

BAB II

KEDUDUKAN HUKUM TANAH *ABSENTEE* SEBAGAI OBJEK PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

2.1 PENGATURAN TANAH *ABSENTEE* DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Tanah *absentee* atau yang sering disebut tanah guntai merupakan salah satu konsep penting dalam hukum agraria Indonesia yang berkaitan dengan kepemilikan tanah pertanian oleh seseorang yang tidak tinggal di wilayah lokasi tanah tersebut berada. Dengan kata lain, tanah *absentee* adalah tanah pertanian yang dimiliki oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat tanah itu terletak.²⁸ Dalam konteks hukum agraria nasional, konsep ini muncul sebagai respon terhadap ketimpangan penguasaan tanah yang diwarisi dari sistem kolonial, di mana banyak tanah pertanian dikuasai oleh tuan tanah besar yang tidak mengusahakan tanahnya secara langsung, melainkan menyerahkan kepada penggarap atau buruh tani.

²⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, (Jakarta: Djambatan, 2018), hlm. 251.

Secara konseptual, larangan terhadap tanah *absentee* berakar pada asas keadilan sosial dan fungsi sosial tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal tersebut menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini berarti bahwa hak milik atas tanah tidak boleh dipergunakan secara sewenang-wenang oleh pemiliknya, tetapi harus memberikan manfaat bagi masyarakat sekitar, bangsa, dan negara. Dengan demikian, kepemilikan tanah pertanian oleh pihak yang tidak tinggal dan tidak mengusahakan langsung tanahnya dipandang bertentangan dengan semangat UUPA karena tidak memenuhi fungsi sosial hak atas tanah.²⁹

Dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, ditegaskan bahwa setiap orang atau badan hukum yang memiliki tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakan tanah tersebut sendiri secara aktif. Tujuan utama dari ketentuan ini ialah menghapus sistem penguasaan tanah pasif yang hanya bersifat kapitalistik. UUPA menegaskan bahwa tanah tidak boleh menjadi objek spekulasi ekonomi, melainkan harus menjadi sumber penghidupan langsung bagi petani. Oleh karena itu, kepemilikan tanah *absentee* dianggap sebagai bentuk penyimpangan terhadap tujuan pokok agraria nasional, yaitu pemerataan kesejahteraan dan terciptanya keadilan sosial di bidang pertanahan.³⁰ Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian memberikan penguatan

²⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 127.

³⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

terhadap prinsip tersebut. Dalam Pasal 3 ayat (2) dinyatakan secara eksplisit bahwa seseorang dilarang memiliki tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggalnya, kecuali karena alasan tertentu yang disetujui oleh Menteri Agraria. Larangan ini bukan semata-mata pembatasan hak, melainkan sebuah mekanisme pengendalian pemerataan kepemilikan tanah agar tanah benar-benar dikuasai dan dimanfaatkan oleh mereka yang menggantungkan hidup dari pertanian.³¹

Menurut Boedi Harsono, larangan tanah *absentee* merupakan perwujudan nyata dari asas fungsi sosial tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia. Boedi menegaskan bahwa fungsi sosial tanah berarti bahwa hak milik seseorang atas tanah tidak dapat dijalankan secara mutlak; pemilik tanah mempunyai kewajiban untuk memanfaatkan tanahnya secara produktif dan tidak boleh menelantarkan atau menyerahkannya kepada pihak lain tanpa alasan yang sah.³² Dengan demikian, apabila seseorang memiliki tanah pertanian tetapi tidak mengusahakannya karena tinggal jauh dari lokasi tanah tersebut, maka ia telah mengabaikan kewajiban sosial atas hak tanahnya. Dari perspektif sejarah agraria, lahirnya larangan tanah *absentee* juga dilatarbelakangi oleh tujuan politik agraria nasional pasca kemerdekaan, yaitu untuk menghapus sistem feodal dan monopoli tanah oleh golongan tertentu. Dalam masa kolonial, banyak tanah pertanian yang dimiliki oleh tuan tanah besar yang tinggal di kota atau bahkan di luar daerah, sementara petani setempat hanya menjadi buruh penggarap dengan upah rendah.

³¹ Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

³² Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Kondisi tersebut menimbulkan ketimpangan sosial dan ekonomi yang sangat tajam. Oleh karena itu, pemerintah melalui UU No. 56 Prp Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian berupaya untuk menghapus sistem penguasaan tanah *absentee* sebagai bagian dari kebijakan landreform nasional.³³

PP 224 Tahun 1961 Pasal 3 menegaskan bahwa tanah pertanian yang dimiliki secara *absentee* wajib dialihkan kepada penduduk setempat dalam jangka waktu enam bulan sejak berlakunya peraturan tersebut. Jika tidak dialihkan, maka tanah tersebut dapat diambil oleh negara dan dibagikan kepada petani penggarap. Ketentuan ini menunjukkan bahwa negara berperan aktif dalam mendistribusikan kembali tanah demi terciptanya keseimbangan struktur kepemilikan tanah. Selain itu, larangan kepemilikan tanah *absentee* juga mengandung dimensi sosial-ekonomi yang penting. Tanah pertanian merupakan sumber utama penghidupan masyarakat pedesaan. Ketika tanah tersebut dimiliki oleh pihak luar daerah, maka hasil pertanian tidak dinikmati oleh masyarakat setempat, melainkan oleh pemilik modal di luar wilayah. Kondisi ini berpotensi menimbulkan konflik agraria, terutama antara pemilik tanah dan petani penggarap, karena adanya ketidakseimbangan dalam pembagian hasil panen dan ketidakpastian status penguasaan tanah.³⁴

³³ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 164.

³⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), hlm. 89.

Namun, dalam perkembangan zaman, praktik kepemilikan tanah *absentee* masih tetap terjadi. Fenomena modern menunjukkan bahwa banyak warga kota membeli tanah pertanian di daerah lain untuk investasi atau spekulasi harga tanah. Hal ini menimbulkan tantangan baru bagi sistem hukum agraria Indonesia, karena secara hukum dilarang, tetapi secara faktual sulit diawasi dan dibuktikan. Dalam konteks ini, para ahli seperti Maria S.W. Sumardjono menilai bahwa pemerintah perlu memperkuat sistem pengawasan pertanahan agar larangan kepemilikan tanah *absentee* tidak hanya menjadi norma yang mati, tetapi benar-benar diterapkan di lapangan.³⁵ Dengan demikian, konsep tanah *absentee* bukan hanya persoalan administratif tentang tempat tinggal pemilik tanah, tetapi menyangkut ideologi dasar agraria Indonesia, yaitu bahwa tanah harus menjadi alat pemerataan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Larangan tanah *absentee* merupakan wujud konkret dari cita-cita “tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menegaskan bahwa bumi dan kekayaan alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.

Dalam sistem hukum agraria Indonesia, tanah *absentee* bukan sekadar terminologi administratif, melainkan merupakan konsep ideologis yang memiliki dimensi sosial, ekonomi, dan hukum. Larangan kepemilikan tanah *absentee* menjadi bagian dari upaya negara dalam mewujudkan keadilan sosial di bidang pertanahan, sejalan dengan amanat konstitusi dan tujuan pembangunan nasional

³⁵ Rachmadi Usman, *Hukum Agraria: Hak Penguasaan atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 210.

sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya alinea keempat tentang “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Prinsip dasar yang melandasi larangan kepemilikan tanah *absentee* dapat ditelusuri dari filsafat agraria Indonesia yang menempatkan tanah sebagai sumber kehidupan, bukan sekadar aset ekonomi. Dalam pandangan agraris Indonesia, tanah bukanlah komoditas untuk ditransaksikan secara spekulatif, melainkan alat produksi yang memiliki hubungan spiritual, sosial, dan ekonomi yang erat dengan penggunanya.³⁶ Dengan demikian, kepemilikan tanah yang tidak diusahakan secara langsung oleh pemiliknya dianggap menyalahi prinsip hubungan manusia dengan tanah yang bersifat personal dan produktif.

Boedi Harsono menegaskan bahwa “tanah dalam sistem agraria nasional tidak boleh menjadi alat penindasan atau penghisapan.” Oleh sebab itu, pengaturan mengenai tanah *absentee* merupakan bentuk konkret dari pembatasan hak milik pribadi agar tidak menimbulkan kesenjangan ekonomi.³⁷ Pembatasan ini sejalan dengan Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Artinya, hak milik atas tanah tidak bersifat absolut seperti dalam hukum perdata barat, melainkan bersifat relatif dan berorientasi sosial, karena harus memperhatikan kepentingan masyarakat di sekitarnya. Secara historis, konsep tanah *absentee* mulai mengemuka sejak pemerintah melaksanakan program landreform pada awal 1960-an. Program tersebut

³⁶ Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm. 88.

³⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2018), hlm. 259.

merupakan implementasi dari Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, yang secara eksplisit melarang pemilikan tanah pertanian oleh orang yang tinggal di luar kecamatan tempat tanah itu berada. Dalam konteks ini, tanah *absentee* dianggap sebagai penyebab ketimpangan struktur agraria, karena seringkali pemilik tanah tidak mengelola sendiri lahannya, tetapi memperkerjakan petani penggarap dengan sistem bagi hasil yang tidak adil.³⁸

Larangan tanah *absentee* juga dilatarbelakangi oleh faktor sosiologis dan moral. Dalam masyarakat agraris, tanah memiliki nilai moral yang tinggi karena menjadi sumber nafkah dan simbol kesejahteraan keluarga. Oleh sebab itu, penguasaan tanah secara *absentee* dipandang sebagai bentuk “pengingkaran moral agraria”, di mana pemilik tanah memperoleh keuntungan ekonomi dari hasil kerja orang lain tanpa keterlibatan langsung dalam pengelolaan tanah tersebut. Hal ini bertentangan dengan semangat gotong royong dan keadilan sosial yang menjadi dasar kehidupan agraris Indonesia.³⁹ Selain itu, dari aspek ekonomi pertanian, sistem kepemilikan tanah *absentee* terbukti menurunkan produktivitas tanah. Banyak kasus menunjukkan bahwa tanah yang dimiliki oleh orang luar daerah tidak digarap secara optimal karena tidak adanya pengawasan langsung dari pemilik. Petani penggarap seringkali tidak memiliki kepastian jangka panjang, sehingga enggan melakukan investasi jangka panjang seperti pemupukan,

³⁸ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 171.

³⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 129.

pengairan, atau perbaikan lahan. Akibatnya, hasil pertanian menjadi rendah, dan ketimpangan ekonomi semakin melebar.⁴⁰ Karena itu, larangan tanah *absentee* bukan hanya untuk pemerataan kepemilikan, tetapi juga untuk meningkatkan produktivitas tanah dan kesejahteraan petani.

Dari sisi hukum agraria positif, pengaturan larangan kepemilikan tanah *absentee* juga merupakan penerapan prinsip bahwa hak atas tanah tidak hanya memberikan wewenang, tetapi juga memuat kewajiban. Dalam UUPA, hak milik atas tanah tidak dimaksudkan sebagai hak mutlak seperti dalam konsep *eigendom* pada *Burgelijk Wetboek*, tetapi merupakan hak yang mengandung kewajiban sosial. Oleh karena itu, pemilik tanah wajib mengusahakan tanahnya agar memberikan manfaat bagi masyarakat. Bila tidak dipenuhi, negara berhak melakukan intervensi terhadap hak tersebut, termasuk menarik kembali atau mendistribusikan kepada pihak lain yang lebih berhak.⁴¹

Filosofi ini sejalan dengan pandangan Maria S.W. Sumardjono, yang menyatakan bahwa hukum agraria Indonesia menempatkan tanah dalam kerangka “social function of property”, yakni bahwa hak milik atas tanah tidak boleh dijalankan secara individualistis. Pemilik tanah wajib mengusahakan tanahnya agar memberikan manfaat ekonomi dan sosial.⁴² Oleh karena itu, pemilikan tanah secara *absentee* merupakan bentuk penyimpangan terhadap fungsi sosial tanah,

⁴⁰ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 168.

⁴¹ Rachmadi Usman, *Hukum Agraria: Hak Penguasaan atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 214.

⁴² Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), hlm. 91.

karena pemilik tidak melaksanakan kewajibannya sebagai subjek hukum agraria yang produktif. Dalam konteks pembangunan nasional, larangan terhadap kepemilikan tanah *absentee* juga memiliki dimensi kebijakan publik (public policy). Pemerintah berkewajiban menjamin agar penguasaan dan pemanfaatan tanah selaras dengan tujuan pembangunan yang berkeadilan. Dalam hal ini, negara memiliki peran sebagai pengatur (regulator) dan pengendali (controller) atas tanah. Pasal 2 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa hak menguasai dari negara meliputi kewenangan untuk mengatur, menentukan, dan menyelenggarakan peruntukan serta penggunaan tanah. Artinya, negara dapat membatasi hak milik pribadi apabila penggunaannya tidak sesuai dengan kepentingan umum, seperti halnya kepemilikan tanah *absentee* yang menghambat pemerataan dan produktivitas.⁴³

Namun, dalam praktik di lapangan, larangan terhadap tanah *absentee* masih menghadapi berbagai hambatan struktural. Di satu sisi, kebutuhan masyarakat terhadap tanah sebagai investasi semakin meningkat seiring pertumbuhan ekonomi. Di sisi lain, pengawasan terhadap kepemilikan tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggal pemilik masih lemah karena keterbatasan data dan sistem administrasi pertanahan. Hal ini diperparah dengan belum optimalnya pelaksanaan pendataan subjek dan objek tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Dalam beberapa kasus, tanah

⁴³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2 ayat (2).

yang tergolong *absentee* bahkan masih dapat disertipikatkan karena verifikasi tempat tinggal pemilik tidak dilakukan secara ketat.⁴⁴

Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi hukum agraria substantif belum sepenuhnya berjalan beriringan dengan administrasi pertanahan modern. Meskipun secara normatif larangan tanah *absentee* telah diatur secara tegas, namun lemahnya pengawasan dan pelaksanaan menyebabkan norma tersebut seringkali diabaikan. Akibatnya, terjadi ketidakharmonisan antara tujuan hukum agraria nasional dengan kebijakan pendaftaran tanah, yang pada akhirnya berpotensi menimbulkan konflik hukum dan ketidakpastian status kepemilikan tanah.⁴⁵ Dengan demikian, secara konseptual dan normatif, tanah *absentee* merupakan bentuk kepemilikan tanah yang bertentangan dengan prinsip keadilan sosial, fungsi sosial tanah, serta asas produktivitas dalam hukum agraria Indonesia. Larangan terhadap kepemilikan tanah *absentee* bukan hanya merupakan larangan administratif, tetapi juga merupakan perwujudan nilai-nilai dasar agraria yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu, setiap upaya administrasi pertanahan, termasuk program PTSL, harus tetap tunduk pada prinsip dasar tersebut agar tidak menimbulkan keabsahan hukum yang diragukan terhadap hasil pendaftaran tanah.

⁴⁴ Kementerian ATR/BPN, *Pedoman Pelaksanaan PTSL*, (Jakarta: Dirjen Hubungan Hukum Pertanahan, 2019), hlm. 25.

⁴⁵ Jurnal *Lex Privatum* Vol. 8 No. 2 (2020), “Analisis Keabsahan Sertipikat Tanah *Absntee* dalam Program PTSL,” hlm. 63–64.

Tanah *absentee* atau tanah guntai merupakan salah satu bentuk kepemilikan tanah yang telah lama menjadi perhatian dalam sistem hukum agraria di Indonesia. Konsep ini tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pemerataan kepemilikan dan penguasaan tanah yang menjadi roh dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Istilah *absentee* secara etimologis berasal dari kata absent yang berarti “tidak hadir” atau “tidak berada di tempat”. Dalam konteks hukum agraria, tanah *absentee* diartikan sebagai tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang tetapi letaknya berada di luar wilayah tempat tinggal pemiliknya sehingga tanah tersebut tidak digarap langsung oleh pemiliknya melainkan oleh pihak lain, baik melalui sistem sewa, bagi hasil, ataupun penggarapan bebas tanpa hubungan hukum yang jelas.⁴⁶

Konsep larangan terhadap tanah *absentee* lahir dari semangat keadilan sosial sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. UUPA kemudian menurunkan prinsip tersebut dalam Pasal 10 ayat (1) yang mewajibkan setiap pemegang hak atas tanah pertanian untuk mengusahakan atau mengerjakan tanahnya sendiri secara aktif, baik secara pribadi maupun bersama anggota keluarganya.⁴⁷ Ketentuan ini mengandung makna bahwa penguasaan tanah tidak semata-mata didasarkan pada kepemilikan formal,

⁴⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet. 11 (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 265.

⁴⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 10 ayat (1).

melainkan juga harus disertai unsur pemanfaatan yang berkeadilan dan berfungsi sosial. Oleh karena itu, kepemilikan tanah yang bersifat *absentee* dianggap bertentangan dengan prinsip fungsi sosial hak atas tanah. Sejarah lahirnya kebijakan tentang larangan tanah *absentee* tidak terlepas dari kondisi sosial ekonomi pasca kemerdekaan Indonesia. Pada masa itu, sistem pertanahan masih dipengaruhi oleh struktur kolonial yang menciptakan kesenjangan antara tuan tanah dengan para petani penggarap. Para pemilik tanah yang tinggal di kota-kota besar atau daerah lain sering kali memiliki lahan pertanian luas di desa, tetapi mereka tidak menggarapnya sendiri, melainkan menyewakan kepada petani dengan sistem yang tidak adil.⁴⁸ Akibatnya, petani sebagai penggarap tanah tidak memperoleh kesejahteraan yang layak, sementara pemilik tanah menikmati keuntungan tanpa kerja nyata. Dalam rangka menghapus praktik tersebut dan mewujudkan pemerataan kepemilikan tanah, pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang landreform melalui Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964.

Menurut Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961, disebutkan bahwa seseorang tidak diperkenankan mempunyai tanah pertanian yang luasnya melebihi batas maksimum, dan apabila pemilik tanah bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah tersebut, maka tanah itu termasuk kategori tanah *absentee* yang

⁴⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 57.

wajib dialihkan.⁴⁹ Ketentuan ini menjadi dasar hukum utama dalam menegakkan larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* di Indonesia. Pemerintah melalui kebijakan landreform menghendaki agar tanah tersebut dialihkan kepada penduduk setempat yang bermukim dan menggarap tanah secara langsung, dengan tujuan meningkatkan efisiensi pertanian dan keadilan sosial. Lebih lanjut, larangan terhadap tanah *absentee* memiliki dasar moral dan ekonomi. Dari segi moral, penguasaan tanah oleh orang yang tidak tinggal di daerah setempat mencerminkan praktik feodal yang menyalahi semangat nasionalisme agraria. Sedangkan dari segi ekonomi, kepemilikan tanah *absentee* cenderung tidak produktif karena pemilik tidak melakukan pengelolaan langsung terhadap tanahnya. Tanah menjadi lahan spekulatif atau sekadar sumber rente, bukan alat produksi.⁵⁰ Oleh sebab itu, pemerintah mengatur bahwa tanah *absentee* dapat dikenakan redistribusi tanah untuk diberikan kepada petani penggarap yang benar-benar mengusahakan tanah tersebut.

Namun dalam praktiknya, masih banyak ditemui tanah yang tergolong *absentee* yang belum dialihkan atau disertifikatkan atas nama penggarap. Hal ini disebabkan lemahnya pengawasan administratif, ketidakjelasan status domisili pemilik tanah, dan perubahan status tanah melalui mekanisme waris atau jual beli yang tidak dilaporkan kepada instansi pertanahan. Akibatnya, pelaksanaan larangan tanah *absentee* sering kali tidak efektif di lapangan. Dalam konteks

⁴⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Pasal 3 ayat (1).

⁵⁰ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2012), hlm. 174.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), fenomena ini menjadi problematika tersendiri karena tanah *absentee* dapat ikut terdaftar dan memperoleh sertifikat meskipun bertentangan dengan semangat landreform.⁵¹ Dengan demikian, konsep tanah *absentee* bukan sekadar masalah domisili pemilik tanah, tetapi juga menyangkut keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria. Dalam perspektif hukum agraria nasional, tanah *absentee* merupakan bentuk penyimpangan terhadap asas pemerataan dan fungsi sosial tanah yang harus dihindari untuk mencapai tujuan reforma agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Dalam perspektif hukum agraria nasional, konsep tanah *absentee* sesungguhnya tidak dapat dipahami secara terpisah dari cita-cita dasar reformasi agraria yang bertujuan untuk mewujudkan pemerataan struktur penguasaan tanah. UUPA sebagai produk hukum yang lahir pada tahun 1960 membawa semangat korektif terhadap ketimpangan sosial akibat sistem land tenure kolonial yang menimbulkan dualisme hukum agraria. Pada masa kolonial, pemilik modal dan penguasa tanah kerap menguasai lahan pertanian yang sangat luas, sementara rakyat kecil hanya menjadi penyewa atau buruh tani di tanah yang seharusnya dapat mereka kelola sendiri.⁵² Dalam konteks inilah, lahirnya larangan terhadap tanah *absentee* merupakan manifestasi dari asas pemerataan penguasaan tanah. Larangan tersebut dimaksudkan bukan semata-mata untuk membatasi hak

⁵¹ I Wayan Ruspindi Junaedi, "Implementasi Larangan Pemilikan Tanah *Absntee* dalam Perspektif Reforma Agraria," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 26 No. 3 (2019): 401–420.

⁵² Rachmadi Usman, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 21.

individu, tetapi justru untuk mengembalikan tanah pada fungsi sosialnya sebagai sumber kesejahteraan bersama. Boedi Harsono menyatakan bahwa hak atas tanah bukanlah hak absolut, melainkan hak yang dibatasi oleh kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.⁵³ Sehingga, kepemilikan tanah oleh seseorang yang tidak tinggal di wilayah tempat tanah itu berada dinilai melanggar hak sosial masyarakat setempat yang hidup dari tanah tersebut.

Selain itu, konsep tanah *absentee* erat kaitannya dengan asas efisiensi dan produktivitas agraria. Pemerintah menghendaki agar tanah pertanian digarap oleh mereka yang tinggal di wilayah sekitar, karena petani lokal memiliki pengetahuan, keterampilan, dan kepentingan langsung terhadap hasil pengelolaan tanah. Dengan demikian, penggarapan tanah secara langsung diharapkan dapat meningkatkan hasil pertanian, menciptakan lapangan kerja, dan memperkuat ketahanan pangan masyarakat desa.⁵⁴ Sebaliknya, penguasaan tanah secara *absentee* sering kali menyebabkan menurunnya produktivitas karena pemilik tanah tidak memiliki kepentingan langsung terhadap pengelolaan dan pemeliharaan tanah. Di sisi lain, larangan terhadap tanah *absentee* juga mengandung makna pemberdayaan hukum bagi petani penggarap. Dalam sistem hukum agraria Indonesia, terdapat prinsip bahwa “tanah untuk petani,” yang berarti tanah pertanian seharusnya dimiliki dan digarap oleh mereka yang hidup

⁵³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 285.

⁵⁴ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reforma Agraria*, (Malang: UB Press, 2011), hlm. 92.

dari hasil tanah tersebut.⁵⁵ Konsep ini merupakan penegasan dari prinsip *land to the tiller* dalam hukum agraria internasional, yang juga diadopsi dalam kebijakan reforma agraria di berbagai negara berkembang. Dengan memberikan prioritas kepada petani penggarap, diharapkan terjadi distribusi yang lebih adil terhadap sumber daya agraria dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat desa.

Namun, perkembangan sosial ekonomi di Indonesia menunjukkan bahwa praktik tanah *absentee* tetap eksis, terutama di daerah-daerah dengan tingkat urbanisasi tinggi. Banyak pemilik tanah yang berpindah domisili ke kota, tetapi masih mempertahankan kepemilikan tanah di desa tanpa menggarapnya sendiri.⁵⁶ Dalam banyak kasus, tanah tersebut justru dijadikan aset investasi atau spekulasi, yang bertentangan dengan semangat pemerataan agraria. Kondisi ini menimbulkan dilema hukum, karena di satu sisi, hak milik atas tanah dijamin oleh konstitusi dan UUPA, tetapi di sisi lain, penguasaan tanah secara *absentee* dilarang oleh peraturan pelaksana (PP No. 224 Tahun 1961 dan PP No. 41 Tahun 1964). Dari sudut pandang teori hak atas tanah, hal ini menggambarkan adanya pergeseran orientasi dari *ownership-based system* menuju *function-based system*, di mana kepemilikan tanah tidak lagi dipandang sebagai hak mutlak, melainkan hak yang tunduk pada fungsi sosial dan kemanfaatan umum.⁵⁷ Dengan demikian, kepemilikan tanah *absentee* dapat dikategorikan sebagai bentuk penyalahgunaan

⁵⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 66.

⁵⁶ Bambang Susanto, "Analisis Yuridis terhadap Kepemilikan Tanah *Absntee* dalam Perspektif Reforma Agraria," *Jurnal Hukum Agraria dan Tata Ruang*, Vol. 5 No. 1 (2021): 44–57.

⁵⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 89.

hak (misuse of right) karena tidak memenuhi unsur pemanfaatan yang bermanfaat bagi masyarakat.

Secara filosofis, larangan tanah *absentee* mencerminkan pelaksanaan nilai-nilai Pancasila, terutama sila ke-5, Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Penerapan kebijakan landreform melalui pembatasan kepemilikan tanah *absentee* merupakan upaya konkret untuk mewujudkan keadilan distributif, sebagaimana diajarkan oleh Aristoteles, yaitu memberikan kepada setiap orang sesuai dengan kebutuhannya dan peran sosialnya dalam masyarakat.⁵⁸ Negara berkewajiban untuk mencegah dominasi kepemilikan tanah oleh kelompok tertentu dan memastikan setiap warga negara memiliki akses yang adil terhadap sumber daya agraria. Secara konseptual, pengaturan mengenai tanah *absentee* juga harus dipahami sebagai bagian dari upaya penataan kembali struktur agraria nasional. Menurut Maria S.W. Sumardjono, kebijakan pembatasan kepemilikan tanah, termasuk larangan tanah *absentee*, merupakan instrumen yuridis untuk menata hubungan antara manusia dan tanah agar selaras dengan asas kemanusiaan dan kemanfaatan sosial.⁵⁹ Maka, tanah tidak lagi dilihat sebagai komoditas ekonomi semata, melainkan sebagai sumber kehidupan yang memiliki dimensi sosial, budaya, dan ekologis.

⁵⁸ Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, diterjemahkan oleh Terence Irwin, (Indianapolis: Hackett Publishing, 1999), hlm. 110.

⁵⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanian Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2001), hlm. 132.

Akan tetapi, dalam praktik implementasi hukum, pelarangan tanah *absentee* menghadapi sejumlah kendala. Salah satunya adalah lemahnya verifikasi domisili pemilik tanah serta tidak adanya sistem informasi pertanahan terpadu yang dapat mendeteksi status kepemilikan lintas wilayah.⁶⁰ Hal ini menyebabkan tanah *absentee* kerap luput dari pengawasan aparat pertanahan, bahkan bisa ikut terdaftar dalam program PTSL. Dalam situasi demikian, sertifikasi tanah *absentee* melalui PTSL dapat menimbulkan ketidaksesuaian antara asas keadilan sosial dan prinsip kepastian hukum administrasi pertanahan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tanah *absentee* bukan hanya persoalan administratif mengenai domisili pemilik tanah, melainkan mencakup aspek yang lebih luas, yaitu keadilan sosial, pemerataan ekonomi, efisiensi pertanian, dan penegakan fungsi sosial tanah. Oleh sebab itu, setiap kebijakan pertanahan termasuk PTSL harus tetap berpijak pada prinsip dasar tersebut agar pelaksanaan reforma agraria di Indonesia tidak kehilangan arah filosofis dan yuridisnya.

Dengan demikian, tanah *absentee* memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kerangka hukum agraria Indonesia karena mencerminkan upaya negara dalam mengatur pemerataan kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Pembatasan kepemilikan tanah oleh pihak yang tidak bertempat tinggal di lokasi tanah merupakan wujud dari pelaksanaan asas fungsi sosial hak atas tanah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria. Ketentuan ini dimaksudkan agar tanah pertanian tidak dijadikan sarana eksploitasi

⁶⁰ Desi Mulyani, "Problematika Sertifikasi Tanah *Absntee* dalam Program PTSL," Jurnal Hukum IUS CONSTITUTUM, Vol. 7 No. 2 (2020): 218–223.

ekonomi oleh pemilik modal semata, melainkan tetap menjadi sumber kehidupan bagi petani yang mengusahakannya secara langsung. Dalam konteks pembangunan hukum agraria nasional, pengaturan tanah *absentee* berfungsi sebagai instrumen untuk mencegah ketimpangan struktural antara pemilik tanah dan penggarap, serta menjaga keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan sosial dalam sistem penguasaan tanah di Indonesia. Ketentuan tersebut juga menunjukkan adanya hubungan erat antara norma hukum agraria dan tujuan sosial ekonomi bangsa yang menempatkan tanah sebagai basis utama kesejahteraan rakyat.

2.2 STATUS TANAH *ABSENTEE* DALAM PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL)

Tanah *absentee* atau tanah guntai merupakan tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah tersebut. Pengaturan mengenai tanah *absentee* pertama kali ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang menyebutkan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh seseorang yang tidak tinggal di kecamatan tempat tanah itu berada dilarang untuk menghindari penguasaan tanah secara tidak langsung oleh pihak

yang tidak mengusahakannya sendiri.⁶¹ Kebijakan larangan kepemilikan tanah *absentee* memiliki tujuan yang selaras dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang mewajibkan pemilik tanah pertanian untuk mengusahakan tanahnya secara aktif. Prinsip ini merupakan cerminan dari asas fungsi sosial hak atas tanah, di mana tanah tidak semata-mata berfungsi sebagai alat investasi, tetapi juga harus memberikan manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat sekitar.⁶² Dengan demikian, larangan tanah *absentee* menjadi bentuk konkret dari pelaksanaan asas tersebut.

Dalam konteks Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diatur melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, seluruh bidang tanah di wilayah tertentu menjadi objek pendaftaran tanpa terkecuali, termasuk tanah *absentee*.⁶³ Namun demikian, kedudukan tanah *absentee* sebagai objek PTSL tidak serta-merta menghapus larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* sebagaimana diatur dalam PP Nomor 224 Tahun 1961. Dalam hal ditemukan tanah *absentee* dalam pelaksanaan PTSL, maka harus dilakukan klarifikasi terhadap status pemiliknya serta kesesuaian dengan ketentuan domisili

⁶¹ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Pasal 3 ayat (1).

⁶² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, (Jakarta: Djambatan, 2018), hlm. 245.

⁶³ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Pasal 2.

yang dipersyaratkan. Pendaftaran tanah dalam program PTSL memiliki dua tujuan utama, yakni memberikan kepastian hukum hak atas tanah dan menciptakan basis data pertanahan yang lengkap dan akurat.⁶⁴ Oleh karena itu, setiap bidang tanah, baik tanah hak, tanah negara, maupun tanah yang belum bersertipikat, wajib diinventarisasi dan diverifikasi. Namun dalam praktiknya, banyak ditemukan bidang tanah *absentee* yang tetap didaftarkan dan diterbitkan sertipikatnya tanpa proses verifikasi mendalam terhadap domisili pemilik tanah. Kondisi ini berpotensi menimbulkan persoalan hukum, karena bertentangan dengan asas-asas hukum agraria yang menghendaki keseimbangan antara pemilikan dan pengusahaan tanah.

Status tanah *absentee* dalam PTSL pada dasarnya termasuk dalam kategori tanah hak yang dapat didaftarkan, namun penerbitan sertipikatnya bersifat bersyarat, yakni sepanjang tidak melanggar ketentuan larangan kepemilikan tanah *absentee* sebagaimana diatur dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1962.⁶⁵ Apabila pemilik tanah bertempat tinggal di luar kecamatan tempat tanah berada, maka berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1962, ia wajib mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan tempat tanah itu berada dalam jangka waktu satu tahun.⁶⁶ Dengan demikian, meskipun

⁶⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 115.

⁶⁵ Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penetapan Luas Maksimum dan Kepemilikan Tanah Pertanian, Pasal 1 ayat (3).

⁶⁶ *Ibid.*, Pasal 3 ayat (1).

tanah *absentee* secara administratif dapat menjadi objek PTSL, secara substantif hukum agraria tetap membatasi legalitas kepemilikan tanah tersebut. Dalam pelaksanaan PTSL di lapangan, ketidaksesuaian antara data yuridis (pemilik) dan data fisik (lokasi serta penguasaan tanah) seringkali menjadi sumber persoalan. Banyak pemilik tanah yang tinggal di luar daerah namun tetap mendaftarkan tanahnya melalui program PTSL, bahkan tanpa diketahui oleh pihak desa atau kecamatan tempat tanah itu berada. Hal ini menimbulkan ketidakakuratan data dan berpotensi menimbulkan konflik agraria di kemudian hari.⁶⁷ Oleh karena itu, seharusnya Kantor Pertanahan setempat bersama Panitia Ajudikasi PTSL melakukan verifikasi yang ketat terhadap status domisili dan pemanfaatan tanah sebelum menerbitkan sertipikat.

Dari perspektif hukum agraria nasional, tanah *absentee* dalam program PTSL tetap diakui keberadaannya sebagai objek administrasi pertanahan, tetapi tidak memiliki kekuatan hukum penuh apabila terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya, sertipikat yang diterbitkan terhadap tanah *absentee* tanpa memperhatikan asas domisili dan larangan kepemilikan dapat dinilai cacat hukum administratif, sehingga berpotensi dibatalkan melalui mekanisme pembatalan sertipikat oleh Kementerian ATR/BPN sesuai Pasal 110 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021.⁶⁸ Dengan demikian, posisi tanah *absentee* dalam program PTSL bersifat ambivalen:

⁶⁷ Siti Mariam, "Implementasi PTSL dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51 No. 3 (2021), hlm. 457.

⁶⁸ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Pasal 110 ayat (2).

di satu sisi termasuk objek pendaftaran tanah untuk kepastian hukum, namun di sisi lain harus tunduk pada larangan substantif kepemilikan *absentee* sesuai prinsip pemerataan dan keadilan agraria. Maka dalam setiap pelaksanaan PTSL, perlu diterapkan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) oleh aparaturnya pertanahan agar pelaksanaan program tersebut tidak justru melegalkan kepemilikan tanah yang bertentangan dengan UUPA dan peraturan turunannya.

Dalam perspektif asas kepastian hukum, keberadaan tanah *absentee* dalam program PTSL menimbulkan dilema antara tujuan administratif pendaftaran tanah dan substansi hukum agraria yang menolak bentuk kepemilikan tanah yang tidak dikelola langsung oleh pemiliknya. PTSL sebagai program nasional bertujuan menciptakan tertib administrasi pertanahan dan kepastian hukum atas hak-hak tanah masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.⁶⁹ Namun, kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam UUPA tidak hanya dimaknai dalam konteks administratif (*legal certainty*), melainkan juga harus didasarkan pada kebenaran materiil (*material truth*) mengenai subjek dan objek hak atas tanah.⁷⁰ Dalam konteks tanah *absentee*, ketika sertifikat diterbitkan melalui PTSL tanpa memperhatikan status domisili dan perusahaan tanah, maka kepastian hukum yang dihasilkan bersifat semu (*fictitious certainty*). Hal ini karena sertifikat yang

⁶⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Pasal 19 ayat (1).

⁷⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 121.

diterbitkan bertentangan dengan norma hukum substantif sebagaimana termuat dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1962

Menurut pandangan Boedi Harsono, kepastian hukum dalam pendaftaran tanah harus mencakup dua unsur, yakni kepastian mengenai subjek hukum (pemegang hak) dan kepastian mengenai objek hukum (tanah yang menjadi hak).⁷¹ Jika salah satu unsur tersebut tidak terpenuhi misalnya, pemegang hak tidak memenuhi syarat domisili sebagaimana ketentuan larangan tanah *absentee* maka hasil pendaftaran tanah menjadi cacat hukum. Artinya, sertipikat tanah *absentee* yang diterbitkan melalui PTSL tanpa verifikasi substantif tidak mencerminkan kepastian hukum yang sejati, melainkan hanya kepastian administratif semata. Di sisi lain, konsep PTSL sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 dirancang dengan prinsip inklusivitas, di mana semua bidang tanah didaftarkan tanpa diskriminasi status hukum. Hal ini menunjukkan orientasi pemerintah untuk mempercepat sertifikasi tanah dalam rangka program reforma agraria dan perlindungan aset masyarakat. Namun, pelaksanaan prinsip inklusif ini seringkali mengabaikan prinsip validitas hukum kepemilikan tanah, termasuk larangan terhadap tanah *absentee*.⁷² Dalam praktiknya, banyak ditemukan pemilik tanah yang tinggal di luar kecamatan tetap memperoleh sertipikat PTSL tanpa proses klarifikasi yang memadai, karena

⁷¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2018), hlm. 247.

⁷² Ni Luh Putu Shinta Saraswati, "Analisis Hukum Terhadap Kepemilikan Tanah *Absntee* dalam Program PTSL," *Jurnal Ilmu Hukum Kertha Patrika*, Vol. 45 No. 2 (2021), hlm. 78.

petugas lapangan hanya berfokus pada kelengkapan dokumen administratif, bukan aspek substantif.

Kondisi tersebut menimbulkan pertentangan antara asas kemanfaatan dan asas kepastian hukum. Dari sudut pandang kemanfaatan, PTSL mempercepat legalisasi aset tanah masyarakat; namun dari sisi kepastian hukum, legalisasi tersebut menjadi problematis apabila melanggar ketentuan agraria. Hal ini sejalan dengan teori Peter Mahmud Marzuki yang menegaskan bahwa dalam sistem hukum, kepastian hukum tidak dapat dicapai tanpa adanya kesesuaian antara norma hukum tertulis dan pelaksanaannya di lapangan.⁷³ Bila pelaksanaan program PTSL mengabaikan ketentuan mengenai tanah *absentee*, maka secara normatif hukum agraria telah dilanggar, sehingga hasil pendaftarannya kehilangan validitas yuridis.

Selain itu, dalam kerangka teori kepastian hukum menurut Gustav Radbruch, hukum yang baik harus memenuhi tiga nilai dasar, yaitu kepastian (*certainty*), keadilan (*justice*), dan kemanfaatan (*utility*).⁷⁴ Dalam konteks tanah *absentee*, penerbitan sertipikat melalui PTSL tanpa memperhatikan ketentuan domisili pemilik memang memberikan kemanfaatan bagi masyarakat secara administratif, namun menimbulkan ketidakadilan bagi petani lokal yang dilarang memiliki tanah lebih luas atau di luar daerahnya sendiri. Hal ini juga menimbulkan ketidakpastian karena bertentangan dengan tujuan hukum agraria

⁷³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 158.

⁷⁴ Gustav Radbruch, *The Philosophy of Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2006), hlm. 74.

yang berkeadilan sosial. Dengan demikian, secara normatif, status tanah *absentee* dalam PTSL harus dipandang sebagai tanah yang hanya dapat didaftarkan dengan syarat telah memenuhi ketentuan substantif sebagaimana diatur dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 dan Permen Agraria Nomor 2 Tahun 1962. Artinya, Kantor Pertanahan tidak boleh serta-merta menerbitkan sertipikat tanpa memastikan bahwa pemilik tanah tersebut berdomisili di kecamatan tempat tanah berada atau telah mengalihkan haknya kepada pihak yang memenuhi syarat domisili. Pengabaian terhadap hal ini akan berimplikasi pada cacat administratif dan substantif sertipikat, yang berpotensi menimbulkan sengketa hukum di kemudian hari. Kebijakan PTSL yang menyertakan tanah *absentee* tanpa pengawasan ketat juga bertentangan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA, yang menegaskan bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam arti, kepemilikan tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat luas, termasuk pemerataan kepemilikan tanah pertanian. Jika tanah *absentee* tetap dilegalkan melalui PTSL, maka kebijakan tersebut secara tidak langsung memperluas ketimpangan agraria dan menyalahi semangat reforma agraria yang menjadi dasar kebijakan pertanahan nasional.⁷⁵ Dari uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa status tanah *absentee* dalam program PTSL bersifat terbatas secara hukum. Meskipun secara administratif dapat menjadi objek pendaftaran tanah, secara substantif penerbitan sertipikat atas tanah tersebut harus tunduk pada ketentuan larangan kepemilikan *absentee*. Apabila prinsip

⁷⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 98.

tersebut diabaikan, maka sertipikat yang diterbitkan dapat dikategorikan sebagai cacat hukum administratif dan tidak memiliki kekuatan hukum yang sempurna dalam menjamin kepastian hak atas tanah.

Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sejatinya dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah melalui penerbitan sertipikat yang sah menurut ketentuan perundang-undangan. Akan tetapi, dalam konteks tanah *absentee*, tujuan tersebut kerap menghadapi benturan dengan norma larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* sebagaimana telah diatur sejak berlakunya PP Nomor 224 Tahun 1961. Secara normatif, larangan tersebut masih berlaku dan belum pernah dicabut, sehingga keberlakuannya tetap mengikat dalam sistem hukum pertanahan Indonesia.⁷⁶ Dalam praktik pelaksanaan PTSL, keberadaan tanah *absentee* seringkali diabaikan karena orientasi program lebih menitikberatkan pada aspek percepatan sertifikasi daripada pemenuhan syarat substantif kepemilikan. Hal ini menyebabkan banyak kasus di mana tanah pertanian yang dimiliki oleh warga di luar kecamatan justru tetap didaftarkan dan diterbitkan sertipikatnya tanpa verifikasi mendalam terhadap domisili pemilik. Padahal, menurut Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1962, setiap pemilik tanah pertanian yang berdomisili di luar kecamatan tempat

⁷⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Pasal 3 ayat (1).

tanah berada diwajibkan untuk mengalihkan tanah tersebut dalam jangka waktu satu tahun kepada pihak yang bertempat tinggal di kecamatan yang sama.⁷⁷

Kelemahan dalam verifikasi data yuridis ini menimbulkan konsekuensi hukum yang signifikan, karena sertipikat yang diterbitkan terhadap tanah *absentee* berpotensi cacat administratif dan substantif. Dari segi administratif, cacat dapat timbul karena ketidaksesuaian data domisili pemilik dengan ketentuan hukum yang berlaku. Sedangkan dari segi substantif, cacat muncul karena adanya pelanggaran terhadap prinsip fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana termuat dalam Pasal 6 UUPA, yang mengharuskan agar tanah digunakan dan dimanfaatkan secara langsung oleh pemegang hak untuk kesejahteraan masyarakat.⁷⁸ Apabila sertipikat tanah *absentee* diterbitkan melalui PTSL tanpa memperhatikan ketentuan tersebut, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai maladministrasi dalam proses pertanahan. Hal ini berpotensi memunculkan sengketa agraria di kemudian hari, baik antara pemilik *absentee* dengan masyarakat penggarap, maupun antara pemilik dengan instansi pertanahan yang menerbitkan sertipikat. Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, sertipikat yang diperoleh dari proses yang melanggar ketentuan hukum dapat

⁷⁷ Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penetapan Luas Maksimum dan Kepemilikan Tanah Pertanian, Pasal 3 ayat (1).

⁷⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Pasal 6.

dibatalkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN setelah melalui mekanisme pemeriksaan administratif.⁷⁹

Selain itu, jika ditinjau dari perspektif kebijakan agraria nasional, pengakuan terhadap tanah *absentee* melalui PTSL juga dapat melemahkan semangat reforma agraria yang bertujuan untuk pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah bagi masyarakat yang benar-benar mengusahakan tanahnya.⁸⁰ Program reforma agraria menekankan pada redistribusi tanah dan legalisasi aset tanah pertanian bagi masyarakat kecil yang berhak, bukan bagi pemilik yang tidak tinggal dan mengelola tanah tersebut. Oleh karena itu, legalisasi tanah *absentee* melalui PTSL justru berpotensi menciptakan ketimpangan baru dalam struktur penguasaan tanah, yang secara sosiologis bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Dari aspek yuridis, status tanah *absentee* dalam PTSL dapat dikatakan sebagai tanah yang tidak memenuhi syarat substantif untuk diterbitkan sertipikat hak milik atas nama pemiliknya yang berdomisili di luar kecamatan tempat tanah tersebut berada. Tanah tersebut dapat tetap didaftarkan secara administratif untuk kepentingan pendataan nasional, namun penerbitan sertipikatnya wajib ditunda atau dilakukan pengalihan terlebih dahulu kepada subjek hukum yang memenuhi

⁷⁹ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Pasal 110 ayat (2).

⁸⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 112.

ketentuan domisili. Hal ini bertujuan agar setiap proses sertifikasi tanah dalam PTSL tetap sejalan dengan prinsip legalitas, asas fungsi sosial, dan asas pemerataan penguasaan tanah.⁸¹ Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa status tanah *absentee* dalam program PTSL bersifat terbatas dan bersyarat, yakni hanya dapat diikutsertakan dalam proses inventarisasi dan pemetaan tanah, namun tidak serta-merta dapat diterbitkan sertifikat hak atas nama pemilik yang melanggar ketentuan domisili. Kepastian hukum dalam PTSL baru dapat terwujud apabila pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan dengan memperhatikan kesesuaian antara norma administratif dan norma substantif hukum agraria. Apabila prinsip ini diabaikan, maka PTSL justru berpotensi melegalkan kepemilikan tanah yang tidak sah menurut hukum, yang pada akhirnya melemahkan tujuan utama program tersebut, yakni menciptakan tertib administrasi pertanahan dan kepastian hukum hak atas tanah.

Dalam konteks pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), tanah *absentee* menjadi isu penting karena berkaitan langsung dengan asas penguasaan tanah yang berkeadilan dan berkelanjutan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Tanah *absentee* atau tanah guntai pada dasarnya adalah tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah tersebut berada. Ketentuan mengenai hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) UUPA, yang menyatakan bahwa setiap orang atau badan hukum yang

⁸¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2018), hlm. 248.

mempunyai hak atas tanah pertanian pada prinsipnya wajib mengerjakan sendiri tanahnya secara aktif dan berada di tempat tanah itu terletak. Ketentuan ini bertujuan untuk mencegah praktik pemilikan tanah yang bersifat spekulatif, menimbulkan ketimpangan penguasaan, serta menjauhkan petani dari lahan garapan mereka sendiri.⁸² Namun, dalam praktik pelaksanaan PTSL, banyak ditemukan fakta bahwa tanah *absentee* turut diajukan untuk disertifikatkan oleh pemiliknya. Hal ini menimbulkan dilema yuridis karena di satu sisi program PTSL mengedepankan prinsip percepatan legalisasi aset dan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, tetapi di sisi lain bertentangan dengan ketentuan normatif UUPA yang melarang kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Dalam sejumlah daerah, aparat Badan Pertanahan Nasional (BPN) seringkali menghadapi kesulitan menentukan apakah tanah yang didaftarkan termasuk kategori *absentee* atau tidak, karena keterbatasan data administrasi kependudukan dan lemahnya sistem pengawasan kepemilikan tanah pertanian lintas wilayah.⁸³

Pemerintah melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tidak secara eksplisit mengecualikan tanah *absentee* dari objek PTSL. Hal ini berarti secara administratif, tanah *absentee* masih dapat diikutsertakan dalam program PTSL sepanjang memenuhi persyaratan formil dan materil yang ditetapkan, seperti bukti penguasaan fisik dan pernyataan

⁸² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2016), hlm. 230.

⁸³ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi* (Yogyakarta: Kompas, 2008), hlm. 156.

penguasaan lahan. Namun, hal tersebut tidak serta merta menghapus larangan normatif yang diatur dalam UUPA, karena secara substantif kepemilikan tanah *absentee* tetap melanggar asas keadilan sosial dan pemerataan pemilikan tanah sebagaimana prinsip dasar reforma agraria.⁸⁴ Kondisi ini menimbulkan potensi konflik hukum ketika sertipikat hasil PTSL diterbitkan atas tanah yang berstatus *absentee*. Di satu sisi, penerbitan sertipikat tersebut memberikan kepastian hukum administratif kepada pemilik tanah, tetapi di sisi lain, keberadaannya dapat digugat karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Peraturan tersebut secara tegas menyebutkan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat tanah itu berada dilarang, dan tanah tersebut wajib dialihkan kepada penduduk setempat dalam jangka waktu tertentu.⁸⁵

Dengan demikian, keberadaan tanah *absentee* dalam program PTSL menghadirkan problematika ganda: dari sisi administratif, proses pendaftarannya sah karena memenuhi syarat formil dalam prosedur PTSL; namun dari sisi substansi hukum agraria, penerbitan sertipikat atas tanah *absentee* berpotensi bertentangan dengan asas keadilan dalam penguasaan tanah. Hal ini menunjukkan adanya disharmoni antara kebijakan percepatan pendaftaran tanah melalui PTSL dengan kebijakan reforma agraria yang menekankan pemerataan struktur

⁸⁴ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁸⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Pasal 3.

kepemilikan tanah. Dalam konteks hukum agraria nasional, seharusnya tanah *absentee* yang terdaftar melalui PTSL tidak serta merta dianggap sah dari sisi substansi hukum, melainkan perlu dilakukan peninjauan ulang terhadap kesesuaian pemilikan tanah tersebut dengan ketentuan Pasal 10 UUPA. Pemerintah daerah dan BPN memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa pelaksanaan PTSL tidak menjadi celah bagi legitimasi kepemilikan tanah yang bertentangan dengan semangat pemerataan tanah bagi petani.⁸⁶

Implikasi hukum dari penerbitan sertipikat tanah *absentee* melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) perlu ditinjau secara kritis karena menyangkut dua hal penting: pertama, aspek keabsahan administratif pendaftaran tanah; kedua, aspek keabsahan substantif terhadap peraturan agraria yang berlaku. Secara administratif, penerbitan sertipikat tanah *absentee* melalui PTSL memang dapat dikatakan sah apabila seluruh prosedur dan syarat formil telah dipenuhi, seperti verifikasi data fisik dan yuridis, kehadiran saksi batas, serta kebenaran dokumen kepemilikan. Namun, dari sisi substansi hukum agraria, penerbitan tersebut berpotensi bertentangan dengan prinsip dasar penguasaan tanah dalam Pasal 10 UUPA dan ketentuan pelaksanaan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang secara tegas melarang kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*.⁸⁷ Penerbitan sertipikat terhadap tanah *absentee* melalui PTSL juga dapat menimbulkan konsekuensi hukum berupa batalnya

⁸⁶ M. Erwiningsih, "Aspek Hukum Pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 20, No. 3 (2013): 410–426.

⁸⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2016), hlm. 233.

sertipikat secara administratif apabila terbukti bahwa proses penerbitannya bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sertipikat dapat dibatalkan apabila terdapat kesalahan prosedural atau materiil dalam penerbitannya. Dalam hal ini, apabila terbukti bahwa tanah yang bersertipikat merupakan tanah *absentee*, maka BPN memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan sertipikat tersebut melalui mekanisme administratif maupun putusan pengadilan.⁸⁸

Selain itu, pelaksanaan PTSL terhadap tanah *absentee* dapat menimbulkan implikasi sosial yang signifikan. Keikutsertaan tanah *absentee* dalam program ini dapat mengakibatkan ketimpangan dalam distribusi kepemilikan tanah dan melemahkan tujuan utama reforma agraria, yaitu memberikan akses terhadap tanah bagi petani penggarap yang selama ini tidak memiliki lahan. Kondisi ini dapat memperkuat dominasi pemilik modal terhadap lahan pertanian dan mengurangi efektivitas kebijakan pemerataan ekonomi berbasis agraria.⁸⁹ Oleh karena itu, meskipun tujuan PTSL adalah menciptakan kepastian hukum hak atas tanah, namun keberadaannya harus tetap sejalan dengan prinsip keadilan sosial dan fungsi sosial tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 UUPA.

⁸⁸ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 107.

⁸⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi* (Yogyakarta: Kompas, 2008), hlm. 160.

Dalam perspektif hukum keagrariaan modern, status tanah *absentee* seharusnya tidak serta-merta dijadikan objek legalisasi dalam PTSL tanpa melalui mekanisme penyesuaian dengan ketentuan larangan kepemilikan tanah *absentee*. Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN perlu menegaskan batasan yuridis yang jelas bahwa tanah *absentee* yang didaftarkan harus terlebih dahulu dilakukan pengalihan atau redistribusi sesuai dengan ketentuan peraturan pelaksana UUPA. Hal ini penting agar tidak terjadi legitimasi terhadap pelanggaran norma agraria yang berpotensi mengakibatkan sengketa dan ketidakpastian hukum di kemudian hari.⁹⁰ Secara konseptual, PTSL memang berupaya untuk menertibkan administrasi pertanahan dan mempercepat pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, tetapi tujuan tersebut tidak boleh mengabaikan prinsip dasar hukum agraria yang menolak pemilikan tanah pertanian di luar tempat tinggal pemilik. Artinya, antara tujuan administratif dan prinsip substansi hukum agraria harus berjalan seimbang. Program PTSL perlu disertai dengan verifikasi mendalam oleh pejabat pertanahan terhadap status tanah yang akan disertipikatkan, termasuk memastikan bahwa pemilik tanah tidak melanggar ketentuan larangan *absentee*.⁹¹ Oleh karena itu, keberadaan tanah *absentee* dalam program PTSL dapat dinilai sebagai bentuk inkonsistensi antara kebijakan percepatan pendaftaran tanah dan pelaksanaan reforma agraria. Untuk menghindari permasalahan hukum di kemudian hari, perlu adanya sinergi antara pemerintah daerah, BPN, dan lembaga pengawasan agraria

⁹⁰ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997* (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 84.

⁹¹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2019), hlm. 118.

dalam melakukan pendataan serta pengawasan terhadap tanah *absentee* yang diikutsertakan dalam PTSL. Hanya dengan cara demikian, prinsip kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sebagaimana diamanatkan oleh UUPA dapat benar-benar diwujudkan dalam praktik.⁹²

Status tanah *absentee* dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menempati posisi yang dilematis secara yuridis. Di satu sisi, program PTSL memiliki tujuan strategis untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan dan memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah di seluruh Indonesia. Namun di sisi lain, tanah *absentee* sebagai objek PTSL jelas berpotensi menimbulkan pertentangan dengan norma dasar yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya yang melarang kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*.⁹³ Pelaksanaan PTSL terhadap tanah *absentee* menuntut adanya ketelitian dan tanggung jawab dari pejabat pertanahan agar tidak terjadi penerbitan sertipikat yang melanggar ketentuan substantif hukum agraria. Dalam praktiknya, BPN seringkali berfokus pada pemenuhan syarat administratif seperti penguasaan fisik dan keterangan saksi tanpa menggali lebih jauh status kepemilikan tanah secara substantif. Padahal, dalam konteks tanah *absentee*, prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) sangat diperlukan untuk memastikan bahwa penerbitan sertipikat tidak bertentangan dengan Pasal

⁹² Erwiningsih, M., "Aspek Hukum Pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 20, No. 3 (2013): 420.

⁹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2016), hlm. 240.

10 UUPA yang mewajibkan penggarapan tanah secara langsung oleh pemiliknya.⁹⁴

Kebijakan pemerintah dalam mempercepat pendaftaran tanah melalui PTSL semestinya tetap berpijak pada prinsip keadilan sosial dan pemerataan kepemilikan tanah. Tanah *absentee* yang secara hukum seharusnya dialihkan kepada penduduk setempat atau digarap langsung oleh pemiliknya tidak dapat dilegalkan hanya karena memenuhi syarat administratif pendaftaran. Legalisasi tanah *absentee* justru berpotensi memperlebar ketimpangan struktur agraria dan menghambat tujuan utama reforma agraria, yaitu mewujudkan pemerataan penguasaan tanah bagi masyarakat tani.⁹⁵ Keabsahan sertifikat tanah *absentee* yang diterbitkan melalui PTSL bergantung pada kesesuaian antara prosedur administratif dengan ketentuan substantif hukum agraria nasional. Sertipikat yang diterbitkan tanpa memperhatikan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* dapat dikategorikan sebagai cacat hukum dan berpotensi dibatalkan secara administratif atau melalui putusan pengadilan. Hal ini bukan hanya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemilik tanah, tetapi juga dapat menurunkan kredibilitas program PTSL sebagai instrumen reformasi administrasi pertanian di Indonesia.⁹⁶

⁹⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2019), hlm. 125.

⁹⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya* (Jakarta: Kompas, 2014), hlm. 87.

⁹⁶ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997* (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 90.

Untuk menjamin agar pelaksanaan PTSL tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan dan fungsi sosial tanah, diperlukan langkah pengawasan dan verifikasi yang ketat terhadap status tanah yang didaftarkan. Pemerintah perlu menegaskan kembali mekanisme penanganan tanah *absentee* sebelum atau selama proses PTSL berlangsung. Sinkronisasi kebijakan antara Kementerian ATR/BPN dengan pemerintah daerah menjadi kunci agar program PTSL tidak sekadar menjadi proyek administrasi, tetapi juga sejalan dengan semangat reforma agrarian dalam mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara.⁹⁷



⁹⁷ M. Erwiningsih, "Aspek Hukum Pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 20, No. 3 (2013): 421.