

# BAB I

## PENDAHULUAN

### **A. Latar Belakang**

Tanah memiliki peranan yang sangat penting didalam menunjang kehidupan manusia. Selanjutnya tanah yang berfungsi sebagai tempat beraktivitas dan juga sebagai sumber penghidupan manusia. Berkaitan dengan hal tersebut tanah dijadikan suatu objek yang sangat dibutuhkan, bahkan sangat bernilai bagi manusia. Adanya hubungan magis religius antara manusia dengan tanah.<sup>1</sup>

Terkait dengan hal tersebut tanah diidentikkan sebagai tempat berusaha yang tidak terlepas dari faktor-faktor yang secara langsung terkait didalam kelangsungan hidup masyarakat. Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap orang sangat butuh dengan yang namanya tanah, hal ini didasarkan pada aktivitas yang tidak akan mungkin dilakukan tanpa adanya tanah.<sup>2</sup> Tanah dapat memiliki arti yang sangat penting untuk kelangsungan hidup manusia karena antara tanah dan manusia merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan.

Arti penting tanah tersebut dapat dilihat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Jelas, bahwa tanah sebagai tempat berusaha, yang

---

<sup>1</sup> Muhammad Ilham Arisaputra,” *Reforma Agraria Di Indonesia*”, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, Hlm. 75.

<sup>2</sup> Tampil Anshari Siregar, ” *Mempertahankan Hak Atas Tanah*”, Multi Grafik, Medan, 2005, hal. 2.

merupakan bagian dari permukaan bumi harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pemanfaatan tanah seharusnya dikelola secara optimal yang ditujukan bagi generasi sekarang maupun generasi yang akan datang didalam perwujudan masyarakat yang adil dan makmur. Mengenai pengaturan dalam pemanfaatan, pemilikan tanah pertanian, didalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 17 berisi tentang penentuan disamping maksimum suatu luas tanah didalamnya menghendaki adanya pengaturan kewajiban tanah pertanian yang harus dimiliki serta dikuasai secara niat yang baik maupun hak atas tanah lainnya sesuai pasal 16. Maksud ketentuan ini yaitu supaya tanah pertanian apabila telah dikuasai oleh pihak tertentu memberikan adanya kebutuhan dasar rumah tangga petani yang cukup dan mampu memberikan nilai yang tinggi bagi taraf hidup dan kesejahteraan petani.

Berbagai proses telah dilalui oleh Bangsa Indonesia dengan berbagai rintangan atau hambatan dalam melakukan pembaharuan keagrariaan pada periode 1960 yang akhirnya terjadi kesepakatan dalam pembaharuannya hal ini merupakan implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang akhirnya dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang akhirnya disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960.

Aspek hukum yang sangat penting terkait UUPA yaitu dengan diterbitkannya program *Landreform* di Indonesia. Tujuan *Landreform* di Indonesia dikategorikan menjadi dua yaitu secara umum dan secara khusus.

Secara Umum Landreform adalah untuk menata atau mewujudkan penguasaan dan pemilikan tanah secara adil dan merata dengan mengurangi kesenjangan pemilikan tanah pertanian, sedangkan secara khusus Landreform memiliki tujuan meningkatkan taraf hidup serta pendapatan petani penggarap yang dijadikan landasan didalam pembangunan ekonomi dengan tujuan menciptakan masyarakat adil dan makmur.<sup>3</sup>

*Landreform* memiliki program sebagai berikut:<sup>4</sup>

- a. Luas maksimum dibatasi dalam penguasaan tanah;
- b. Absentee dilarang dalam pemilikan tanah;
- c. Pembatasan melalui redistribusi tanah dari batas maksimum, jika tanah terkena larangan absentee, bekas tanah swapraja serta tanah negara;
- d. Penebusan dan pengembalian diatur sebagaimana mestinya bagi tanah pertanian yang digadaikan;
- e. Perjanjian dievaluasi dan diatur kembali diperuntukkan bagi hasil untuk tanah pertanian;
- f. Luas minimum pemilikan tanah ditetapkan dilanjutkan dengan melakukan pelarangan atas perbuatan yang mengakibatkan terjadinya pemecahan atas pemilikan tanah pertanian menjadi bagian yang sangat kecil

Bermula atas hal tersebut diatas, akhirnya petani memiliki kekuatan hukum dalam memperjuangkan hak-hak atas tanahnya, selanjutnya juga pembagian hasil dilakukan secara adil dalam pengolahan tanahnya yang bertujuan untuk

---

<sup>3</sup> Ady Kusnady, "*Penelitian Tentang Efektivitas Peraturan Perundang-Undangan Larangan Tanah Absentee*", Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, 2001, hlm 22.

<sup>4</sup> Supriadi, "*Hukum Agraria*", Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 203.

kemakmuran. Namun realita dilapangan sepertinya masih banyak ketimpangan didalam masyarakat, adapun kelompok-kelompok masyarakat kecil yang memiliki dan menguasai tanah secara berlebihan serta melampaui batas serta terdapat pihak lain yaitu kelompok terbesar yang justru mempunyai tanah dengan jumlah yang terbatas selain itu banyak yang tidak memiliki tanah sama sekali serta harus hidup sebagai buruh tani, hal ini bertentangan dengan prinsip keadilan sosial.

Situasi yang mengharuskan pemerintah agar dalam pengaturan pemilikan serta penguasaan tanah dilakukan agar mampu memberikan nilai manfaat bagi bangsa Indonesia. Tahun 1988 Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) telah menyatakan mengenai adanya pemanfaatan tanah yang harus benar-benar dapat membantu usaha serta mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam mewujudkan keadilan sosial, hal tersebut dinyatakan oleh M. Yamin, selain itu peningkatan penataan serta memfungsikan kembali penggunaan serta penguasaan dan kepemilikan tanah yang didalamnya terdapat pengalihan hak atas tanah.<sup>5</sup>

Mengenai pemindahan hak/peralihan hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa “setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah memberikan suatu hak baru atas tanah, menggadaikan atau meminjamkan uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Materi Agraria.

Masalah yang muncul pada sekarang ini adalah sering terjadi peralihan hak atas tanah absente yang dialihkan kepada seorang yang bukan pegawai negeri

---

<sup>5</sup> Muhammad Yamin, “*Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*”, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004, hal. 94.



sipil namun berdomisili di luar daerah tersebut. Pengurusan izin kepemilikan tanah menjadi sulit karena berbenturan dengan peraturan kepemilikan tanah dengan batas maksimum sesuai kriteria di daerah yang bersangkutan. Karena itu penelitian ini penting untuk dilakukan sebagai upaya melihat kembali peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan untuk mengevaluasi proses peralihan tanah absente. Kepemilikan tanah pertanian dibatasi dengan batas luas maksimum dan minimum, sesuai dengan UU No. 56/Prp/1960. Hal tersebut dimaksudkan untuk menghindari terjadinya penumpukan tanah pada orang-orang tertentu sebagai tuan tanah, sedangkan sebagian petani lainnya tidak memiliki tanah. Kepemilikan tanah maksimum diterapkan untuk memberikan asas pemerataan guna menghindari adanya petani yang tidak memiliki tanah garapan yang berakibat pada timbulnya perambahan kawasan-kawasan lindung serta kawasan sosial ekonomi lainnya.

Sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan *Landreform*, dengan adanya kelebihan tanah maksimum dengan kelebihan tanah tersebut tidak boleh langsung diberikan kepada pihak lain, selain mendapat izin dari Kepala Agraria tingkat Kabupaten dan pihak Agraria menyerahkan tanah tersebut kepada pihak petani lain dengan sistem redistribusi. Dalam rangka dilaksanakannya aturan redistribusi tanah pertanian yang diambil oleh pemerintah kepada masyarakat petani, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi, yang kemudian diubah dan ditambah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 tentang perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang

Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang selanjutnya disebut dengan Peraturan Redistribusi.

Peraturan ini secara tegas menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tidak dibolehkan karena tidak sesuai dengan asas umum pemilikan tanah pertanian yang diatur oleh UUPA. Secara normatif, perwujudan asas tersebut yang tertuang didalam Pasal 10 UUPA yaitu “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah pemerasan”.

Untuk menerapkan asas tersebut, diatur dalam Pasal 3 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. yang berbunyi: "setiap orang yang memiliki tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan letak tanah, wajib mengalihkannya dalam tempo 6 bulan kepada orang lain yang tinggal di kecamatan letak tanah pertanian tersebut. Apabila kewajiban ini tidak dilaksanakan maka tanah pertanian itu akan diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah pertanian.

Ketentuan inilah yang dikenal dengan "Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*". *Absentee* berasal dari bahasa Latin yang artinya *absentee* atau *absentis* yang artinya tidak hadir. Jadi *Absentee* berarti pemilikan tanah pertanian yang pemiliknya berdomisil diluar kecamatan letak tanah. Terhadap larangan pemilikan tanah secara *absentee* ini terdapat juga aturan pengecualian dalam pengertian tanah pertanian yang dimiliki secara *absentee*

tidak akan diambil oleh pemerintah asalkan dipenuhi syarat-syarat tertentu, sebagai berikut:

- a. Pemilik tanah pertanian itu pindah ke kecamatan dimana tanah pertanian itu berada ;
- b. Pemilik tanah masih dapat mengerjakan tanah pertaniannya secara efisien; menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Daerah Tk.II;
- c. Pemilik tanah pertanian yang berada diluar kecamatan letak tanahnya dalam rangka menjalankan tugas-tugas negara, kewajiban-kewajiban agama harus dilaksanakan serta alasan lainnya yang dapat diterima Menteri Agraria.
- d. Pemilikan tanah yang diperoleh karena proses pewarisan.

Disamping itu Di Kabupaten Pati ada kebijakan yang memperbolehkan kepemilikan tanah *absentee* yaitu dengan membuat surat pernyataan bahwa seseorang yang memiliki tanah pertanian diluar kecamatan letak tanah yang bersangkutan dalam jangka waktu kurang dari 6 bulan sudah pindah ke kecamatan letak tanah atau tanah tersebut sudah dialihkan kepada orang yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanahnya.

Berdasarkan paparan di atas dimana larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* merupakan bagian dari *Landreform*, namun terlihat juga secara spesifik dari larangan tersebut, yaitu dari sisi pengaturannya, larangan pemilikan tanah secara *absentee* merupakan operasional dari asas tanah pertanian untuk petani dan wajib diusahakan sendiri secara aktif. Adanya pelarangan tentang kepemilikan tanah pertanian *absentee* tidak diatur secara aturan dan sebagai materi muatan dari tanah pertanian. Sementara didalam aturan yang ada, dalam

peraturan redistribusi tidak memiliki ketegasan, namun disebut juga sebagai kewajiban dalam melakukan pengalihan atau melakukan kewajiban untuk pindah ke lokasi tanah, disisi lain dilihat dari materi persoalannya yang berkenaan dengan larangan kepemilikan tanah secara *absentee*, maka yang dipersoalkan adalah keberadaan subyek (pemilik), tempat dimana tanah pertanian terletak dan bukan dilihat dari produktif tidaknya atau dikerjakan atau dilerlantarkannya tanah pertanian tersebut.

Timbulnya kepemilikan tanah secara Absentee masih banyak terjadi didaerah pedesaan yang masih belum terdaftar di kantor pertanahan. Walaupun telah diterbitkan ketentuan mengenai tanah harus dilaporkan atau didaftarkan akan tetapi banyak pemilik tanah belum mematuhi dan melaksanakannya. Situasi ini penyebabnya yaitu faktor ketidaktahuan dari masyarakat mengenai kepemilikan tanah dan adanya ketidakpatuhan masing-masing individu dalam melaporkan adanya tanah Absentee yang dimilikinya.

Keterbatasan kantor pertanahan sebagai instansi vertikal dalam arti hanya ada 1 saja ditingkat kabupaten yang belum dapat menjangkau semua desa-desa atau pelosok-pelosok daerah sehingga apabila terjadi transaksi jual beli tanah maka hanya dilakukan melalui kepala desa sehingga secara otomatis kepemilikan tanah tersebut hanya diketahui oleh aparat desa dan pihak pembeli serta penjual. Hal seperti inilah yang akhirnya menjadi penyebab kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian secara absentee. Selanjutnya banyak juga terjadi dalam praktek adanya sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang namun kenyataannya tidak dikuasai lagi dikarenakan sudah beralih diam-diam ke pihak



lain yang memiliki domisili diluar kecamatan dari lokasi tanah tersebut. Kejadian tersebut dapat saja terjadi dikarenakan ada dua hal yaitu kepemilikan KTP ganda (sebelum adanya *e-KTP*) yang sangat memungkinkan seseorang melakukan penyelundupan ketentuan tentang tanah absentee serta melalui upaya pemindahan hak yang sering disebut pemberian kuasa mutlak.<sup>6</sup>

Melalui kuasa mutlak, maka pemberi kuasa (penjual) memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa (pembeli) yang diberi kewenangan untuk menguasai, menggunakan dan melakukan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang menjadi objek pemberian kuasa sehingga pada hakekatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah. Hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Memiliki KTP ganda tidak mudah untuk diketahui karena secara yuridis masing-masing KTP tersebut juga berlaku. Jika tanah sudah bersertipikat, maka sertipikat atas nama pemilik semula dan surat kuasa hanya diketahui oleh kedua belah pihak saja.

Masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah dari hari ke hari menunjukkan kecenderungan yang semakin kompleks. Hal ini dapat dimaklumi sebagai konsekuensi logis dari suatu proses pembangunan yang terus meningkat, di samping makin beragamnya berbagai kepentingan masyarakat dan berbagai sektor yang memerlukan tersedianya tanah. Keadaan tidak seimbang antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah tersebut, menimbulkan beberapa masalah antara lain berkembangnya daerah kumuh karena mahalnnya biaya

---

<sup>6</sup> Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hal. 21.

prasarana/sarana yang dibutuhkan, harga tanah yang membumbung tinggi, timbulnya persaingan dalam penguasaan pemanfaatan tanah, dimana pihak yang kuat perekonomiannya, para pemilik modal dan para spekulan tanah dapat menguasainya. Kondisi seperti ini akan mendorong semakin meningkat pula proses peralihan hak atas tanah dan menyingkirkan masyarakat yang tidak mampu bersaing ke daerah pinggiran yang umumnya adalah tanah pertanian, dan akhirnya mendesak tanah pertanian untuk memenuhi berbagai keperluan pembangunan.

Terdesaknya tanah pertanian untuk keperluan pembangunan mendorong semakin sempitnya luas pemilikan tanah pertanian oleh masyarakat, khususnya masyarakat tani. Dampak yang ditimbulkan tentunya dapat mengurangi mata pencaharian dan penghasilan petani itu sendiri dan pula tidak menutup kemungkinan berpengaruh pada ketahanan pangan nasional. Pemerintah berkewajiban menjaga kebutuhan dan ketersediaan pangan baik ditingkat Nasional, Provinsi maupun Kabupaten. Hal ini telah diatur didalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 dan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan.

Dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang nomor 7 tahun 1996 Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, atau dan ataupun pembuatan makanan atau minuman. Dalam ayat 17 Ketahanan Pangan adalah kondisi

terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 :

Pasal 1 :

1. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air baik yang diolah maupun tidak diolah yang dipergunakan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan /atau pembuatan makan/miuman.
2. Kedaulatan Pangan adalah hak Negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan system pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya local.
3. Kemandirian Pangan adalah kemampuan Negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeriyang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai ditingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, ekonomi dan kearifan local secara bermartabat.
4. Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman beragam,, bergizi merata dan terjangkau srta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat

untuk dapat sehingga aman untuk dapat hidup sehat, aktif produktif secara berkelanjutan.

Sehubungan dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah yang merembet ke tanah pertanian dapat meningkatkan nilai ekonomis atau harga tanah pertanian itu sendiri. Pada tahun 2017 misalnya, berdasarkan wawancara dengan Kepala Desa Mintomulyo Kecamatan Juwana, harga sawah di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati per bakon ( $\pm 2.500 \text{ M}^2$ ) senilai Rp 350.000.000,-, dua tahun kemudian yaitu pada tahun 2019 menjadi tidak kurang dari Rp 750.000.000,- harganya naik lebih dari 100%.<sup>7</sup>

Pendapatan petani yang semakin menurun juga dipengaruhi oleh semakin mahalnya sarana produksi pertanian, utamanya pupuk dan obat-obatan anti hama serta tingginya upah buruh. Total biaya mencapai minimal 40% dari hasil kotor panen.<sup>8</sup> Pengaruh biaya produksi dan risiko hama serta harga tanah pertanian yang semakin mahal, dapat merangsang petani untuk beralih profesi atau mengalihkan kepemilikan tanah pertaniannya ke pihak ketiga.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, diatur mengenai batasan kepemilikan luas maksimum dan minimum yang dapat dikuasai dan/atau dimiliki oleh suatu keluarga. Menurut Pasal 1 angka 2 undang-undang ini kepemilikan dan/atau penguasaan tanah pertanian adalah sebagaimana pada tabel di bawah ini.

---

<sup>7</sup> Lusiyanto, "Wawancara Pribadi " Kepala Desa Mintomulyo Kecamatan Juwana, 21 September 2019.

<sup>8</sup> Wawancara dengan beberapa petani Desa Mintomulyo Kecamatan Juwana 5 Agustus 2019.



**Tabel 1.1**  
**Penguasaan Tanah Pertanian**

	Maksimum Sawah (Ha)	atau	Maksimum Tanah Kering (Ha)
1. Tidak padat	15	atau	20
2. Padat:			
a. Kurang padat	10	atau	12
b. Cukup paat	7,5	atau	9
c. Sangat padat	5	atau	6

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

Ukuran kepadatan penduduk adalah jumlah jiwa per Km<sup>2</sup> sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 dalam lampiran, yaitu:

**Tabel 1.2**  
**Ukuran Kepadatan Penduduk**

Kepadatan penduduk tiap kilometer persegi			Golongan daerah
a.		sampai 50	tidak padat
b.	51	sampai 250	kurang padat
c.	251	sampai 400	cukup padat
d.	401	keatas	sangat padat

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

Pengaturan luas minimum pemilikan tanah pertanian diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960, yaitu 2 Ha untuk setiap keluarga. Oleh karena itu, Pemerintah mengendalikan transaksi dalam memperoleh maupun melepas/memindahkan tanah pertanian tidak berakibat pemilikan menjadi lebih kecil dari 2 Ha. Pengendaliannya diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 yaitu:

- (1) Pemindahan hak atas tanah pertanian , kecuali pembagian warisan, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar. Larangan termaksud tidak berlaku, kalau sipenjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar dan tanah itu dijual sekaligus
- (2) Jika dua orang atau lebih pada waktu mulai berlakunya Peraturan ini memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar didalam waktu 1 tahun mereka itu wajib menunjuk salah seorang dari antaranya yang selanjutnya akan memiliki tanah itu, atau memindahkannya kepada pihak lain, dengan menginggat ketentuan ayat (1).
- (3) Jika mereka yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini tidak melaksanakan kewajiban tersebut diatas, maka dengan memperhatikan keinginan mereka, Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya, menunjuk salah seorang dari mereka itu, yang selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan, ataupun menjualnya kepada pihak lain.
- (4) Mengenai bagian warisan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar, akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sejalan dengan peraturan ini, setiap peralihan hak atas tanah pertanian dilarang melanggar batas ketentuan. Apabila terjadi pelanggaran maka konsekuensinya pelaksanaan pendaftaran perolehan hak atas tanahnya tidak dapat di laksanakan.

Peralihan hak atas tanah dapat di laksanakan dengan mendasarkan pada hukum positif dan hukum adat. Peralihan hak atas tanah yang berdasarkan pada

hukum positif adalah peralihan hak atas tanah yang dibuat dengan akta otentik di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Di Kabupaten Pati peralihan hak atas tanah pertanian berdasarkan akta otentik rata-rata sejumlah  $\pm$  3.600 bidang dalam 1 (satu) tahun, hal ini menunjukkan sangat tinggi sekali peralihan hak atas tanah pertanian Di Kabupaten Pati. Sedangkan peralihan hak atas tanah berdasarkan hukum adat yaitu dilakukan dengan cara pembuatan akta-akta di bawah tangan baik diketahui/dihadapan kepala desa atau tidak dan hanya diketahui oleh saksi-saksi, juga banyak dilakukan dengan cara lisan. Pada umumnya dilaksanakan terhadap tanah-tanah yang belum bersertipikat, walaupun tidak menutup kemungkinan dilaksanakan juga pada tanah-tanah yang sudah bersertipikat. Di antara peralihan hak atas tanah baik yang melalui akta otentik, akta di bawah tangan atau lisan ada yang melanggar ketentuan-ketentuan batas luas pemilikan tanah pertanian yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.<sup>9</sup>

Realita yang saat ini ditemui di Kabupaten Pati walaupun larangan-larangan diberlakukan, adanya pemilikan dan atau adanya penguasaan tanah pertanian secara absentee/ guntai masih banyak ditemui di beberapa Kecamatan di Kabupaten Pati. Pemilik tanah pertanian tersebut yang secara absentee/ guntai bukan dimiliki para petani akan tetapi dimiliki orang-orang perkotaan yang ternyata bukan penduduk setempat, adapun tanah didapatkan melalui jual beli, hak pewarisan ataupun cara-cara lainnya, selanjutnya ternyata tanah tersebut tidak

---

<sup>9</sup> Yoyok Hadimulyo Anwar, "Wawancara pribadi" Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, 21 September 2019.

difungsikan sesuai penggunaannya yaitu bukan diolah sebagaimana peruntukannya namun hanya sebagai investasi yang akan dijual kembali apabila harganya tinggi.

Berdasarkan data dari Kantor Pertanahan Kabupaten Pati kasus kepemilikan tanah *absentee/guntai* dari tahun ke tahun jumlahnya semakin meningkat dan mengalami fluktuasi, seperti terlihat pada tabel 1.3 sebagai berikut:

**Tabel 1.3**  
**Data Kepemilikan Tanah *Absentee/Guntai***  
**di Kabupaten Pati**

NO	KECAMATAN	TANAH ABSENTEE/GUNTAI					JUMLAH
		2015	2016	2017	2018	2019	
		Bidang	Bidang	Bidang	Bidang	Bidang	Bidang
1	Batangan	19	23	16	11	6	75
2	Cluwak	5	8	19	6	5	43
3	Dukuhseti	2	3	5	11	3	24
4	Gabus	5	9	12	13	2	41
5	Gembong	6	7	18	7	3	41
6	Gunungwungkal	10	12	19	26	23	90
7	Jaken	2	4	3	6	3	18
8	Jakenan	2	5	5	9	10	31
9	Juwana	5	8	18	12	15	58
10	Kayen	10	17	15	17	9	68
11	Margorejo	15	31	50	38	23	157
12	Margoyoso	7	11	10	20	21	69
13	Pati	20	30	36	38	16	140
14	Pucakwangi	12	16	8	15	14	65
15	Sukolilo	5	7	19	15	6	52
16	Tambakromo	3	5	7	16	3	34
17	Tayu	15	21	49	20	20	125
18	Tlogowungu	15	20	14	4	12	65
19	Trangkil	20	30	23	17	18	108
20	Wedarijaksa	13	20	20	15	13	81
21	Winong	5	8	5	2	5	25
	JUMLAH	196	295	371	318	230	1,410

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, data diolah, 2019.



Berdasarkan tabel 1.3 di atas terlihat bahwa pada tahun 2015 jumlah kasus kepemilikan tanah *absentee/guntai* secara kumulatif di Kabupaten Pati sebanyak 196 meningkat menjadi 295 pada tahun 2016, mengalami fluktuasi hingga pada tahun 2019 data tanah *absentee/guntai* berjumlah 230 kasus. Data tersebut merupakan data tanah yang bersertifikat yang terdeteksi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, belum lagi tanah-tanah yang memiliki akta di bawah tangan.

Permasalahan secara yuridis efektifitasnya pada tingkat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang program *Landreform* yang salah satu dasarnya merupakan larangan kepemilikan tanah secara *absentee*. Gagalnya *Landreform* dikarenakan adanya larangan kepemilikan tanah secara *absentee* dengan mendasarkan atas batas maksimum pada tanah pertanian yang tidak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, selain itu kondisi tersebut diperburuk dengan adanya semakin mudahnya seorang pemilik tanah menambah tanah dengan cara *absentee*. Dalam perkembangannya penggarap yang tidak mempunyai lahan hanya bisa berangan-angan sebab tanah yang dikuasai oleh pemilik (*absentee*) nilai jualnya akan semakin sulit dijangkau oleh penggarap. Ditambah adanya konversi lahan dari lahan pertanian ke industri. Hal ini tentunya berpengaruh terhadap ketahanan pangan nasional. Terhadap peralihan perubahan penggunaan tanah / konversi lahan ini diatur dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Izin Lokasi.

Berangkat dari latar belakang di atas, untuk mengetahui lebih lanjut, perlu dilakukan penelitian dengan judul: “**Analisis Kebijakan Atas Kepemilikan Tanah *Absentee* Di Kabupaten Pati**”.

### **B. Perumusan Masalah**

Dilihat dari latar belakang tersebut di atas, maka di dapatkan permasalahan yang perlu dikaji dan diteliti yaitu:

1. Mengapa masih terjadi kepemilikan tanah *absentee* / guntai di Kabupaten Pati?
2. Bagaimana peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pati dalam pengendalian terhadap kepemilikan tanah *absentee*/guntai?

### **C. Keaslian Penelitian**

1. Ardiansyah Al Ghani, 2017 Kebijakan Penyelesaian Tanah “*Absentee*/Guntai” Di Kabupaten Boyolali berdasarkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Ketentuan peraturan tanah *absentee* yang ada juga dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi masyarakat sekarang. Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengaturan dalam hal ini, mengatakan bahwa secara yuridis memang larangan mengenai kepemilikan tanah *absentee* ini ada dan masih berlaku. Namun dalam pelaksanaannya Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali tergolong kurang aktif dan belum ada tindakan konkret yang ditunjukkan, karena Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali masih fokus mengerjakan rencana kerja/kegiatan lain yang dipandang lebih penting, misalnya penyertifikatan masal tanah yang

berlum bersertifikat melalui kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Kebijakan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali adalah penyuluhan dan sosialisasi mengenai larangan kepemilikan tanah *absentee*, *terutamata dalam penyuluhan kegiatan PTSL*. Tertib administrasi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali, yaitu dengan pengawasan terhadap peralihan hak tanah pertanian melalui kerja sama antar instansi yang terkait yaitu Kepala Desa, Kecamatan dan PPAT. Berkaitan dengan hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali akan melakukan pembenahan mengenai kepemilikan tanah *absentee* di wilayahnya, penyesuaian mengenai pengaturan larangan tanah *absentee* ini yang disesuaikan dengan kondisi masyarakat masa sekarang<sup>10</sup>.

2. Sholih Mu'adi , Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Suatu Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional) Simpulan hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa sengketa tanah perkebunan muncul berkelanjutan karena masa transisi masalah pertanahan yang terus menerus mulai zaman Belanda sampai reformasi, sehingga ditemukan cara penyelesaian yang efektif dan efisien dengan cara non litigasi. Rekomendasi yang diajukan dalam disertasi ini adalah dijadikan model penyelesaian sengketa tanah perkebunan diberbagai daerah dengan cara memasukkan

---

<sup>10</sup> Ardiansyah Al Ghani, " Kebijakan Penyelesaian Tanah *Absentee/Guntai* Di Kabupaten Boyolali Berdasarkan Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian " ,*Pertanian Jurnal Mahasiswa S2 Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta*

penyelesaian alternatif pada sengketa tanah (khususnya tanah perkebunan) pada saat sekarang dan yang akan datang.<sup>11</sup>

3. I Gusti Nyoman Yonatan Wiradi1 dan Maria Hutapea (2018) Peran PPPAT Dalam Mencegah Pemilikan Secara Absentee Melalui Jual-Beli Hak Milik Atas Tanah Pertanian Hasil dari penelitian ini adalah PPAT memiliki cara-cara untuk mencegah kepemilikan secara absentee, yang terdiri dari pemberian konsultasi hukum untuk mencegah kepemilikan secara absentee, memeriksa domisili para pihak, dibuatnya surat pernyataan bahwa peralihan Hak Milik tanah pertanian tersebut tidak menimbulkan kepemilikan secara absentee, dan tidak diprosesnya Akta Jual Beli tanah pertanian apabila menimbulkan kepemilikan secara absentee.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Sholih Mu'adi , Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Suatu Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional) Departemen Pendidikan Nasional Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang 2008

<sup>12</sup> I Gusti Nyoman Yonatan Wiradi1 dan Maria Hutapea (2018) Peran PPAT Dalam Mencegah Pemilikan Secara Absentee Melalui Jual-Beli Hak Milik Atas Tanah Pertanian Jurnal Justicia Volume 34, Nomor 1 Juni 2018



Tabel 1.4  
 Dari ke 3 Peneliti di atas dapat kita buat tabel sebagai berikut :

Nomor	Nama	Bentuk	Fokus Stud
1	Ardiansyah Al Ghani	Jurnal	Kebijakan Penyelesaian Tanah Absentee/Guntai di Kabupaten Boyolali
2	Sholih Mu'adi	Disertasi	Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah Perkebunan melalui cara non litigasi
3	I Gusti Nyoman Yonatan Wiradi dan Maria Hutapea	Jurnal	Peran PPAT dalam mencegah pemilikan secara Absentee melalui jual beli hak milik atas tanah pertanian

#### **D. Tujuan Penelitian**

Pada prinsipnya tujuan penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penyebab terjadinya kepemilikan tanah absentee/ guntai di Kabupaten Pati.
2. Untuk mengetahui peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pati didalam pengendalian terhadap kepemilikan tanah absentee/guntai di Kabupaten Pati.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat teoritis**

- a) Memberikan kontribusi terhadap peningkatan ilmu pengetahuan khususnya masalah hukum kepemilikan tanah *absentee/guntai*.
- b) Diharapkan dengan adanya penelitian ini nantinya akan menambah referensi ilmu pengetahuan tentang hukum tanah dan kebijakan publik.

- c) Dapat memberikan dasar-dasar untuk mengembangkan penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

## 2. Manfaat praktis

- a) Bagi Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja pengawasan dan pengendalian kepemilikan tanah *absentee/guntai*.
- b) Memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah, khususnya Badan Pertanahan Nasional dalam rangka pembaharuan hukum pertanahan nasional.
- c) Bagi masyarakat luas, penelitian diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai bahan dan sumber informasi tambahan dalam rangka memahami permasalahan hukum pertanahan.

## F. **Metode Penelitian**

Suatu penelitian lazimnya menggunakan metode tertentu agar hasil yang dicapai sesuai dengan harapan, yaitu dapat menjawab dengan akurat permasalahan yang diteliti. Tentu saja melalui data yang diperoleh juga harus dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Arikunto menyatakan bahwa metode penelitian adalah cara yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data penelitiannya.<sup>13</sup>

Sejalan dengan pendapat tersebut, maka dalam penelitian ini juga digunakan metode penelitian berikut di bawah ini.

### 1. **Pendekatan Masalah**

---

<sup>13</sup> Suharsimi Arikunto, “*Manajemen Penelitian*”, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hal. 136.

Zainudin Ali membedakan penelitian hukum menjadi dua tipe, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis. Dalam bukunya disebutkan bahwa: “Pada prinsipnya penelitian hukum mempunyai tipe penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif tersebut mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat. Selain itu, dengan melihat sinkronisasi suatu aturan dengan aturan lainnya secara hierarki, sedangkan pendekatan yuridis empiris atau sosiologi hukum adalah pendekatan dengan melihat kenyataan hukum di dalam masyarakat. Pendekatan sosiologi hukum merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat, dan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi kepentingan penelitian atau penulisan hukum.”<sup>14</sup>

Berdasarkan penggolongan dan definisi tersebut, maka pendekatan masalah yang sesuai dalam penelitian yang akan dilakukan adalah tipe penelitian yuridis sosiologis, yaitu suatu pendekatan dengan melihat kenyataan hukum yang ada di dalam masyarakat. Jelasnya adalah dalam penelitian ini adalah hendak menyoroti dan menganalisis dampak kepemilikan tanah secara *absentee/guntai* dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Pati. Hasil penelitian yang diharapkan yaitu untuk menemukan pilihan kebijakan yang tepat.

---

<sup>14</sup> Zainudin Ali, “*Metode Penelitian Hukum*”, Penerbit Sinar Grafika, cetakan pertama, Jakarta, 2009, hal. 105.

## 2. Jenis Data

Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

### a. Data primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Jadi data ini masih orisinal, sehingga perlu diolah sebelum disajikan. Keباikan data primer karena merupakan data yang baru sama sekali yang diambil langsung dari sumbernya, sehingga sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Data primer ini diperoleh dari wawancara dengan *stakeholders* penelitian yakni petani, Kepala Kantor Pertanahan, PPAT, Camat dan Kepala Desa.

### b. Data sekunder

Data sekunder yaitu data yang sudah jadi yang semula berasal dari data primer. Data ini adalah data yang siap saji, namun jika data ini bersifat dinamis, maka dapat saja data sudah tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan.

Data sekunder dalam penelitian ini terdiri atas:

- 1) Data sekunder dari bahan hukum primer, berupa:
  - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
  - c) Undang-Undang nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;



- d) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian;
  - e) Peraturan Pemerintah nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah no.224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian;
  - f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
  - g) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
  - h) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
  - i) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
  - j) Undang-Undang nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
- 2) Data sekunder dari bahan hukum sekunder antara lain buku-buku yang terkait dengan permasalahan didalam penelitian ini, dokumen atau arsip yang diperlukan;
  - 3) Data sekunder dari bahan hukum tertier, berupa kamus, catatan pribadi.

### **3. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data adalah cara mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan terkait permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini

sesuai dengan pendekatan masalah yang digunakan, maka data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Metode pengumpulan data primer dilakukan dengan studi lapangan (*field research*) dan data sekunder dengan studi kepustakaan (*literature research*).

a. Studi lapangan (*field research*)

Studi lapangan dilakukan untuk mengumpulkan data primer menggunakan teknik wawancara dengan para sampel yang menjadi sumber data. Untuk mengambil sampel tentu perlu diketahui populasinya. Populasi dalam penelitian ini adalah semua orang yang melakukan perbuatan hukum yang mengakibatkan beralihnya tanah pertanian dan semua orang yang dalam perbuatan hukum itu yang memperoleh peralihan tanah- tanah pertanian. Orang yang mengalihkan dapat berkedudukan sebagai penjual, pemberi hibah, dan yang menukarkan tanah pertaniannya. Orang yang memperoleh peralihan dapat berkedudukan sebagai pembeli, penerima hibah, dan yang menerima pertukaran tanah pertanian. Pengambilan sampel dilakukan dengan metode *non random sampling*, yaitu diambil dari orang-orang yang mengalihkan dan yang menerima peralihan dengan melanggar dan tidak melanggar peraturan.

Untuk melengkapi data juga diambil lagi secara *purposive non random sampling*, maksudnya *non random sampling* yang bertujuan untuk menemukan sumber data yang terkait dengan peralihan tanah pertanian.

Responden atau sampel ini adalah:

- 1) Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Pati yaitu

- a) Bapak Ali Hamzah Kasie PP (Penataan Pertanahan) pada BPN Kabupaten Pati
  - b) Bapak Slamet, Staf di BPN Kabupaten Pati
- 2) PPAT yang pernah menangani peralihan tanah pertanian di Kabupaten Pati yaitu PPAT/ Notaris : Bapak Sugianto, SH
  - 3) Camat Juwana: Drs. Sugiyono, MM
  - 4) Kepala Desa Mintomulyo: Bapak Lusiyanto
  - 5) Penjual tanah pertanian
    - a) Bapak Wiryo
    - b) Bapak Widiyanto

Pengumpulan data primer dengan semua pihak yang menjadi sumber data di atas dilakukan dengan wawancara.

b. Studi kepustakaan (*literature research*)

Data sekunder dari bahan hukum primer dan sekunder dilakukan dengan penelaahan buku-buku pustaka, sedangkan data sekunder dari bahan hukum tertier dilakukan dengan pelacakan arsip dan dokumen lain, terutama di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, namun dapat pula dilakukan di instansi lain seperti di PPAT/Notaris, Kantor Camat dan Kantor Kepala Desa.

Bogdan & Biklen dalam Lexi J. Moleong menyebutkan bahwa data yang terkumpul masih perlu dilakukan pengorganisasian data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan

menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.<sup>15</sup>

Demikian juga mengenai data yang terkumpul, Seiddel sebagaimana dikutip oleh dalam Lexi J. Moleong menyatakan masih perlu aktifitas lain yang dilakukan, yaitu:<sup>16</sup>

- a) Mencatat yang menghasilkan catatan lapangan, dengan hal itu diberi kode agar sumber datanya tetap bias ditelusuri.
- b) Mengumpulkan, memilah-milah, mengklasifikasikan, mensintesiskan, membuat ikhtisar dan membuat indeksnya.
- c) Berpikir, dengan jalan membuat agar kategori data itu mempunyai makna, mencari dan menemukan pola dan hubungan-hubungan, dan temuan-temuan umum.

Sesuai dengan pendapat di atas, maka data yang sudah terkumpul belum mempunyai makna, sehingga masih perlu diolah dan disajikan. Caranya adalah dengan mengorganisasikan data sesuai dengan kelompok permasalahan yang diteliti. Dengan pengorganisasian demikian akan memudahkan dalam proses analisis selanjutnya.

#### **4. Metode Analisis Data**

Sesuai dengan spesifikasi penelitian kualitatif, maka data yang disajikan kemudian dianalisis secara kualitatif pula berdasarkan permasalahan yang diteliti. Hasil analisisnya dituangkan dalam deskripsi yang menjelaskan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tentang dampak kepemilikan tanah secara *absentee/guntai* dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Pati.

Pada akhirnya dari sejumlah peristiwa yang sudah dianalisis dapat ditarik kesimpulan yang berlaku umum. Pengertian berlaku umum bukan

---

<sup>15</sup> Lexi J. Moleong, "Metode Penelitian Kualitatif", Penerbit PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007, hal. 248.

<sup>16</sup> "Loc. Cit".



bermaksud menggeneralisasikan secara nasional, tetapi terbatas pada dampak kepemilikan tanah secara *absentee/guntai* dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Pati.

### **G. Sistematika Penulisan**

Bertitik tolak dari pokok masalah yang dikaji, maka dalam tesis ini akan disusun secara sistematis dalam 3 (tiga) bab yang secara garis besar sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan yang dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang yang menjadi alasan penulisan tesis ini. rumusan masalah, keaslian penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian pendekatan penelitian, lokasi penelitian, jenis data, metode pengumpulan data, metode analisis data, sistematika penulisan..

Bab II Tinjauan Pustaka berisi teori-teori, pendapat ahli atau pakar dan peraturan perundangan yang dipakai untuk membandingkan kondisi yang diinginkan berkaitan Landreform, tanah absentee, Kepemilikan hak atas tanah, tanah pertanian, Pertimbangan Teknis Pertanahan serta kajian hukum dari Lawrence M. Friedman tentang Sistem Hukum.

Bab III berisi tentang hasil penelitian dan Pembahasan yang menguraikan penyebab terjadinya kepemilikan tanah secara absentee/ guntai di Kabupaten Pati, dan peran serta Kantor Pertahanan Kabupaten Pati dalam pengendalian terhadap kepemilikan tanah *absentee/ guntai* di Kabupaten Pati.

Bab IV Penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.