

**RELEVANSI PROGRAM LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTE
ATAU GUNTAI YANG BERLANGSUNG SAMPAI SAAT INI DALAM KEBIJAKAN
*LANDREFORM INDONESIA***

(STUDI KASUS DI KECAMATAN GUNUNGPATI)

Tesis

Untuk memenuhi sebagian syarat

Memperoleh Derajat Sarjana S2 program studi Hukum



Kepada :

PROGRAM PASCASARJANA

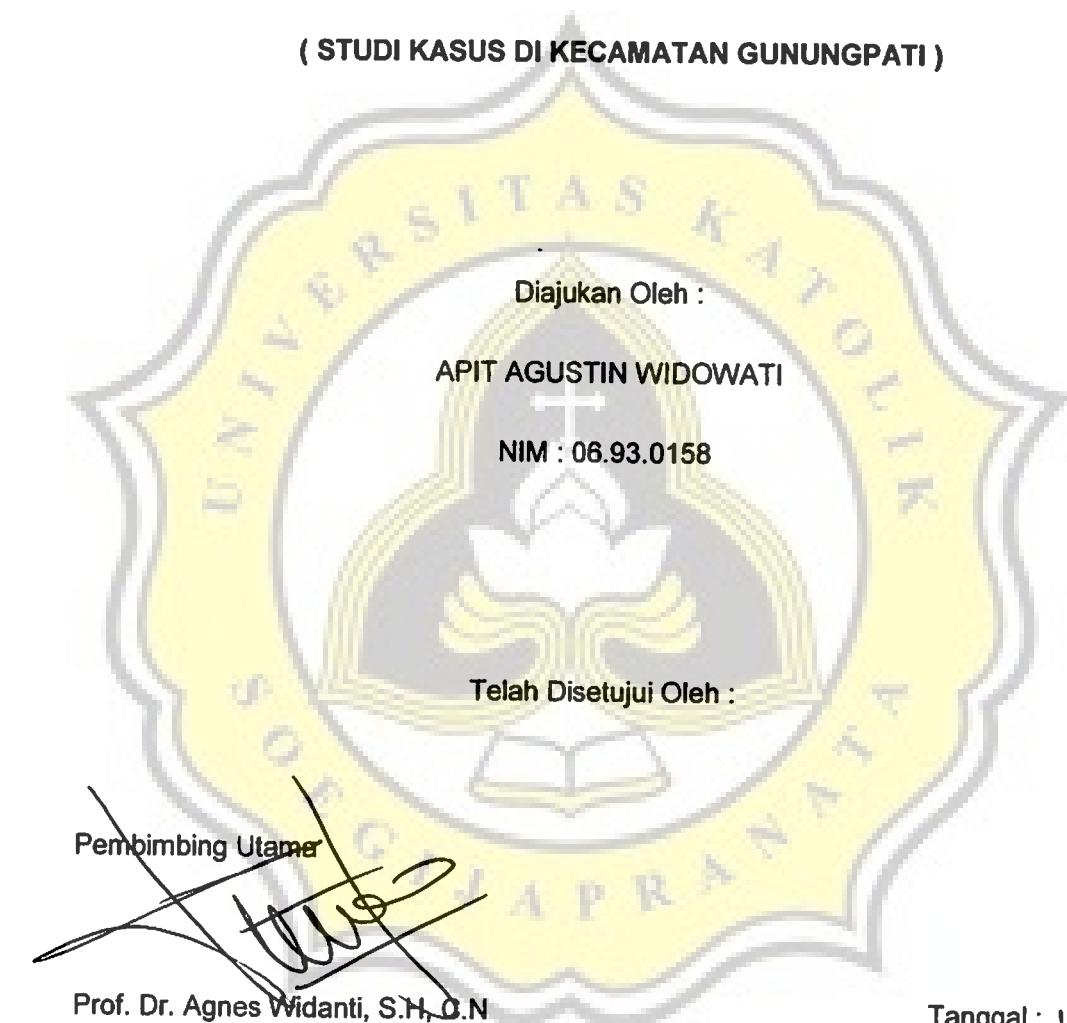
UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA

SEMARANG

2009

HALAMAN PERSETUJUAN

**RELEVANSI PROGRAM LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTE
ATAU GUNTAI YANG BERLANGSUNG SAMPAI SAAT INI DALAM KEBIJAKAN
LANDREFORM INDONESIA
(STUDI KASUS DI KECAMATAN GUNUNGPATI)**



Pembimbing Pendamping

P.J. Soepratignja, S.H., Sp.N

Tanggal : 12 Juni 2009



PENGESAHAN

Tesis di susun oleh :

Nama : APIT AGUSTIN W

Nim : 06.93.0158

Telah dipertahankan di depan Dewan Pengaji

Pada tanggal : 4 Juni 2009

Susunan Dewan Pengaji

Dosen Pengaji :

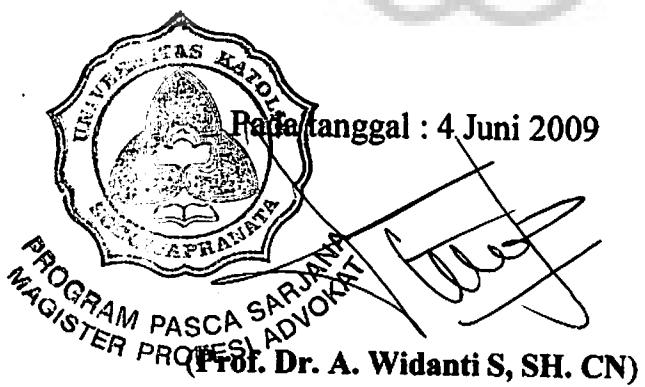
1. Prof. Dr. A. Widanti S, SH. CN
2. PJ Soepratignja, SH. SpN
3. Endang Wahyati Y, SH. MH

(.....)

(.....)

(.....)

Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar dalam pendidikan akademik Strata 2 Magister Hukum Kosentrasi Profesi Advokat.



Ketua Program Pascasarjana
Magister Hukum

PERNYATAAN KEASLIAN

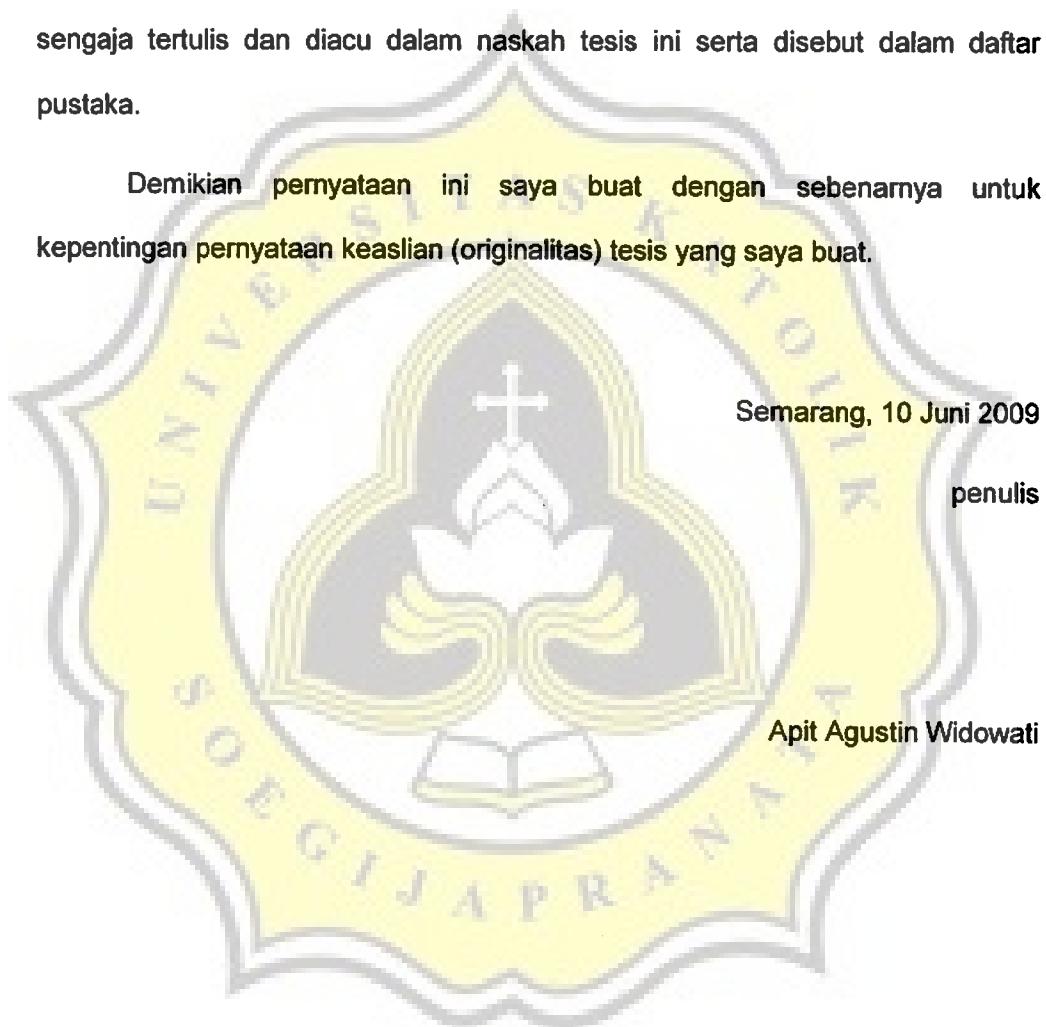
Dengan ini saya menyatakan bahwa di dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah digunakan oleh orang lain untuk memperoleh gelar kemagisterian di suatu perguruan tinggi dan juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali yang secara sengaja tertulis dan diacu dalam naskah tesis ini serta disebut dalam daftar pustaka.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya untuk
kepentingan pernyataan keaslian (originalitas) tesis yang saya buat.

Semarang, 10 Juni 2009

penulis

Apit Agustin Widowati



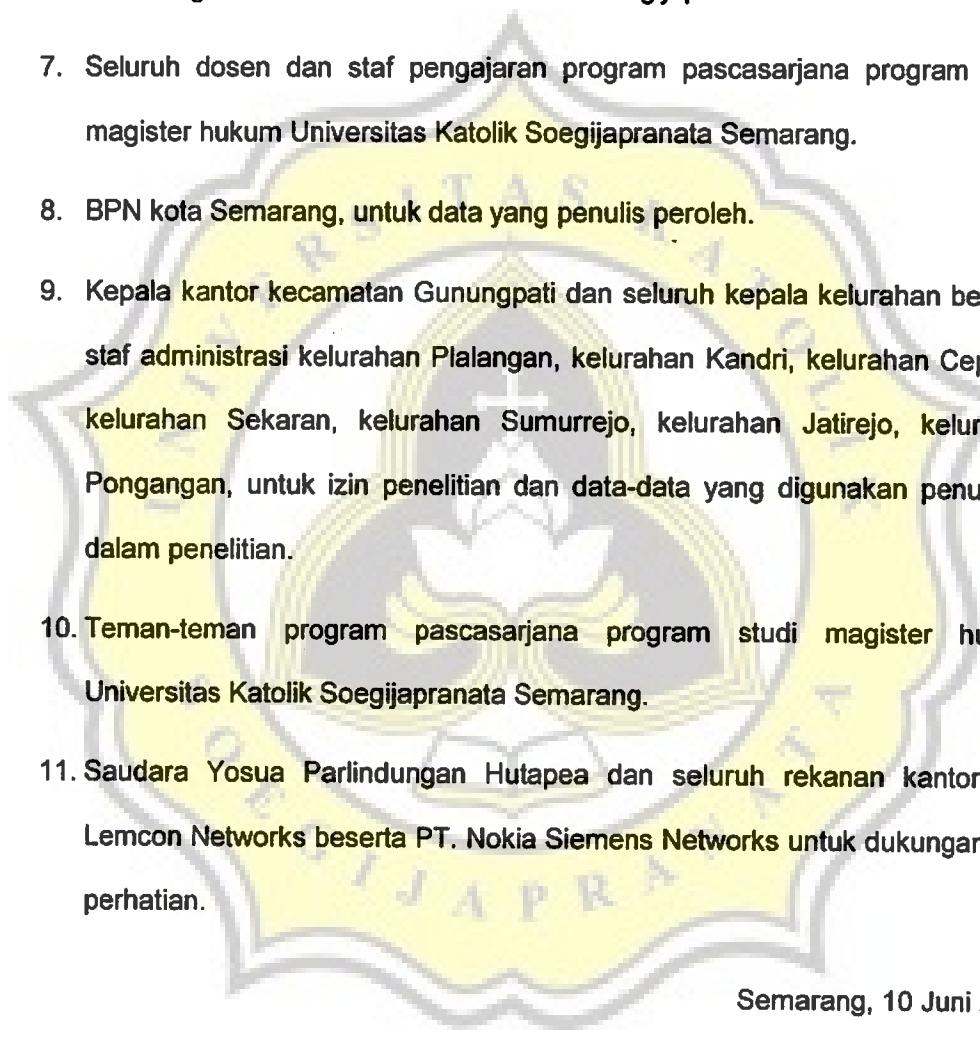
KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul "**RELEVANSI PROGRAM LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTE ATAU GUNTAI YANG BERLANGSUNG SAMPAI SAAT INI DALAM KEBIJAKAN LANDREFORM INDONESIA (STUDI KASUS DI KECAMATAN GUNUNGPATI)**".

Tesis ini diajukan guna melengkapi tugas dan memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar sarjana Strata 2 program studi Hukum dengan Konsentrasi Profesi Advokat Universitas Katolik Soegijapranata. Tujuan daripada penelitian ini adalah untuk mengetahui kebijakan *Landreform* Indonesia dengan program larangan kepemilikan tanah secara absentee atau guntai, untuk mengetahui masih relevan atau tidak kebijakan *Landreform* Indonesia dengan program larangan kepemilikan tanah absentee atau guntai tersebut serta untuk mengetahui hambatan-hambatan apa saja yang ditemui di dalam pelaksanaan kebijakan *Landreform* dengan program larangan kepemilikan tanah secara absentee atau guntai yang masih berlaku di Indonesia sampai saat ini.

Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Keluarga dan kerabat, atas doa, dukungan dan perhatian.
2. Bapak DR. Y. Bagus Wismanto, Msi, rektor dari Universitas Katolik Soegijapranata Semarang.
3. Ibu Prof. Dr. Agnes Widanti, S.H., C.N., ketua program pascasarjana program studi magister hukum Universitas Katolik Soegijapranata sekaligus dosen pembimbing utama dan dosen penguji tesis.

- 
4. Bapak P. J. Soepratignja, S.H., Sp. N., dosen pembimbing pendamping dan dosen penguji tesis.
 5. Ibu Endang Wahyati, S.H., M.H., dosen penguji tesis.
 6. Ibu Yovita Indrayati, S.H., M. Hum, sekretaris program pascasarjana program studi magister hukum Universitas Katolik Soegijapranata.
 7. Seluruh dosen dan staf pengajaran program pascasarjana program studi magister hukum Universitas Katolik Soegijapranata Semarang.
 8. BPN kota Semarang, untuk data yang penulis peroleh.
 9. Kepala kantor kecamatan Gunungpati dan seluruh kepala kelurahan beserta staf administrasi kelurahan Plalangan, kelurahan Kandri, kelurahan Cepoko, kelurahan Sekaran, kelurahan Sumurrejo, kelurahan Jatirejo, kelurahan Pongangan, untuk izin penelitian dan data-data yang digunakan penulis di dalam penelitian.
 10. Teman-teman program pascasarjana program studi magister hukum Universitas Katolik Soegijapranata Semarang.
 11. Saudara Yosua Parlindungan Hutapea dan seluruh rekanan kantor PT. Lemcon Networks beserta PT. Nokia Siemens Networks untuk dukungan dan perhatian.

Semarang, 10 Juni 2009

Penulis

Apit Agustin Widowati

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	x
ABSTRAKSI.....	xi
ABSTRACT.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Permasalahan.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	10
E. Rencana Penyajian Tesis.....	10
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN	
A. Teori Kebijakan	
1. Pengertian Perbuatan Pemerintah.....	13

1. Kondisi Daerah Penelitian.....	49
a. Kuantitas Penduduk.....	49
b. Status-status Tanah.....	50
c. Perbandingan Luas Tanah.....	51
d. Jumlah Penduduk Bermata pencaharian sebagai Petani.....	51
e. Tanah Pertanian di Tujuh Kelurahan.....	52
f. Kuantitas Petani dan Buruh Tani di Tujuh Kelurahan.....	53
g. Faktor Penyebab Pemilikan Tanah Absente.....	54
h. Presentase Pemilikan Tanah Pertanian Absente.....	55
B. Kebijakan <i>Landreform</i> Indonesia dengan Program Larangan Kepemilikan Tanah Pertanian secara Absente atau Guntai.....	56
C. Relevansi Kebijakan <i>Landreform</i> Indonesia dengan Program Larangan Kepemilikan Tanah Pertanian secara Absente atau Guntai.....	60
D. Hambatan-hambatan yang Ditemui di dalam Pelaksanaan Program Larangan Kepemilikan Tanah Pertanian secara Absente atau Guntai dalam Kebijakan <i>Landreform</i> Indonesia.....	69
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	74
B. Saran.....	77
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Halaman

1. Strategi politik agraria dengan tiga ciri ideal.....	17
2. Kuantitas penduduk kecamatan Gunungpati.....	49
3. Status tanah di kecamatan Gunungpati.....	50
4. Perbandingan luas tanah di kecamatan Gunungpati.....	51
5. Jumlah penduduk petani di kecamatan Gunungpati.....	52
6. Tanah pertanian di tujuh kelurahan.....	52
7. Kuantitas petani dan buruh tani di tujuh kelurahan.....	53
8. Latar belakang pemilikan tanah absente.....	54
9. Presentase pemilikan tanah absente di tujuh kelurahan.....	55

ABSTRAKSI

Pemerintah mengeluarkan peraturan yang mengatur mengenai persoalan keagrariaan yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) pada tanggal 24 September 1960. UUPA bertujuan untuk mencapai kemakmuran, kebahagiaan, kesejahteraan dan keadilan atas tanah. Pada tanggal 29 Desember 1960 dikeluarkan Perpu Nomor 56 Tahun 1960 (Undang-undang Landreform) tentang penetapan batas luas tanah pertanian. UUPA sebagai induk dari segala peraturan pertanahan terkandung suatu kebijakan *Landreform* yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 UUPA. Kebijakan *Landreform* Indonesia mempunyai enam program pokok dimana yang sesuai dengan judul penelitian ini adalah program larangan kepemilikan tanah secara absente atau guntai. Permasalahan yang dapat dirumuskan dari latar belakang di atas adalah bagaimana kebijakan *Landreform* Indonesia dengan program larangan kepemilikan tanah secara absente atau guntai, apakah kebijakan *Landreform* dengan program larangan kepemilikan tanah absente masih relevan dan apa saja hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan kebijakan *Landreform* Indonesia dengan program larangan kepemilikan tanah secara absente.

Berbagai teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori kebijakan yang terdiri atas pengertian perbuatan pemerintah, pengertian kebijakan, pengertian politik dan kebijakan *Landreform*. Pembahasan mengenai *Landreform*, pengertian tanah, objek tanah absente atau guntai, pengertian tanah absente hingga pada konversi tanah pertanian menjadi non pertanian. Metode penelitian yang penulis gunakan terdiri atas metode pendekatan, spesifikasi penelitian, objek penelitian, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data serta metode analisis data.

Penelitian dilakukan atas tujuh kelurahan sebagai perwakilan dari 16 kelurahan yang ada di kecamatan Gunungpati. Penelitian dilakukan dengan analisa secara empirik dan menggunakan metode normatif kualitatif serta pendekatan yuridis sosiologis. Data hasil penelitian yang terbagi ke dalam beberapa tabel menunjukkan bahwa di kecamatan Gunungpati terdapat kepemilikan tanah pertanian absente dengan tingkat presentase yang cukup signifikan. Tanah-tanah pertanian absente dimiliki oleh kaum tuan tanah atau pemilik modal yang tinggal di perkotaan. Hal ini tentu akan mempengaruhi tingkat pendapatan kaum petani dan keluarganya dan produktivitas hasil pertanian Indonesia secara makro serta akan berdampak pada kebijakan *Landreform* secara tidak langsung. UUPA yang menghendaki agar pertanian Indonesia bercorak populis maka dengan adanya penelitian ini menunjukkan bahwa strategi agraria populis telah beralih ke corak kapitalis. Kebijakan *Landreform* juga menemui berbagai hambatan di dalam pelaksanaannya sehingga meskipun kebijakan *Landreform* dengan program larangan kepemilikan tanah secara absente masih relevan untuk diberlakukan hingga saat ini namun masih diperlukan beberapa kebijakan implementasi yang dapat mencegah terjadinya pelanggaran kepemilikan atas tanah absente. Pemerintah selaku birokrasi berkewajiban untuk lebih sadar dan waspada pada persoalan keagrariaan khususnya mengenai kepemilikan tanah pertanian absente sehingga apa yang menjadi tujuan dan cita-cita dari UUPA dapat terlaksana.

ABSTRACT

Government issued rules that administered about the matters of agrarian which is Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) on September 24th, 1960. UUPA determined to achieve prosperity, happiness, wealthy and justice on the glebe. On December 29th, 1960, Government issued Perpu Nomor 56 Tahun 1960 (Law of Landreform) about establishment the margin of extensive farm. UUPA is reference of any agrarian law which has Landreform policy and stated in clause 7, clause 10 and clause 17 of UUPA. Indonesian *Landreform* policy has six main programs, according to the title of this thesis which is prohibition program owned by absentee landlord. The matters can be defined from the background above are how the policy of Indonesia Landreform which related to prohibition program owned by absentee landlord, what the *Landreform* policy with prohibition program owned by absentee landlord is still relevant and what resistances will be found in applying Indonesia Landreform policy with prohibition program owned by absentee landlord.

Some theory are used in observation that is theory of policy contains of the definition of government estabilishment, definition of policy, definition of politics & Landreform policy. The discussion of Landreform, definition of farm, absentee object, the definition of absentee land and definition of absentee land until converton from farm to non-farm. The writer use appraoaching method, specification observation, data collection, object observation.

Observation is done in seven Kelurahan 16 representative which belong to Gunung Pati subdistrict. Observation is done with empirical and use norm qualitative method and sociologist juridist approaching. Observation result was distribute into tables that indicate Gunungpati have high percetage level in absentee landlord is quite significant. Absentee farms are possessed by landlord or the investor who lives in urban. These can be influenced the income of farmers and family and also indonesia farming productivity and will be impact to landreform policy. UUPA wants indonesia farming will be populis, therefor, this thesis will show agraria populis strategy will become capitalis. *Landreform* policy also found various closure in implementation eventhough Landreform policy and Prohibition of owned by absentee landlord still relevan to be applied untill now, however, it still needs some implementation policy to prevent any violation regarding to the owner of absentee. Government must realize and aware especially belonging of absente farms so any goals and hopes of UUPA can be carried on.