



## **IMPLIKASI PENERBITAN SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH-TANAH ABSENTEE DI KABUPATEN CIANJUR BERDASARKAN PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA NOMOR 6 TAHUN 2018 TENTANG PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP**

**R. Pursita Ayugandari Kartanegara, Neng Linda Oktaria**

Sekolah Tinggi Hukum Pasundan Sukabumi

### **Abstrak**

Pasal 10 ayat (1) UUPA mewajibkan tanah pertanian dikerjakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya, dan kewajiban ini dilaksanakan melalui PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 yang melarang pemilikan tanah pertanian secara absentee agar hasilnya dinikmati masyarakat desa setempat dan tidak menjadi objek spekulasi. Dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 menempatkan tanah absentee dalam Kluster 3 sehingga tidak dapat diterbitkan sertifikatnya sebelum persyaratan penyesuaian dipenuhi. Namun beberapa hal membuka celah bagi tanah absentee untuk tetap disertipikatkan. Celah tersebut terbukti di Desa Karyamukti, Kecamatan Campaka, Kabupaten Cianjur, ketika PTSL tahun 2019 menerbitkan 11 sertifikat hak milik seluas 122.625 m<sup>2</sup> atas nama RPAK dan VC yang berdomisili di luar kecamatan, sementara tanah ARR dan M seluas sekitar 31,5 hektare masih menunggu pendaftaran. Keadaan ini menimbulkan persoalan mengenai keabsahan sertifikat, kepastian hukum bagi pemegangnya, kedudukan para penggarap, pertanggungjawaban penyelenggara PTSL, dan tercapainya tujuan landreform, sehingga perlu dikaji dalam penelitian ini.

Metode penelitian yang digunakan peneliti adalah metode yuridis normatif dengan menganalisis secara kualitatif data-data sekunder atau data kepustakaan yang baik berupa peraturan perundang-undangan maupun bahan-bahan hukum yang bersumber dari buku/literatur, maupun dari internet yang relevan dengan permasalahan.

Hasil penelitiannya adalah Larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bersumber dari Pasal 10 ayat (1) UUPA (land to the tiller) dan PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964, serta masih merupakan hukum positif karena tidak dicabut oleh Undang-Undang Cipta Kerja maupun PP Nomor 18 Tahun 2021. Pasal 30 ayat (2) huruf b Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 menempatkan tanah absentee dalam Kluster 3 PTSL, tetapi ketiadaan prosedur baku pemeriksaan status absentee, tekanan target kuantitatif, dan pengalihan tanggung jawab

kebenaran data kepada pemohon membuat tanah absentee dapat lolos sebagai Kluster 1. Penerbitan 11 (sebelas) sertifikat hak milik seluas 122.625 m<sup>2</sup> atas nama RPAK dan VC melalui PTSL tahun 2019 di Desa Karyamukti, Kecamatan Campaka, Kabupaten Cianjur, menyimpang dari ketentuan tersebut. Sertipikat itu mengandung cacat prosedur dan substansi sehingga dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), hanya memberi kepastian hukum yang semu karena *rechtsverwerking* tidak dapat diterapkan, berdampak pada pihak ketiga dan penggarap, mengurangi objek landreform, serta menjadi preseden bagi tanah absentee lain. Penertiban dilakukan secara bertahap melalui inventarisasi dan verifikasi (IP4T), pencatatan pembatasan dalam buku tanah, kesempatan penyesuaian dengan prioritas pengalihan kepada penggarap, pembatalan hak atau pengambilalihan berdasarkan PP Nomor 224 Tahun 1961, dan redistribusi sebagai TORA melalui GTRA. Ke depan (*ius constituendum*) diperlukan prosedur baku penanganan tanah absentee dalam PTSL, integrasi data kependudukan dan pertanahan, serta kodifikasi dalam undang-undang pertanahan, dengan perlindungan hukum yang seimbang bagi pemegang hak, penggarap, dan pihak ketiga yang beriktikad baik.

**Kata Kunci:** implikasi, penerbitan sertifikat, tanah-tanah absentee.

## PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu kebutuhan yang paling utama dalam kehidupan manusia. Menurut Eka Rustiana dan Kholid Hidayat:

Kepentingan atas tanah terwujud dalam usaha memenuhi kebutuhan sandang, pangan, dan papan, sedangkan kebutuhan akan tempat tinggal menjadikan tanah sebagai benda tidak bergerak yang nilai ekonominya terus tumbuh seiring pertumbuhan penduduk. (Eka Rustiana dan Kholid Hidayat, 2022, hlm. 186)

Kedudukan tanah yang demikian penting menempatkannya di bawah penguasaan negara. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Menurut Elfira Permatasari dan Kawan-kawan bahwa :

Kata "dikuasai" tidak berarti dimiliki, melainkan memberi wewenang kepada negara untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah, menentukan hak-hak yang dapat dipunyai atasnya, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah. (Elfira Permatasari, et.al., 2018, hlm. 5)

Wewenang tersebut kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Penguasaan negara atas tanah tersebut tidak dimaksudkan sebagai tujuan itu sendiri, melainkan sebagai sarana untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Mochtar Kusumaatmadja menempatkan ketertiban sebagai "tujuan pokok dan pertama dari segala hukum, sebagai syarat fundamental bagi

adanya masyarakat yang teratur, di samping tujuan lain berupa tercapainya keadilan.” (Mochtar Kusumaatmadja dalam M. Zulfa Aulia, 2018, hlm. 371)

Hukum agraria bahkan disebut sebagai salah satu bidang hukum yang memerlukan perubahan secara fundamental karena pertimbangan politik, ekonomi, dan sosial sebagai akibat penjajahan. (Mochtar Kusumaatmadja dalam M. Zulfa Aulia, 2018, hlm. 372-373)

Salah satu prinsip pokok UUPA adalah prinsip bahwa tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya.

Pasal 10 ayat (1) UUPA menentukan bahwa 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. (Elfira Permatasari, et.al., 2018, hlm. 1)

Untuk melaksanakan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang menetapkan batas maksimum pemilikan tanah pertanian berdasarkan tingkat kepadatan penduduk suatu daerah. Tanah yang melebihi batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian untuk dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Dengan demikian, larangan *absentee* dan larangan kelebihan batas maksimum merupakan dua sisi dari satu kebijakan yang sama, yaitu pemerataan penguasaan tanah pertanian agar tidak terjadi penumpukan tanah di tangan golongan tertentu.

Makna mengerjakan sendiri secara aktif memang tidak berarti pemilik harus mengerjakan tanahnya dengan tangannya sendiri. Pemilik dapat meminta bantuan buruh tani dengan

upah yang layak atau menggunakan sarana produksi lain. (M. Arba dalam Eka Rustiana dan Kholid Hidayat, 2022, hlm. 187)

Namun, menurut Elfira:

Cara-cara pemerasan yang hendak dicegah oleh Pasal 10 UUPA berkaitan dengan hak-hak yang bersifat sementara sebagaimana disebut dalam Pasal 53 UUPA, yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian. (Elfira Permatasari, et.al., 2018, hlm. 8)

Karena itu, larangan *absentee* harus dibaca bersama asas fungsi sosial, yaitu bahwa hak atas tanah apa pun tidak dapat dibenarkan untuk dipergunakan, atau tidak dipergunakan, semata-mata untuk kepentingan pribadi, apalagi sampai merugikan masyarakat. (Eka Rustiana dan Kholid Hidayat, 2022, hlm. 189)

Sebagai pelaksanaan Pasal 10 UUPA, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang kemudian diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964.

Larangan tersebut bersumber dari peristiwa-peristiwa hukum tertentu. Menurut Boedi Harsono, pemilikan tanah secara *absentee* dapat timbul karena:

Pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat letak tanahnya, karena seseorang menerima warisan tanah pertanian yang letaknya di kecamatan lain, atau karena pemindahan hak milik atas tanah pertanian seperti jual beli, hibah, dan tukar-menukar. (Boedi Harsono dalam Elfira Permatasari, et.al., 2018, hlm. 4)

Larangan ini tidak berlaku mutlak. Pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan

kecamatan letak tanah dikecualikan sepanjang jaraknya masih memungkinkan pengusahaan tanah secara efisien, demikian pula mereka yang menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama, serta pegawai negeri dan yang dipersamakan sampai batas dua perlima dari luas maksimum. Pengecualian tersebut kemudian diperluas bagi pensiunan pegawai negeri melalui Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977.

Untuk mencegah upaya menghindari larangan, Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria Nomor III Tahun 1963 menegaskan bahwa pindah ke kecamatan letak tanah harus diartikan benar-benar berumah tangga dan menjalankan kehidupan bermasyarakat sehari-hari di tempat yang baru. Tidaklah cukup apabila seseorang hanya memiliki kartu tanda penduduk di tempat yang baru, sedangkan kenyataannya ia masih tinggal di tempat yang lama. Apabila kewajiban penyesuaian tidak dipenuhi, tanah yang bersangkutan diambil alih oleh pemerintah dan kepada bekas pemiliknya diberikan ganti kerugian. Konstruksi ini menunjukkan bahwa larangan *absentee* merupakan bagian dari satu rangkaian kebijakan, yaitu identifikasi, kewajiban penyesuaian, pengambilalihan oleh negara, dan redistribusi kepada petani penggarap.

Larangan tersebut memiliki tujuan yang jelas. Menurut Boedi Harsono:

Larangan *absentee* dimaksudkan agar hasil pengusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat tanah itu terletak. Pemilikan secara *absentee* menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, sementara petani penggarap menanggung seluruh tenaga dan risiko tetapi hanya menerima sebagian hasilnya.

(Boedi Harsono dalam Elfira Permatasari, et.al., 2018, hlm. 3)

Larangan ini juga dimaksudkan untuk menghilangkan penguasaan tanah oleh tuan tanah, yaitu orang kota yang membeli tanah pertanian sebagai sarana investasi atau untuk dijual kembali setelah harganya tinggi. Namun, meskipun telah dilarang, praktik pemilikan tanah pertanian secara *absentee* masih terus terjadi dalam masyarakat.

Di sisi lain, negara berkewajiban memberikan kepastian hukum atas tanah melalui pendaftaran tanah sebagaimana diperintahkan Pasal 19 UUPA dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Untuk mempercepat pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, pemerintah melaksanakan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yang kini diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 PTSL bertujuan “mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat berdasarkan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata, terbuka, serta akuntabel.”

Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (1), ayat (2) huruf b, dan ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tidak mengabaikan larangan *absentee*. Peraturan tersebut membagi hasil PTSL ke dalam empat kluster dan menempatkan tanah *absentee* serta tanah kelebihan maksimum dalam Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertifikatnya. Bidang tanah tersebut hanya dicatat

dalam daftar tanah dan baru dapat diterbitkan sertifikatnya setelah persyaratan dipenuhi. Dengan demikian, secara normatif PTSL tidak dapat digunakan untuk mengukuhkan pemilikan tanah pertanian yang dilarang.

Kluster tersebut memiliki akibat hukum yang berbeda-beda. Kluster 1 adalah bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat. Kluster 2 adalah bidang tanah yang memenuhi syarat tetapi terdapat perkara di pengadilan atau sengketa. Kluster 3 adalah bidang tanah yang tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertifikatnya karena subjek dan/atau objeknya belum memenuhi persyaratan tertentu. Adapun Kluster 4 adalah bidang tanah yang sudah bersertipikat dan wajib dipetakan ke dalam peta PTSL. Sertipikat atas bidang Kluster 3 yang kemudian memenuhi syarat pun hanya dapat diterbitkan atas permohonan pihak yang berhak dengan biaya sendiri, dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan, bukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi. Pengaturan ini menunjukkan bahwa pembentuk peraturan dengan sengaja memisahkan tanah *absentee* dari jalur percepatan PTSL.

Pelaksanaan PTSL sendiri mengandung ketegangan yang perlu dicermati. Di satu sisi, asas cepat dan lancar serta target kuantitatif mendorong penyelenggara untuk memperbanyak bidang tanah yang diterbitkan sertifikatnya. Di sisi lain, asas aman menuntut pemeriksaan yang teliti agar hasil pendaftaran tidak menimbulkan masalah baru. Pasal 19 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 memang mewajibkan satuan tugas mengumpulkan data kependudukan pemilik, paling sedikit berupa kartu tanda penduduk, kartu keluarga, atau surat keterangan kependudukan, yang

memuat domisili pemilik. Namun, Pasal 22 ayat (5) huruf b peraturan tersebut tidak menentukan prosedur baku untuk mencocokkan domisili pemilik dengan letak tanah. Selain itu, ketidakbenaran surat pernyataan penguasaan fisik di kemudian hari dinyatakan bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi. Celah-celah inilah yang membuka kemungkinan tanah *absentee* lolos sebagai bidang tanah yang diterbitkan sertifikatnya.

Persoalan pendaftaran tanah pada akhirnya adalah persoalan kewenangan. Dalam hukum administrasi, pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, dan keabsahan tindakannya diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. (S.F. Marbun dalam Abdul Basid Fuadi, 2020, hlm. 46) "Wewenang tersebut dibatasi oleh masa, wilayah, serta cakupan bidang atau materinya." (Moh Gandara, 2020, hlm. 95)

Setiap pemberian wewenang pada hakikatnya juga mengandung konsekuensi pertanggungjawaban. (S.F. Marbun dalam Abdul Basid Fuadi, 2020, hlm. 43) Asas tiada kewenangan tanpa pertanggungjawaban (*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*) menuntut agar setiap penyimpangan dalam penggunaan wewenang dapat dimintakan pertanggungjawabannya. (S.F. Marbun dalam Abdul Basid Fuadi, 2020, hlm. 52) Karena itu, penerbitan sertifikat atas tanah yang oleh peraturan ditempatkan dalam Kluster 3 tidak hanya menyangkut kedudukan sertifikat, tetapi juga menyangkut batas wewenang dan tanggung jawab penyelenggara PTSL.

Kenyataan di lapangan menunjukkan keadaan yang berbeda. Desa Karyamukti, Kecamatan Campaka, Kabupaten Cianjur, memiliki luas wilayah 1.864,23 hektare, dan di

dalamnya terdapat kurang lebih 42 hektare tanah milik yang dikuasai oleh orang-orang yang bertempat tinggal di luar Kecamatan Campaka, yaitu di Jakarta, Kota Sukabumi, dan Bandung. Pemilikan tersebut berawal dari jual beli sekitar tahun 1989, ketika penduduk setempat menjual tanahnya karena kebutuhan keluarga, sedangkan pembeli membelinya dalam rangka rencana tukar-menukar (*ruilslag*) antara Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Cirata dan Departemen Kehutanan. Rencana tersebut gagal, dan tanah-tanah itu tetap dikuasai oleh para pembeli yang sejak awal tidak bermaksud mengusahakannya sendiri. Tanah tersebut hanya sesekali ditanami cabai, ketela pohon, jagung, jahe, dan ubi rambat oleh para penggarap setempat dengan pengawasan yang minim karena jauhnya domisili pemilik.

Pada tahun 2019, Desa Karyamukti ditetapkan sebagai lokasi PTSL. Tanah milik dua orang pemegang hak yang berdomisili di Kota Sukabumi dan Jakarta, masing-masing dengan inisial RPAK dan VC, diikutsertakan oleh Pemerintah Desa Karyamukti dalam program tersebut. Hasilnya, terbit 11 (sebelas) sertifikat hak milik dengan luas keseluruhan 122.625 m<sup>2</sup> atau sekitar 12,26 hektare. Sementara itu, tanah milik pemegang hak lain yang berdomisili di Bandung dan Jakarta, dengan inisial ARR dan M, seluas kurang lebih 31,5 hektare masih berstatus tanah milik adat dan belum bersertipikat.

Keadaan tersebut menimbulkan persoalan hukum yang serius. Tanah-tanah itu merupakan tanah pertanian yang dimiliki oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanah dan diperoleh melalui jual beli yang dilarang oleh Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964. Menurut Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, tanah demikian seharusnya ditempatkan dalam Kluster 3, bukan diterbitkan sertifikatnya. Penerbitan sertifikat hak

milik atas tanah tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai keabsahan sertifikat, kepastian hukum bagi pemegangnya, kedudukan para penggarap, pertanggungjawaban penyelenggara PTSL, serta nasib tujuan *landreform* yang hendak dicapai melalui larangan *absentee*. Persoalan ini juga menyangkut tanah *absentee* lain yang belum bersertipikat, karena penerbitan sertifikat sebelumnya dapat menjadi preseden bagi pelaksanaan PTSL berikutnya.

Persoalan tersebut juga menyangkut karakter fisik tanah. Tanah-tanah yang menjadi objek penelitian semula dipilih karena memenuhi kriteria tanah kehutanan, yaitu memiliki kemiringan di atas 45 derajat, dilalui daerah aliran sungai, dan berbatasan dengan kawasan hutan. Dengan demikian, penerbitan sertifikat atas tanah tersebut tidak hanya bersinggungan dengan larangan *absentee*, tetapi juga dengan kepentingan perlindungan fungsi kawasan. Di tengah kebijakan reforma agraria yang kini diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, tanah *absentee* seharusnya menjadi sumber Tanah Objek Reforma Agraria bagi para penggarap, bukan justru dikukuhkan sebagai hak milik perseorangan yang bersifat spekulatif.

Implikasi penerbitan sertifikat tersebut juga menyentuh kepastian hukum bagi pemegangnya. Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa "Pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, sehingga sertifikat berlaku sebagai alat bukti yang kuat, bukan mutlak."

Sertipikat di Desa Karyamukti diterbitkan pada tahun 2019, sehingga jangka waktu lima tahun telah terlampaui pada tahun 2024. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah

lewatnya waktu tersebut menghapus kewenangan negara untuk menertibkan tanah *absentee*, padahal tanah tersebut diperoleh melalui perbuatan hukum yang dilarang dan secara nyata dikerjakan oleh penggarap, bukan oleh pemegang haknya.

Di sisi lain, para penggarap yang selama ini mengerjakan tanah tersebut merupakan pihak yang menurut peraturan *landreform* mendapat prioritas dalam redistribusi.

Dengan terbitnya sertipikat hak milik atas nama pemilik *absentee*, harapan penggarap untuk memperoleh tanah melalui redistribusi menjadi semakin jauh. Keadaan ini bertentangan dengan tujuan larangan *absentee*, yaitu agar hasil pengusahaan tanah dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat tanah itu berada.(Elfira Permatasari, et.al., 2018, hlm. 3)

Oleh karena itu, diperlukan kajian yang tidak hanya menilai keabsahan sertipikat, tetapi juga merumuskan upaya penertiban dan pengaturan yang ideal agar pelaksanaan PTSL benar-benar sejalan dengan cita-cita pembaruan agraria.

Persoalan di Desa Karyamukti juga belum selesai pada kedua pemegang hak yang telah memperoleh sertipikat. Tanah seluas kurang lebih 31,5 hektare yang dimiliki oleh pemegang hak lain yang berdomisili di Bandung dan Jakarta masih berstatus tanah milik adat. Salah satunya bahkan diduga jauh melampaui batas maksimum pemilikan tanah pertanian. Apabila Desa Karyamukti kembali ditetapkan sebagai lokasi PTSL, penerbitan sertipikat sebelumnya dapat dijadikan alasan untuk menuntut perlakuan yang sama. Keadaan ini menunjukkan pentingnya penelitian untuk memastikan bahwa kekeliruan yang telah terjadi tidak terulang, sekaligus menentukan langkah hukum

yang tepat terhadap sertipikat yang telah terbit.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik untuk mengkaji permasalahan ini dalam penelitian yang berjudul: "IMPLIKASI PENERBITAN SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH-TANAH *ABSENTEE* DI DESA KARYAMUKTI, KECAMATAN CAMPAKA, KABUPATEN CIANJUR BERDASARKAN PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA NOMOR 6 TAHUN 2018 TENTANG PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP".

## **IDENTIFIKASI MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian, masalah yang akan dikaji dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* dan kedudukannya dalam pelaksanaan PTSL berdasarkan Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018?
2. Bagaimana implikasi hukum penerbitan sertipikat hak milik atas tanah *absentee* melalui PTSL di Kabupaten Cianjur?
3. Bagaimana upaya penertiban dan pengendalian terhadap sertipikat hak milik atas tanah *absentee* yang telah diterbitkan melalui PTSL, serta pengaturan yang ideal ke depan?

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang dilakukan dalam penelitian ini, menggunakan metode sebagai berikut:

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif analisis, yaitu penelitian yang memberikan gambaran umum secara lengkap dan sistematis mengenai hukum agraria

### **2. Metode Pendekatan**

Pada penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif, yakni penelaahan masalah yang didasarkan pada peraturan perundnaag-undangan yang berlaku dengan mengutamakan bahan kepustakaan dan implementasinya didalam praktik.

### 3. Tahapan Penelitian

Tahap penelitian ini akan dilakukan dalam 2 tahap, yang selanjutnya akan diuraikan di bawah ini :

#### 4. Penelitian kepustakaan

Penelitian ini dimaksud untuk mengkaji data sekunder yang terdiri dari :<sup>2</sup>

1) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (peraturan perundang-undangan) atau mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak berkepentingan (kontrak, konvensi, dokumen dan putusan hakim).<sup>3</sup>

2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer (buku ilmu hukum, jurnal huukm, laporan hukum, dan media cetak atau elektronik).<sup>4</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu berupa karya tulis para ahli di bidang hukum dan bidang-bidang yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, jurnal dan makalah tentang hukum agraria

3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (kamus hukum dan ensiklopedi).<sup>5</sup> Bahan hukum tersier yang digunakan yaitu majalah dan internet.

#### Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan, adalah mengumpulkan, meneliti, dan menyeleksi data primer yang diperoleh langsung dari lapangan untuk menunjang data sekunder.

#### 1. Metode Analisis Data

Data yang terkumpul baik itu dari hasil penelitian maupun penelitian dari kepustakaan dianalisis dengan metode yuridis kualitatif. Hal itu berarti data yang terkumpul diuraikan secara deskriptif dan dalam menarik simpulan tidak menggunakan rumus matematik.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dan Kedudukannya Dalam Pelaksanaan PTSL Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* atau guntai tidak dapat dilepaskan dari cita-cita dasar hukum agraria nasional. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan konstitusional tersebut kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menempatkan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang berwenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan

<sup>2</sup> Ronny Hanitijio, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Ind., Jakarta, 1994, hlm 11.

<sup>3</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2004, hlm 82.

<sup>4</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rahawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 114.

<sup>5</sup> Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit.*, hlm 84.

pemeliharaan tanah, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah (Pasal 2 ayat (2) UUPA). Kewenangan negara untuk menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah inilah yang menjadi dasar pembatasan pemilikan tanah pertanian. UUPA lahir dalam situasi ketimpangan penguasaan tanah warisan kolonial dan feodal, ketika sebagian besar petani hanya berkedudukan sebagai penggarap, sedangkan tanahnya dikuasai oleh pemilik yang tidak tinggal di desa tempat tanah itu berada. Keadaan tersebut membuka ruang pemerasan terhadap petani penggarap, karena pemilik memperoleh hasil tanah tanpa ikut mengerjakannya. Oleh karena itu, UUPA memuat sejumlah prinsip yang mengarah pada penataan ulang struktur penguasaan tanah, yang kemudian dikenal sebagai program *landreform*.

Prinsip yang paling langsung menjadi dasar larangan *absentee* termuat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa 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. Prinsip ini dikenal dengan asas *tanah untuk penggarap (land to the tiller)*. Kewajiban mengerjakan sendiri secara aktif hanya dapat dipenuhi apabila pemilik tanah bertempat tinggal cukup dekat dengan tanahnya. Pemilik yang berdomisili jauh dari letak tanah hampir pasti tidak mengerjakan tanahnya sendiri, melainkan menyerahkannya kepada orang lain.

Prinsip tersebut diperkuat oleh Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi social, Pasal 7 UUPA yang melarang pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas demi mencegah kerugian kepentingan umum, serta Pasal 17 UUPA yang memerintahkan

pengaturan batas maksimum dan minimum luas tanah yang boleh dipunyai. Pasal 17 ayat (3) UUPA juga menentukan bahwa tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Dengan demikian, "larangan *absentee* dan larangan kelebihan batas maksimum merupakan dua sisi dari satu kebijakan yang sama, yaitu pemerataan penguasaan tanah pertanian." (Boedi Harsono, 2003, hlm.370).

Dari sudut teori hak menguasai negara sebagaimana diuraikan dalam kerangka pemikiran, larangan *absentee* merupakan wujud konkret kewenangan negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah. Hak menguasai negara bukanlah hak kepemilikan, melainkan kewenangan publik yang pelaksanaannya harus diarahkan pada sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam konteks tanah pertanian, kemakmuran rakyat tersebut diterjemahkan sebagai:

Jaminan bahwa tanah pertanian berada di tangan orang yang benar-benar mengusahakannya, sehingga tanah berfungsi sebagai sumber penghidupan, bukan sebagai objek spekulasi atau penimbunan kekayaan. (Maria S.W. Sumardjono, 2008, hlm. 74)

Prinsip-prinsip UUPA tersebut kemudian dijabarkan dalam sejumlah peraturan pelaksana. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian mengatur batas maksimum pemilikan tanah pertanian berdasarkan tingkat kepadatan penduduk suatu daerah. Untuk daerah yang tergolong sangat padat, batas maksimum pemilikan adalah 5 hektare tanah sawah atau 6 hektare tanah kering. Untuk daerah yang cukup padat, batas maksimumnya 7,5 hektare tanah sawah atau 9 hektare

tanah kering, dan batas tersebut semakin besar untuk daerah yang kurang padat dan tidak padat. Undang-undang ini menjadi dasar penentuan tanah kelebihan maksimum yang wajib dilepaskan oleh pemiliknya.

Larangan *absentee* secara khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964. Pasal 1 Peraturan Pemerintah 224 Tahun 1961 menempatkan tanah *absentee* sebagai salah satu tanah yang akan dibagikan dalam rangka pelaksanaan *landreform*, bersama dengan tanah kelebihan batas maksimum, tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara, serta tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara. Penempatan ini menunjukkan bahwa sejak awal pembentuk peraturan memandang tanah *absentee* bukan sekadar pelanggaran administrasi, melainkan sebagai sumber tanah untuk program redistribusi.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah 224 Tahun 1961 menentukan bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Ketentuan ini membuka dua jalan penyesuaian bagi pemilik *absentee*, yaitu mengalihkan tanahnya kepada penduduk kecamatan setempat atau memindahkan tempat tinggalnya ke kecamatan tempat tanah berada. Kedua jalan tersebut sama-sama bertujuan mendekatkan pemilik dengan tanahnya, sehingga kewajiban mengerjakan sendiri secara aktif sebagaimana dimaksud Pasal 10 UUPA dapat dipenuhi.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 juga memuat pengecualian. Pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan langsung dengan kecamatan letak tanah dikecualikan dari larangan, sepanjang jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan tanah itu dikerjakan secara efisien menurut pertimbangan panitia *landreform* daerah. Pengecualian lain diberikan kepada mereka yang sedang menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lain yang dapat diterima. Pengecualian bagi pegawai negeri dan anggota angkatan bersenjata, serta pensiunan dan janda pegawai negeri, kemudian diatur lebih lanjut, antara lain dalam Peraturan Pemerintah 224 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian secara Guntai (*Absentee*) bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Pengecualian ini bersifat limitatif, sehingga tidak dapat diperluas kepada pihak lain di luar kategori yang ditentukan.

Perubahan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 memperketat larangan tersebut. Ketentuan yang disisipkan antara lain mengatur kewajiban pemilik yang meninggalkan kecamatan letak tanahnya untuk jangka waktu tertentu agar mengalihkan tanahnya, kewajiban ahli waris yang memperoleh tanah pertanian secara *absentee* melalui pewarisan untuk menyesuaikan dalam jangka waktu tertentu, serta larangan untuk melakukan semua bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan tempat tinggalnya (Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961/1961 jo. Peraturan Pemerintah 224 Tahun 1961). Larangan yang terakhir ini sangat penting, karena menutup kemungkinan timbulnya

pemilikan *absentee* baru melalui jual beli, tukar-menukar, maupun hibah.

Terhadap tanah *absentee* yang tidak disesuaikan dalam jangka waktu yang ditentukan, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 mengatur bahwa tanah tersebut diambil oleh pemerintah untuk kemudian diredistribusikan, dengan pemberian ganti kerugian kepada bekas pemiliknya sesuai ketentuan peraturan tersebut. Dalam redistribusi, prioritas diberikan kepada penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan, kemudian kepada buruh tani tetap pada bekas pemilik, dan seterusnya sesuai urutan prioritas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Konstruksi ini menunjukkan bahwa larangan *absentee* bukan larangan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari satu mata rantai kebijakan: identifikasi, kewajiban penyesuaian, pengambilalihan oleh negara, dan redistribusi kepada petani penggarap.

Dengan demikian, pengaturan larangan *absentee* dapat dirangkum dalam tiga unsur pokok. Pertama, unsur subjek, yaitu pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanah dan tidak termasuk dalam golongan yang dikecualikan. Kedua, unsur objek, yaitu tanah pertanian, termasuk sawah, tegalan, dan kebun, yang bukan tanah untuk bangunan atau permukiman. Ketiga, unsur akibat hukum, yaitu kewajiban menyesuaikan dalam jangka waktu tertentu, larangan pemindahan hak baru yang menimbulkan pemilikan *absentee*, serta pengambilalihan oleh negara untuk redistribusi apabila kewajiban penyesuaian tidak dipenuhi.

### **Unsur-Unsur Larangan Pemilikan Tanah Pertanian secara Absentee**

| Unsur     | Uraian                                                                                                                                    | Dasar Hukum                                                                                          |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Subjek    | Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanah, kecuali kecamatan berbatasan dan golongan yang dikecualikan | Pasal 10 UUPA; Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP 41/1964; PP 4/1977           |
| Objek     | Tanah pertanian (sawah, tegalan, kebun, dan sejenisnya)                                                                                   | Pasal 10 dan 17 UUPA; UU 56 Prp/1960                                                                 |
| Kewajiban | Mengalihkan kepada penduduk kecamatan setempat atau pindah ke kecamatan letak tanah dalam jangka waktu tertentu                           | Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961                                           |
| Larangan  | Pemindahan hak baru yang menimbulkan pemilikan tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggal                                           | Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo. Pp 41/1964                                    |
| Akibat    | Diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian dan diredistribusikan, dengan prioritas kepada penggarap                                    | Pasal 1 dan ketentuan redistribusi Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961; Pasal 17 ayat (3) UUPA |

*Sumber: diolah oleh penulis dari UUPA, UU 56 Prp/1960, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP 41/1964, dan PP 4/1977.*

## **2. Implikasi Hukum Penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Absentee Melalui PTSL di Kabupaten Cianjur**

Sebagaimana telah diuraikan dalam hasil penelitian, dari luas wilayah Desa Karyamukti, Kecamatan Campaka, Kabupaten Cianjur, yang mencapai 1.864,23 hektare, terdapat kurang lebih 42 hektare tanah berstatus milik yang dikuasai oleh orang-orang yang bertempat tinggal di luar Kecamatan Campaka, yaitu di Jakarta, Kota Sukabumi, dan Bandung. Pemilikan tersebut berawal dari jual beli sekitar tahun 1989, ketika penduduk setempat menjual tanahnya karena kebutuhan keluarga yang mendesak, sedangkan pembeli membeli tanah tersebut dalam rangka rencana tukar-menukar (*ruilslag*) antara Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Cirata dan Departemen Kehutanan. Tanah-tanah tersebut dipilih karena memenuhi kriteria tanah kehutanan, yaitu memiliki kemiringan di atas 45°, dilalui Daerah Aliran Sungai (DAS), dan berbatasan dengan wilayah kehutanan.

Rencana *ruilslag* tersebut kemudian gagal karena pihak PLTA menilai harga ganti rugi yang diajukan terlalu tinggi. Sejak saat itu, tanah-tanah tersebut tetap dikuasai oleh para pembeli yang sejak awal tidak berminat untuk memiliki dan mengusahakannya, karena pembelian dilakukan semata-mata untuk kepentingan spekulasi. Tanah tersebut kemudian beberapa kali dimanfaatkan untuk penanaman cabai, ketela pohon, jagung, jahe, dan ubi rambat dengan memberdayakan para penggarap di sekitar lokasi. Namun, karena kurangnya pengawasan dan jauhnya jarak antara lokasi tanah dan domisili pemilik, hasilnya tidak optimal.

Pada tahun 2019, ketika Desa Karyamukti ditetapkan sebagai lokasi PTSL, tanah milik RPAK dan VC diikutsertakan oleh Pemerintah Desa Karyamukti dalam program tersebut, dan kemudian terbit sertifikat hak milik atas nama keduanya.

Penerbitan sertifikat atas tanah *absentee* juga menimbulkan

implikasi terhadap pertanggungjawaban para penyelenggara. Panitia Ajudikasi PTSL yang mengklasifikasikan tanah *absentee* sebagai Kluster 1 tidak melaksanakan ketentuan Pasal 30 ayat (2) huruf b Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2028. Tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai maladministrasi, yaitu perbuatan melawan hukum atau kelalaian dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Bagi pegawai negeri sipil yang terlibat, pelanggaran kewajiban untuk menaati peraturan perundang-undangan dapat berimplikasi pada hukuman disiplin sesuai peraturan disiplin pegawai negeri sipil.

Pemerintah Desa Karyamukti yang mengikutsertakan tanah-tanah tersebut dalam PTSL juga memiliki kedudukan penting. Berdasarkan Pasal 18 huruf c Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2028, pengumpulan data yuridis dikoordinasikan dengan pemerintah desa. Pemerintah desa merupakan pihak yang paling mengetahui domisili penduduknya dan riwayat pemilikan tanah di wilayahnya. Oleh karena itu, pemerintah desa seharusnya dapat memberikan informasi kepada Panitia Ajudikasi bahwa tanah tersebut dimiliki oleh orang yang tidak tinggal di desa maupun kecamatan setempat.

Namun, pertanggungjawaban penyelenggara tidak mengubah kedudukan hukum sertifikat. Sertifikat tetap berlaku sampai dibatalkan, dan pembatalannya merupakan persoalan tersendiri yang akan dibahas dalam rumusan masalah ketiga.

Implikasi penerbitan sertifikat atas tanah milik RPAK dan VC tidak berhenti pada kedua subjek tersebut. Berdasarkan hasil penelitian, masih

terdapat tanah milik ARR yang berdomisili di Bandung dengan luas kurang lebih 1,5 hektare dan tanah milik M yang berdomisili di Jakarta dengan luas kurang lebih 30 hektare, yang keduanya masih berstatus tanah milik adat. Tanah milik M bahkan jauh melampaui batas maksimum pemilikan tanah pertanian, berapa pun kategori kepadatan wilayah yang diterapkan, sehingga berstatus ganda sebagai tanah *absentee* dan tanah kelebihan maksimum.

Penerbitan sertipikat atas tanah milik RPAK dan VC menciptakan preseden yang berbahaya bagi tanah-tanah tersebut. Apabila Desa Karyamukti kembali ditetapkan sebagai lokasi PTSL, pemilik tanah yang belum bersertipikat dapat menuntut perlakuan yang sama dengan alasan persamaan perlakuan, karena tanah yang berada dalam keadaan serupa telah diterbitkan sertipikatnya. Tuntutan semacam ini tidak memiliki dasar hukum, karena asas persamaan perlakuan tidak dapat dijadikan dasar untuk mengulangi kekeliruan. Dalam hukum administrasi dikenal prinsip bahwa tidak ada persamaan dalam ketidakadilan (*geen gelijkheid in onrecht*). Namun, dalam praktik, preseden tersebut dapat menimbulkan tekanan terhadap Panitia Ajudikasi dan memperbesar kemungkinan kekeliruan yang sama terulang.

Di sisi lain, keberadaan tanah milik ARR dan M yang belum bersertipikat justru membuka peluang bagi penertiban yang lebih sederhana. Karena belum dibukukan dan belum diterbitkan sertipikatnya, tanah tersebut tidak memerlukan proses pembatalan hak. Dalam PTSL berikutnya, tanah-tanah tersebut wajib ditempatkan dalam Kluster 3 berdasarkan Pasal 30 ayat (2) huruf b Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2028, dicatat dalam

daftar tanah, dan dapat langsung ditindaklanjuti dengan proses penyesuaian atau pengambilalihan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Ketentuan Pasal 43 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2028 yang membuka kemungkinan penerbitan sertipikat atas bidang Kluster 3 apabila lokasi ditetapkan kembali sebagai lokasi PTSL tidak dapat diterapkan terhadap tanah-tanah tersebut selama status *absentee* dan kelebihan maksimumnya belum disesuaikan.

Dengan luas sekitar 31,5 hektare, tanah milik ARR dan M merupakan potensi objek redistribusi yang jauh lebih besar dibandingkan tanah yang telah bersertipikat. Oleh karena itu, implikasi penerbitan sertipikat atas tanah RPAK dan VC seharusnya menjadi pelajaran bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur untuk memastikan bahwa sisa tanah *absentee* di Desa Karyamukti ditangani sesuai ketentuan sejak awal, sehingga tidak menambah jumlah sertipikat yang mengandung cacat.

### **3. Upaya Penertiban dan Pengendalian terhadap Sertipikat Hak Milik atas Tanah *Absentee* yang Telah Diterbitkan Melalui PTSL, Serta Pengaturan yang Ideal Ke Depan**

#### **a. Upaya Penertiban terhadap Sertipikat Hak Milik atas Tanah *Absentee* yang Telah Diterbitkan Melalui PTSL**

Upaya penertiban terhadap sertipikat hak milik atas tanah *absentee* harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Berdasarkan teori kewenangan, setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar kewenangan yang diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat. Dalam bidang pertanahan, kewenangan tersebut bersumber dari hak menguasai negara sebagaimana

diatur dalam Pasal 2 UUPA, yang pelaksanaannya diserahkan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional beserta instansi vertikalnya, yaitu Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota.

Dalam kaitannya dengan tanah *absentee*, terdapat beberapa pihak yang memiliki peran. Pertama, Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur sebagai instansi yang menyelenggarakan pendaftaran tanah, menyimpan data PTSL (Pasal 38 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2028), dan berwenang melakukan pemeliharaan data serta penanganan kasus pertanahan di wilayahnya. Kedua, Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat dan Kementerian ATR/BPN sebagai pejabat yang berwenang membatalkan hak atas tanah sesuai pembagian kewenangan dalam peraturan mengenai penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan. Ketiga, Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di tingkat kabupaten, yang dibentuk dalam kerangka kebijakan reforma agraria, berperan dalam identifikasi dan penetapan Tanah Objek Reforma Agraria serta penyelesaian konflik agraria. Keempat, Pemerintah Kabupaten Cianjur dan Pemerintah Desa Karyamukti, yang memiliki data kependudukan, data penggunaan lahan, dan pengetahuan mengenai penggarap di lapangan.

#### Tahapan Penertiban Sertipikat Hak Milik atas Tanah Absentee

| No. | Tahapan                      | Uraian                                                                       | Dasar Hukum                                                  |
|-----|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 1   | Inventarisasi dan verifikasi | Pencocokan domisili dengan letak tanah; pemeriksaan kelebihan maksimum; IP4T | Pasal 19 ayat (4) dan Pasal 38 Permen 6/2018; UU 56 Prp/1960 |

| No. | Tahapan                          | Uraian                                                                                              | Dasar Hukum                                                                                                  |
|-----|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2   | Pencatatan status dan pembatasan | Pencatatan dalam buku tanah; pencatatan blokir                                                      | Pasal 28 ayat (2) dan 31 ayat (2) Permen 6/2018; ketentuan blokir dan sita                                   |
| 3   | Pemberitahuan dan penyesuaian    | Alih kepada penduduk setempat (prioritas penggarap) atau pindah domisili secara nyata               | Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961                                                   |
| 4   | Pembatalan atau pengambilalihan  | Pembatalan karena cacat administrasi atau putusan pengadilan; pengambilalihan dengan ganti kerugian | Pasal 64 dan 71 Uu 30/2014; Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961; peraturan penanganan kasus pertanahan |
| 5   | Redistribusi                     | Penetapan sebagai TORA dan pembagian kepada penggarap dengan memperhatikan tata ruang               | Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961; Perpres 62/2023                                                   |

Sumber: diolah oleh penulis.

#### b. Pengendalian Preventif dalam Pelaksanaan PTSL Selanjutnya

Selain penertiban terhadap sertipikat yang telah terbit, diperlukan upaya pengendalian agar penerbitan sertipikat atas tanah *absentee* tidak terulang dalam pelaksanaan PTSL berikutnya. Dari sudut teori perlindungan hukum, pengendalian ini merupakan bentuk perlindungan preventif yang jauh lebih efektif dan murah dibandingkan penertiban setelah sertipikat terbit.

Pertama, pemeriksaan status *absentee* dan kelebihan maksimum harus menjadi tahapan wajib dalam penelitian data yuridis. Panitia Ajudikasi perlu memiliki daftar periksa yang memuat pencocokan domisili pemohon dengan kecamatan letak tanah, pemeriksaan golongan pengecualian, dan

pemeriksaan luas pemilikan tanah pertanian pemohon di tempat lain. Hasil pemeriksaan dituangkan dalam Risalah Penelitian Data Yuridis sebagaimana dimaksud Pasal 21 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2028.

Kedua, peran pemerintah desa dalam koordinasi pengumpulan data yuridis (Pasal 18 huruf c Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2028) perlu diperkuat. Pemerintah desa dapat diminta memberikan keterangan tertulis mengenai status domisili setiap peserta PTSL dan keberadaan penggarap di atas bidang tanah yang didaftarkan. Keterangan ini akan membantu Panitia Ajudikasi mengidentifikasi tanah *absentee* sejak dini.

Ketiga, pengumuman data fisik dan data yuridis selama 14 hari sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2028 perlu dioptimalkan sebagai sarana kontrol sosial. Pengumuman sebaiknya mencantumkan domisili pemohon, sehingga masyarakat desa, termasuk penggarap, dapat mengajukan keberatan apabila pemohon ternyata tidak bertempat tinggal di wilayah tersebut.

Keempat, perlu dilakukan pengendalian mutu terhadap hasil penetapan kluster sebelum pembukuan hak. Pengendalian mutu dapat dilakukan melalui pemeriksaan sampel secara acak oleh Kantor Pertanahan terhadap bidang-bidang Kluster 1, khususnya bidang tanah pertanian yang luas dan bidang yang dimohonkan oleh pemohon yang berdomisili di luar desa. Target kuantitatif PTSL tidak boleh menjadi alasan untuk mengabaikan pemeriksaan kualitas.

Kelima, pengendalian pada tahap peralihan hak perlu diperkuat.

PPAT dan Kantor Pertanahan wajib memeriksa apakah peralihan hak atas tanah pertanian akan menimbulkan pemilikan *absentee* atau kelebihan maksimum. Pernyataan pembeli mengenai hal tersebut perlu diverifikasi dengan data kependudukan dan data pertanahan, bukan sekadar diterima sebagai formalitas.

### **c. Pengaturan yang Ideal ke Depan**

Penertiban dan pengendalian sebagaimana diuraikan di atas pada dasarnya dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan yang berlaku. Namun, kasus Desa Karyamukti menunjukkan adanya kelemahan pengaturan yang perlu diperbaiki agar persoalan serupa tidak terus berulang. Pengaturan yang ideal ke depan (*ius constituendum*) setidaknya mencakup hal-hal berikut.

Pertama, prosedur baku penanganan tanah *absentee* dalam PTSL. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2028 atau petunjuk teknisnya perlu memuat prosedur rinci mengenai identifikasi tanah *absentee* dan tanah kelebihan maksimum, termasuk kewajiban pencocokan domisili, format keterangan pemerintah desa, dan tindak lanjut terhadap bidang tanah yang teridentifikasi. Tindak lanjut tersebut sebaiknya diatur secara berkesinambungan: bidang tanah dicatat dalam Kluster 3, pemilik diberi tahu dan diberi tenggat penyesuaian, dan apabila tenggat terlampaui, tanah diusulkan sebagai objek penertiban dan TORA. Dengan demikian, PTSL tidak hanya berhenti pada pencatatan, tetapi menjadi pintu masuk bagi penataan penguasaan tanah.

Kedua, penegasan hubungan antara *rechtsverwerking* dan penertiban *landreform*. Perlu ditegaskan dalam peraturan bahwa ketentuan Pasal 32

ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak menghapus kewenangan negara untuk menertibkan tanah *absentee*\* dan tanah kelebihan maksimum. Penegasan ini penting untuk menutup celah penyelundupan hukum dan memberikan kepastian bagi aparaturnya dalam melaksanakan penertiban.

Ketiga, pembaruan kriteria larangan *absentee*. Kriteria berbasis batas kecamatan yang ditetapkan pada tahun 1961 perlu dikaji ulang dengan memperhatikan perkembangan transportasi, komunikasi, dan pola usaha pertanian modern. Pembaruan tidak dimaksudkan untuk menghapus larangan, melainkan untuk memperjelas kriteria yang lebih sesuai dengan tujuan larangan itu sendiri, yaitu memastikan tanah pertanian diusahakan secara aktif dan mencegah spekulasi. Misalnya, kriteria dapat mempertimbangkan jarak dan waktu tempuh, bukti pengusahaan aktif, dan luas pemilikan. Pembaruan ini sebaiknya dituangkan dalam peraturan setingkat undang-undang atau peraturan pemerintah, sehingga tidak menimbulkan persoalan hierarki norma.

Keempat, integrasi data kependudukan dan data pertanahan. Sistem informasi pertanahan perlu terintegrasi dengan data kependudukan berbasis Nomor Induk Kependudukan, sehingga setiap permohonan pendaftaran atau peralihan hak atas tanah pertanian dapat diperiksa secara otomatis terhadap domisili pemohon dan jumlah tanah pertanian yang telah dimilikinya. Perkembangan sertifikat elektronik dan digitalisasi layanan pertanahan membuka peluang bagi integrasi semacam ini.

Kelima, akuntabilitas penyelenggara PTSL. Perlu diatur secara tegas tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL atas kesalahan penetapan kluster, termasuk mekanisme evaluasi, sanksi administratif, dan kewajiban melakukan koreksi. Ketentuan Pasal 22 ayat (5)

huruf b Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2028, yang mengalihkan tanggung jawab atas ketidakbenaran surat pernyataan kepada pemohon, perlu diimbangi dengan kewajiban panitia untuk melakukan verifikasi yang cermat terhadap data yang dapat diperiksa secara objektif, seperti domisili pemohon.

Keenam, sinergi dengan kebijakan reforma agraria dan bank tanah. Tanah hasil penertiban *absentee* perlu mendapat saluran yang jelas menuju redistribusi. Integrasi antara hasil PTSL, GTRA, dan kelembagaan bank tanah yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat memastikan bahwa tanah *absentee* yang ditertibkan tidak berhenti sebagai tanah negara yang terlantar, melainkan benar-benar dialokasikan untuk kepentingan reforma agraria.

Ketujuh, kodifikasi dalam undang-undang pertanahan. Dalam jangka panjang, pengaturan mengenai pembatasan pemilikan tanah pertanian, termasuk larangan *absentee*, sebaiknya dikodifikasi dalam undang-undang pertanahan yang komprehensif. Kodifikasi ini akan mengakhiri keadaan saat ini, ketika larangan *absentee* bersandar pada peraturan pemerintah tahun 1961 yang sebagian rumusannya sudah tidak sesuai dengan perkembangan kelembagaan dan administrasi pemerintahan.

Kedelapan, penyuluhan hukum dan partisipasi masyarakat. Pengaturan yang ideal perlu mewajibkan penyuluhan mengenai larangan *absentee* dan batas maksimum sebagai bagian dari tahap penyuluhan PTSL. Penyuluhan tidak hanya ditujukan kepada peserta PTSL, tetapi juga kepada pemerintah desa, tokoh masyarakat, dan penggarap. Masyarakat yang memahami bahwa tanah pertanian milik orang yang tidak tinggal di kecamatan setempat tidak dapat diterbitkan sertifikatnya melalui

PTSL akan lebih mampu menjalankan fungsi kontrol sosial, terutama pada masa pengumuman data fisik dan data yuridis. Partisipasi masyarakat semacam ini sejalan dengan Pasal 42 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2028 yang membuka kemungkinan pelaksanaan PTSL berbasis partisipasi masyarakat.

Kesembilan, peran pemerintah daerah dalam kebijakan pertanahan pertanian. Pemerintah Kabupaten Cianjur dapat mendukung penertiban tanah *absentee* melalui kebijakan tata ruang dan perlindungan lahan pertanian. Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan kawasan lindung dalam rencana tata ruang kabupaten akan memperjelas fungsi tanah-tanah pertanian, sehingga mempersempit ruang spekulasi. Pemerintah daerah juga dapat memfasilitasi pembiayaan redistribusi dan penataan akses bagi petani penerima TORA melalui anggaran daerah, sebagaimana dimungkinkan dalam kerangka reforma agraria.

#### **d. Perlindungan Hukum bagi Para Pihak dalam Proses Penertiban**

Penertiban terhadap sertifikat hak milik atas tanah *absentee* merupakan tindakan pemerintahan yang membebani pemegang hak. Oleh karena itu, dari sudut teori perlindungan hukum, “proses penertiban harus disertai jaminan perlindungan hukum yang memadai, baik perlindungan preventif maupun represif, bagi seluruh pihak yang berkepentingan.” (Philipus M. Hadjon, 1987, hlm. 30).

Bagi pemegang hak, perlindungan preventif diwujudkan melalui pemberitahuan tertulis, kesempatan untuk didengar, dan kesempatan melakukan penyesuaian sebelum hak dibatalkan atau tanah diambil alih. Hak untuk didengar

merupakan bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik dan telah dijamin dalam UU 30/2014, yang mewajibkan pejabat memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum menetapkan keputusan yang memberatkan. Perlindungan represif tersedia melalui upaya administratif berupa keberatan dan banding sebagaimana diatur dalam Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 UU 30/2014, serta gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap keputusan pembatalan hak. Selain itu, pemberian ganti kerugian dalam pengambilalihan tanah *absentee* merupakan bentuk perlindungan terhadap nilai ekonomi hak milik yang dimiliki pemegang hak.

Bagi penggarap dan masyarakat setempat, perlindungan hukum juga perlu dijamin. Penggarap yang dirugikan oleh penerbitan sertifikat atas tanah *absentee* dapat menyampaikan pengaduan kepada Kantor Pertanahan agar kasus tersebut ditangani melalui mekanisme penanganan kasus pertanahan. Penggarap juga dapat melaporkan dugaan maladministrasi kepada Ombudsman Republik Indonesia. Apabila memiliki kepentingan yang dirugikan secara langsung, penggarap dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap sertifikat tersebut. Bagi pihak ketiga yang tidak dituju secara langsung oleh keputusan, tenggang waktu pengajuan gugatan dihitung sejak ia mengetahui keputusan tersebut dan merasa kepentingannya dirugikan, sebagaimana diterima dalam praktik peradilan tata usaha negara.

Bagi pihak ketiga yang beriktikad baik, seperti pembeli atau kreditur yang memperoleh hak sebelum status *absentee* dicatat, perlindungan hukum perlu diberikan secara proporsional. Pencatatan status dan pembatasan dalam buku tanah

sebagaimana diuraikan di atas menjadi batas waktu yang penting. Pihak yang memperoleh hak setelah pencatatan tidak dapat lagi mendalilkan ketidaktahuan, sedangkan pihak yang memperoleh hak sebelum pencatatan perlu dipertimbangkan kedudukannya secara khusus. Misalnya, apabila pembeli adalah penduduk Kecamatan Campaka, peralihan tersebut justru telah menghapus status *absentee* sehingga tidak perlu ditertibkan.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut.

1. Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* bersumber dari Pasal 10 ayat (1) UUPA (*land to the tiller*) dan PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964, serta masih merupakan hukum positif karena tidak dicabut oleh Undang-Undang Cipta Kerja maupun PP Nomor 18 Tahun 2021. Pasal 30 ayat (2) huruf b Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 menempatkan tanah *absentee* dalam Kluster 3 PTSL, tetapi ketiadaan prosedur baku pemeriksaan status *absentee*, tekanan target kuantitatif, dan pengalihan tanggung jawab kebenaran data kepada pemohon membuat tanah *absentee* dapat lolos sebagai Kluster 1.

2. Penerbitan 11 (sebelas) sertifikat hak milik seluas 122.625 m<sup>2</sup> atas nama RPAK dan VC melalui PTSL tahun 2019 di Desa Karyamukti, Kecamatan Campaka, Kabupaten Cianjur, menyimpang dari ketentuan tersebut. Sertifikat itu mengandung cacat prosedur dan substansi sehingga dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), hanya memberi kepastian hukum yang semu karena *rechtsverwerking* tidak dapat diterapkan, berdampak pada pihak ketiga dan penggarap, mengurangi objek landreform, serta menjadi preseden bagi tanah *absentee* lain.

3. Penertiban dilakukan secara bertahap melalui inventarisasi dan verifikasi (IP4T), pencatatan pembatasan dalam buku tanah, kesempatan penyesuaian dengan prioritas pengalihan kepada penggarap, pembatalan hak atau pengambilalihan berdasarkan PP Nomor 224 Tahun 1961, dan redistribusi sebagai TORA melalui GTRA. Ke depan (*ius constituendum*) diperlukan prosedur baku penanganan tanah *absentee* dalam PTSL, integrasi data kependudukan dan pertanahan, serta kodifikasi dalam undang-undang pertanahan, dengan perlindungan hukum yang seimbang bagi pemegang hak, penggarap, dan pihak ketiga yang beriktikad baik

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Mandar Maju, Cetakan Kedua, Bandung, 2000.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2016.

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

E. Saefullah Wiradipradja. *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung, 2015.

Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge, 1945.

I Made Pasek Diantha. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2016.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008.

M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008.

Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan Binacipta, tanpa tahun.

-----, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan Binacipta, Bandung, 1976.

-----, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan Binacipta, Bandung, 1975.

Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020.

Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Empiris*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006.

-----, *Penelitian Hukum*. Prenada Media, Jakarta, 2005.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.

Ridwan H.R., *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. FH UII Press, Yogyakarta, 2014.

-----, *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi, Cetakan Kesembilan. Rajawali Pers, Jakarta, 2016.

Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, 1997.

Shidarta (ed.), *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi*. Epistema Institute dan HuMa, Jakarta, 2012.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995.

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.

Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.

Soerjono Soekanto, *Sosiologi, Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986.

Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Huma, Jakarta, 2002.

Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 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.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor Sekra 9/1/12 tanggal 5 Januari 1961.

### C. Sumber Lain

Abdul Basid Fuadi, "Pertanggung Jawaban Pribadi dan Jabatan dalam Hukum Administrasi Negara," *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 2, November 2020.

Astutiningsih dan A. Anastasia, "Peran Kantor Pertanahan terhadap Pelaksanaan Larangan Kepemilikan Tanah secara Absentee/Guntai di Kabupaten Sukoharjo," *Repertorium*, Vol. 5 No. 1, 2018.

Chintia Hardiyanti. "Kepemilikan Tanah Absentee oleh Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4

Tahun 1977," *Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Vol. 1 No. 1, 2017.

Eka Rustiana dan Kholid Hidayat, "Kepemilikan Hak atas Tanah Pertanian Absentee dalam Perspektif Maqashid Syariah." *Jatiswara*, Vol. 37 No. 2, Juli 2022.

Elfira Permatasari, et.al., "Perlindungan Hukum Kepemilikan Tanah Absentee yang Diperoleh Akibat Pewarisan." *Varia Justicia*, Vol. 14 No. 1, 2018.

Khudzaifah Dimiyati, *Metodologi Penelitian Hukum*, Buku Pegangan Kuliah, Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2016.

Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Gema Keadilan*, Vol. 7 No. 1, 2020.

M. Zulfa Aulia, "Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusuma-atmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan?" *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 1 No. 2, 2018.

Metrika Prawita, et.al., "Urgensi Keberadaan Pengaturan Larangan Kepemilikan Tanah secara Absentee dalam Reforma Agraria," *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 6 No. 2, 2021.

Moh. Gandara, "Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat," *Khazanah Hukum*, Vol. 2 No. 3, 2020.

Philipus M. Hadjon, *Materi Kuliah Metode Penelitian Hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga*, Surabaya, 2009.