kinerja BPN/ATR sangat relevan untuk menggali potensi serta hambatan dalam pengelolaan pertanahan yang berkelanjutan di Indonesia.

Wewenang dan tugas dari BPN/ATR dalam melakukan pengawasan dan penindakan, yang dijelaskan dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 18 Tahun 2016 yang membahas mengenai pengendalian serta penguasaan tanah pertanian. Kantor Pertanahan dalam mengawasi dan pengendalian yaitu dengan memperhatikan cara-cara yang ada yang tertuang didalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional republik Indonesia No. 18 Tahun 2016 sebagai berikut:

Pasal 9 :

- (1) Pemilik tanah pertanian wajib dalam mengupayakan dan memanfaatkan tanah secara efektif sesuai dengan kegunaannya, dalam jangka waktu 6 bulan sejak adanya penerbitan hak atas tanah
- (2) Dalam hal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak mengupayakan sebagaimana semestinya atau memanfaatkan sesuai dengan kegunaannya maka dapat mengerjakan pihak lain dengan perjanjian tertulis

- (3) Sebagaimana pihak lain yang dimaksud ayat (2) maka harus mengusahakan dan menggunakan tanah sesuai dengan kegunaannya
- (4) Sebagaimana pihak lain yang dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan kesempatan menggunakan hak pakai diatas hak milik sesuai dengan perjanjian yang sudah tercantum

Pasal 10 :

- (1) Badan Hukum yang memiliki hak atas tanah pertanian harus mengusahakannya dan memanfaatkan sesuai dengan kegunaannya, dalam jangka waktu 6 bulan sejak adanya penerbitan sertifikat hak atas tanah
- (2) Dalam hal sebagaimana dimaksud badan hukum pada ayat (1) tidak dapat mengusahakannya maka dapat bekerja sama dengan pihak lainya dengan adanya perjanjian tertulis
- (3) Pihak lain yang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang mengupayakan serta memanfaatkan tanah sesuai dengan kegunaannya

Dalam menindaklanjuti terhadap peraturan larangan tanah absentee atau tanah gantai, BPN/ATR berpegang teguh pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala badan Pertanahan Nasional No..18 Tahun 2016 pada Pasal 7. Kewenangan BPN/ATR dalam mengelola dan mengawasi penggunaan tanah di Indonesia, dan melakukan penindakan secara tegas terhadap tanah berstatus absentee, yakni tanah yang tidak dikelola atau tidak dimanfaatkan oleh pemiliknya

dalam waktu yang lama. Penindakan terhadap tanah absentee menjadi salah satu langkah untuk mengoptimalkan pemanfaatan tanah dan menghindari penelantaran atas tanah yang tidak produktif. Penindakan ini bertujuan untuk memastikan bahwa tanah digunakan secara efektif dan produktif, serta untuk mencegah terjadinya penguasaan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan penggunaan tanah yang telah ditentukan oleh negara.

Sebagai bagian dari proses penindakan, BPN juga melakukan verifikasi terhadap kepemilikan tanah yang tidak terurus dan memberikan kesempatan kepada pemilik untuk memberikan klarifikasi mengenai status penggunaan tanah tersebut. Jika pemilik tidak dapat membuktikan adanya pengelolaan atau pemanfaatan yang sah, BPN dapat mengusulkan proses pelepasan hak atas tanah atau mengganti status hak kepemilikan tanah tersebut dengan tujuan agar tanah tersebut bisa dimanfaatkan oleh pihak lain yang memiliki kemampuan untuk mengelolanya.⁴⁰

D. Teori Hukum Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum pada dasarnya menelaah dan menilai berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan dalam penerapan serta penegakan hukum. Namun menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum dapat dipahami sebagai ukuran sejauh mana suatu kelompok berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Suatu peraturan hukum dianggap efektif apabila mampu menimbulkan dampak hukum yang positif, yakni ketika hukum berhasil

⁴⁰ Zainal, A. (2021). *Manajemen Pengelolaan Tanah Absentee dalam Perspektif Hukum Agraria Indonesia*. Jurnal Agraria Indonesia, 25(2), 110-124.

mewujudkan tujuannya untuk membimbing dan mengarahkan perilaku manusia agar sesuai dengan norma hukum yang berlaku⁴¹.

Teori Efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto hukum dapat berjalan secara efektif meliputi empat hal:⁴²

a. Faktor Hukum

Peraturan yang berlaku secara umum akan mencapai tujuan pembentukannya secara efektif apabila disusun dengan rumusan yang jelas, mudah dipahami, tegas, dan tidak menimbulkan penafsiran ganda. Hal ini penting karena tujuan dari suatu undang-undang mencerminkan kehendak pembentuk hukum, yang tidak selalu tersurat secara eksplisit dalam teks norma, sehingga sering kali memerlukan penafsiran untuk memahami maknanya secara utuh. Oleh karena itu, semakin jelas dan mudah dipahami suatu peraturan, maka semakin besar pula kemungkinan hukum tersebut dapat diterapkan secara efektif di masyarakat.

b. Faktor Penegak Hukum

Pihak yang terlibat dalam penerapan hukum. Dalam melakukan penegakan hukum aparat harus tegas ditunjang dengan adanya pendukung fasilitas yang memadai. Lembaga dan fasilitas yang memadai merupakan kesatuan yang penting dalam penegakan hukum.

⁴¹ Soerjono Soekanto, Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi, (Bandung: CV, Ramadja Karya 1988), 80

⁴² Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm 8

c. Faktor Sarana atau Fasilitas

Menurut Soerjono Soekanto, keberhasilan penegakan hukum sangat bergantung pada tersedianya unsur atau sarana pendukung, baik yang bersifat *software* maupun *hardware*. Aparat penegak hukum tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal tanpa dukungan fasilitas yang memadai, seperti kendaraan operasional dan sarana komunikasi yang efektif. Oleh karena itu, keberadaan lembaga serta fasilitas pendukung memiliki peran yang krusial dalam proses penegakan hukum. Tanpa dukungan sarana tersebut, lembaga penegak hukum akan sulit menyesuaikan pelaksanaan peraturan dengan tugas dan tanggung jawab yang seharusnya mereka jalankan.

d. Faktor Masyarakat

Peran masyarakat sangat penting untuk menegakkan nilai-nilai hukum yang menjamin keberlangsungan hukum. Kesadaran hukum penting bagi setiap masyarakat agar terciptanya keefektifitasan hukum, masyarakat yang tidak memahai hukum namun aparat hukum sudah melaksanakan hukum dengan baik maka tetap tidak dapat terpenuhinya keefektifitasan hukum itu sendiri.