

**EKSISTENSI KEPEMILIKAN TANAH SECARA
ABSENTEE DI KABUPATEN LANGKAT**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

DARY WAHIB AL FARISI

NPM. 1706200360



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2022**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fumsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jumat, Tanggal 08 April 2022 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : DARY WAHIB AL FARISI
NPM : 1706200360
PRODI/BAGIAN : HUKUM/PERDATA
JUDUL SKRIPSI : EKSISTENSI KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTEE DI KABUPATEN LANGKAT

Dinyatakan : (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat sangat Baik
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Perdata.

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Dr. FAISAL, SH., M.Hum
NIDN: 0122087502

Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. Assoc. Prof. Dr. RAMLAN, S.H., M.Hum
2. MUHAMMAD NASIR SITOMPUL, S.H., M.H
3. RAHMAT RAMADHANI, S.H., M.H

1.

2.

3.



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : DARY WAHIB AL FARISI
NPM : 1706200360
PRODI/BAGIAN : HUKUM/PERDATA
JUDUL SKRIPSI : EKSISTENSI KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTEE DI KABUPATEN LANGKAT

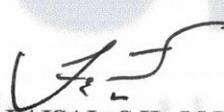
PENDAFTARAN : 05 April 2022

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502


RAHMAT RAMADHANI, S.H., M.H
NIDN: 01110880002



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : DARY WAHIB AL FARISI
NPM : 1706200360
PRODI/BAGIAN : HUKUM/PERDATA
**JUDUL SKRIPSI : EKSISTENSI KEPEMILIKAN TANAH SECARA
ABSENTEE DI KABUPATEN LANGKAT**

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 14 Maret 2022

DOSEN PEMBIMBING

RAHMAT RAMADHAN, S.H., M.H

NIDN: 01110880002



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : DARY WAHIB AL FARISI
NPM : 1706200360
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Perdata
Judul : **EKSISTENSI KEPEMILIKAN TANAH SECARA
ABSENTEE DI KABUPATEN LANGKAT**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, 5 April 2022

Saya yang menyatakan



DARY WAHIB AL FARISI



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fumsuMEDAN](https://www.facebook.com/umsuMEDAN) [umsuMEDAN](https://www.instagram.com/umsuMEDAN) [umsuMEDAN](https://www.tiktok.com/@umsuMEDAN) [umsuMEDAN](https://www.youtube.com/umsuMEDAN)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN
SKRIPSI MAHASISWA**

NAMA : DARY WAHIB ALFARISI
NPM : 1706200360
PRODI/BAGIAN : HUKUM/PERDATA
JUDUL SKRIPSI : EKSISTENSI KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTEE
DI KABUPATEN LANGKAT
PEMBIMBING : RAHMAT RAMADHANI, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	PARAF
14 - 10 - 2021	Perbaiki sistematika Laporan, dan Buku Referensi	
10 - 11 - 2021	Metode dan Sumber data di pertegas	
13 - 12 - 2021	Defenisi operasional diperbaiki	
21 - 12 - 2021	Tinjauan Pustaka Sesuai dgn Variabel	
10 - 01 - 2022	Alat Pengumpulan data bagaimana?	
17 - 01 - 2022	Pertajam analisis Pembahasan Rumusan masalah ke-1	
7 - 02 - 2022	Pertajam analisis Pembahasan Rumusan masalah ke-2	
22 - 02 - 2022	Pertajam analisis Pembahasan Rumusan masalah ke-3	
14 - 03 - 2022	Sempurnakan Kesimpulan dan Saran	
	Ace ditandatangani	

Diketahui,

DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, S.H., M.Hum)

NIDN.0122087502

DOSEN PEMBIMBING

(RAHMAT RAMADHANI, S.H., M.H)

NIDN. 0111088002

Unggul | Cerdas | Terpercaya

ABSTRAK

EKSISTENSI KEPEMILIKAN TANAH SECARA *ABSENTEE* DI KABUPATEN LANGKAT

Dary Wahib Al Farisi

Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Pemilikan tanah *absentee* ini dilarang oleh undang-undang, karena dianggap tidak efektif sebab pemilik tanah berada di luar kecamatan letak tanah tersebut sehingga tidak dapat mengerjakan tanahnya secara aktif. Berdasarkan ketentuan tersebut, selanjutnya ketentuan tersebut disempurnakan dengan PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan Isi Ketentuan dan Tambahan PP Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Namun terdapat beberapa pengaturan mengenai pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Pengecualian terhadap larangan pemilikan tanah secara *absentee* diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977.

Penelitian ini dikategorikan pada penelitian yang berjenis empiris, yang mana sumber data yang digunakan adalah sumber data primer yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian (*field research*) di Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat, serta sumber data sekunder dengan data yang didapat melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan pengolahan data analisis kualitatif yang fokus permasalahannya adalah sebagai berikut, yaitu; 1) Bagaimana pengaturan hukum kepemilikan tanah secara *absentee*? 2) Bagaimana hambatan dan kendala dalam pengelolaan tanah-tanah *absentee*? 3) Bagaimana eksistensi atas kepemilikan tanah secara *absentee*?

Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa 1) Pengaturan hukum kepemilikan tanah secara *absentee* dijumpai dalam Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/6/Ka /62 tanggal 8 Januari 1962 tentang perpanjangan waktu untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *absentee* dan Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang pemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) bagi para pensiunan pegawai negeri. 2) Hambatan dan kendala dalam pengelolaan tanah-tanah *absentee*: masih kurangnya sarana informasi dan teknologi yang canggih guna mendukung kinerja dari pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat, Masih banyak terdapat tanah-tanah yang belum terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat. 3) Eksistensi atas kepemilikan tanah secara *absentee*, tidak berjalan sebagaimana mestinya karena ketidakjelasan mekanisme pengawasan yaitu substansi hukumnya.

Kata kunci: Eksistensi, Kepemilikan Tanah, *Absentee*.

DAFTAR ISI

Lembaran Pendaftaran Ujian.....	
Lembaran Berita Acara Ujian	
Lembar Persetujuan Pembimbing	
Pernyataan Keaslian	
Abstrak	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi.....	v
Bab I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	4
2. Manfaat Penelitian	4
B. Tujuan Penelitian.....	5
C. Definisi Operasional.....	5
D. Keaslian Penelitian.....	6
E. Metode Penelitian.....	8
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	9
2. Sifat Penelitian	9
3. Sumber Data.....	10
4. Alat Pengumpul Data	12
5. Analisis Data	12
Bab II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Hak Atas Tanah.....	14

B. Tanah <i>Absentee</i> (Guntai).....	23
C. Pensiunan Pegawai Negeri Sipil	25

Bab III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Kepemilikan Tanah Secara <i>Absentee</i>	35
B. Hambatan Dan Kendala Dalam Pengelolaan Tanah-Tanah <i>Absentee</i>	44
C. Eksistensi Atas Kepemilikan Tanah Secara <i>Absentee</i>	53

Bab IV : KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	87
B. Saran.....	88

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan tanah sebagai karunia Tuhan berikut hubungannya dengan bangsa Indonesia terutama dalam rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia telah dirumuskan dalam Undang-undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat dengan UUPA). Lahirnya UUPA mengandung makna idiologis, karena mencerminkan kehendak dan tekad seluruh bangsa Indonesia untuk melakukan perlawanan terhadap penindasan hak-hak rakyat atas tanah yang dilakukan oleh penguasa penjajah (kolonial Belanda).

Tanah memiliki peran penting terhadap hajat hidup manusia. Peran penting dimaksud tentunya berada dalam tafsiran yang sangat luas, setidaknya dimulai dari kehidupan dan penghidupan manusia yang berasal dan bahkan akan kembali kepada tanah. Di lain sisi, meningkatnya kebutuhan ekonomis terhadap tanah yang berbanding terbalik dengan ketersediaan jumlah tanah (cenderung bersifat statis) menjadi salah satu faktor pemicu lonjakan angka sengketa, konflik dan perkara pertanah yang terjadi di Indonesia dewasa ini.¹

Perlindungan terhadap tanah pertanian diatur lebih lanjut dalam UUPA Pasal 7, Pasal 10 ayat (1), dan Pasal 17. UUPA sebagai salah satu alat untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat serta sebagai tolok ukur bagi

¹ Rahmat Ramadhani. "Penanggulangan Kejahatan Terhadap Tanah". *dalam Jurnal EduTech* Vol. 2 No. 2 September 2016.

pengaturan dan penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang agraria. Selanjutnya atas dasar ketentuan Pasal 7, Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 17 UUPA ditindaklanjuti dengan lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia 1960 Nomor 174, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5117). Inti dari reforma agraria adalah *land reform* yang disertai berbagai program penunjang, seperti penyuluhan dan pendidikan tentang teknologi pertanian dan produksi, program perkreditan, serta pemasaran. Oleh sebab itu perubahannya tidak hanya unsur strukturnya, tapi juga fungsi dan kegunaannya.²

Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Pemilikan tanah *absentee* ini dilarang oleh undang-undang, karena dianggap tidak efektif sebab pemilik tanah berada di luar kecamatan letak tanah tersebut sehingga tidak dapat mengerjakan tanahnya secara aktif. Hal ini sesuai dengan ketentuan dari Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang menentukan bahwa :

1. Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
2. Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II.

² Tri Chandra Aprianto. 2016. *Perjuangan Landreform Masyarakat Perkebunan Partisipasi Politik, Klaim, dan Konflik Agraria di Jember*. Yogyakarta: STPN Press, hlm. 6.

3. Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.
4. Ketentuan dalam ayat 1 dan 3 pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau dikecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 2 pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.
5. Jika kewajiban tersebut pada ayat 1 dan 3 pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.
6. Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.

Berdasarkan ketentuan tersebut, selanjutnya ketentuan tersebut disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan Isi Ketentuan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Namun terdapat beberapa pengaturan mengenai pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee. Pengecualian terhadap larangan pemilikan tanah secara absentee diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977, Pasal 2 (1) menentukan bahwa:

Sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah ini, pengecualian dari ketentuan-ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (*absentee*) yang berlaku bagi para pegawai negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 280) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 112) sampai batas $\frac{2}{5}$ (dua perlima) dari maksimum pemilikan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan diperlakukan juga bagi:

1. Pensiunan pegawai negeri dan
2. Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

Kabupaten Langkat terdiri dari 23 kecamatan, 37 kelurahan dan 240 desa dengan luas wilayah mencapai 6.262,00 km². Dari data Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat, terdapat beberapa orang yang memiliki tanah secara *absentee* di Kabupaten Langkat dan apabila dijumlahkan luas tanah *absentee* dari beberapa orang tersebut mencakup 42.902 m².³

Pengecualian tersebut diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 yang menentukan bahwa: Seorang pegawai negeri dalam waktu 2 (dua) tahun menjelang masa pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara guntai (*absentee*) seluas sampai 2/5 (dua perlima) dari batas maksimum penguasaan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tersebut disinkronkan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUPA mengenai prinsip kesamaan hak atas tanah. Berdasarkan uraian diatas maka disusun skripsi ini dengan judul: **“Eksistensi Kepemilikan Tanah Secara *Absentee* di Kabupaten Langkat”**

1. Rumusan Masalah

Masalah yang dirumuskan berdasarkan uraian diatas dapat ditarik permasalahan yang akan menjadi batasan pembahasan dari penelitian, adapun rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Bagaimana pengaturan hukum kepemilikan tanah secara *absentee*?

³ Hasil wawancara dengan Hanna M. Aritonang, selaku Kepala Seksi Penataan Dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat, tanggal 8 November 2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat.

- b. Bagaimana hambatan dan kendala dalam pengelolaan tanah-tanah *absentee*?
- c. Bagaimana eksistensi atas kepemilikan tanah secara *absentee*?

2. Faedah Penelitian

Faedah dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, manfaat yang diperoleh dari penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Secara Teoritis yaitu untuk menambah wawasan dan khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang hukum perdata khususnya terkait masalah atas Eksistensi Kepemilikan Tanah Secara *Absentee* di Kabupaten Langkat.
- b. Secara Praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, Masyarakat, dan Pembangunan agar lebih mengetahui tentang atas Eksistensi Kepemilikan Tanah Secara *Absentee* di Kabupaten Langkat.

B. Tujuan Penelitian

Penelitian pada dasarnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan.⁴ Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum kepemilikan tanah secara *absentee*.
2. Untuk mengetahui hambatan dan kendala dalam pengelolaan tanah-tanah *absentee*.
3. Untuk mengetahui eksistensi atas kepemilikan tanah secara *absentee*.

⁴ Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta, hlm. 25.

C. Definisi operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti.⁵ Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “**Eksistensi Kepemilikan Tanah Secara *Absentee* di Kabupaten Langkat**”, maka dapat diterangkan definisi operasional penelitian, yaitu:

1. Eksistensi

Eksistensi adalah segala sesuatu yang dialami dengan penekanan bahwa sesuatu itu ada.

2. Hak milik

Hak milik menurut Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

3. Kepemilikan Tanah Secara *Absentee*.

Kepemilikan tanah secara *absentee* merupakan pemilikan tanah yang letaknya diluar daerah kecamatan tempat tinggal yang punya tanah..

D. Keaslian Penelitian

Eksistensi Kepemilikan Tanah Secara *Absentee* di Kabupaten Langkat, bukanlah hal yang baru. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat tentang Eksistensi Kepemilikan Tanah Secara *Absentee* di Kabupaten Langkat sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui via

⁵ Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima, hlm. 17.

searching via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok bahasan yang penulis teliti terkait **“Eksistensi Kepemilikan Tanah Secara *Absentee* di Kabupaten Langkat”**

Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain;

1. Skripsi Tommy Wijaya, NPM 1606200332, Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Tahun 2020 yang berjudul “Akibat Hukum Kepemilikan Tanah *Absentee* Di Kabupaten Langkat (Studi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat)”, skripsi ini merupakan penelitian yuridis empiris menganalisis data tentang Akibat Hukum Kepemilikan Tanah *Absentee* Di Kabupaten Langkat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa menurut Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, jika seorang memiliki tanah secara *absentee* akibat hukumnya tanah tersebut akan di ambil oleh pemerintah dan akan diberikan pemberian ganti kerugian sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, selama ini belum ada tanah *absentee* di Kabupaten Langkat ini yang di ambil oleh pemerintah dan di beri ganti kerugian, dan beberapa pemilik tanah secara *absentee* bisa terdata karena mereka ingin mengurus permohonan Sertifikat Hak Milik atas tanah ke Badan

Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat, sedangkan tanah mereka masih berdasarkan Surat Keterangan kepala Desa/Camat.

2. Tesis Sri Elpina Nainggolan, NPM 157011095, Mahasiswi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Tahun 2017 yang berjudul “Pelaksanaan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Yang Berada Di Luar Kecamatan (*Absentee*) Pada Daerah Pemekaran (Suatu Studi Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Labuhanbatu)”, skripsi ini merupakan penelitian yuridis empiris menganalisis data tentang Pelaksanaan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Yang Berada Di Luar Kecamatan (*Absentee*) Pada Daerah Pemekaran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan larangan absentee pada daerah pemekaran di Kabupaten Labuhanbatu Selatan pada dasarnya dilaksanakan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, akan tetapi pemilikan tanah berstatus *absentee* masih sangat banyak dijumpai di Kabupaten Labuhan Selatan seperti di Kecamatan Silangkitang dan Kecamatan Kota Pinang, dimana dalam satu rumah memiliki banyak sertifikat tanah yang terdaftar perdua hektar, sehingga pelaksanaan larangan *absentee* seperti terlaksana dan tidak ada pelanggaran yang terjadi.

Penelitian ini adalah asli dan bukan merupakan tiruan atau plagiat yang artinya adalah perbuatan tidak jujur seseorang plagiator yang melanggar peraturan perundang-undangan, baik dengan sengaja atau tidak sengaja mengambil karya

atau hasil ide pemikirannya sendiri.⁶ Dari bentuk karya ilmiah sejenis atau bentuk lainnya yang telah di publikasikan.

E. Metode Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang diteliti, penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*). Istanto, mengatakan penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.⁷ Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *research*. Kata *research* berasal dari *re* (kembali) dan *to search* (mencari). *Research* berarti mencari kembali. Oleh karena itu, penelitian pada dasarnya merupakan “suatu upaya pencarian”. Apabila suatu penelitian merupakan usaha pencarian, maka timbul pertanyaan apakah yang dicari itu. Pada dasarnya yang dicari adalah pengetahuan atau pengetahuan yang benar.⁸ Metode penelitian adalah langkah dan prosedur yang akan dilakukan dalam mengumpulkan data dan atau informasi empiris untuk memecahkan permasalahan atau hipotesis penelitian, maka digunakan penelitian meliputi:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis sosiologis yang diambil dari data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

⁶ Ramlan dan Tengku Erwinsyahbana dan Nurul Hakim. 2017. *Malu Menjadi Plagiat* Malang: Intelegensia Media, hlm. 6.

⁷ Ida Hanifah. “Peran Dan Tanggung Jawab Negara Dalam Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Indonesia Yang Bermasalah Di Luar Negeri”. *dalam Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum UMSU* Volume 5 Nomor 1, Januari – Juni 2020.

⁸ Zainuddin Ali. 2017. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 1.

2. Sifat penelitian

Menurut Tengku Erwinsyahbana, sifat penelitian dari ketentuan sudut sifatnya dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu: (1) penelitian eksploratoris; (2) penelitian deskriptif; dan (3) penelitian eksplanatoris.⁹ Penelitian ini menggunakan sifat penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya dan bertujuan untuk mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.¹⁰

3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari data primer dan data sekunder yang terdiri dari:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam, yaitu Al-Qur'an atau Hadist (Sunah Rasul). Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan. Data kewahyuan dalam penelitian ini terdapat dalam QS. Al-A'raf Ayat 58.
- b. Data Primer adalah sumber data atau keterangan yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama berdasarkan penelitian lapangan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui keterangan dan informasi yang didapat dari pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat.

⁹ Tengku Erwinsyahbana. "Pertanggungjawaban Yuridis Direksi Terhadap Risiko Kerugian Keuangan Daerah Pada Badan Usaha Milik Daerah". *dalam De Lega Lata*, Volume 2, Nomor 1, Januari – Juni 2017.

¹⁰ *Ibid.*

c. Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, seperti peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, buku ilmiah dan hasil penelitian terdahulu, yang terdiri dari:

1) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat hukum, meliputi produk hukum yang menjadi bahan kajian dan produk hukum sebagai alat kritiknya.¹¹ Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,
- c) Undang-Undang Nomor 56 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 No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri,
- f) Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor SEKRA 9/L/2 tanggal 5 Januari 1961 tentang Pelaksanaan UU No.56/PRP/1960 tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian.

¹¹ Ida Nadirah. "Perlindungan Hukum Kekayaan Intelektual Terhadap Pengrajin Kerajinan Tangan". *dalam Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum UMSU* Volume 5 Nomor 1, Januari – Juni 2020, 37-50.

- 2) Bahan hukum sekunder, meliputi penjelasan bahan hukum primer berupa doktrin para ahli yang ditemukan dalam buku, jurnal dan website.
- 3) Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus hukum, ensiklopedi, indeks kumulatif, dan sebagainya.¹²

4. Alat pengumpul data

- a. Studi lapangan (*field research*) yaitu dilakukan dengan metode wawancara tertulis kepada narasumber langsung yang bertalian dengan judul penelitian yaitu dengan pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat.
- b. Studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan dua cara, yaitu: menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung di perpustakaan (baik di dalam maupun diluar kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara), maupun mengunjungi toko-toko buku terdekat guna menghimpun data hukum Islam dan data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian. Serta dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.¹³

5. Analisis data

Analisis data merupakan proses yang tidak pernah selesai. Proses analisis data sebaiknya dilakukan segera setelah peneliti meninggalkan lapangan. Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan secara kualitatif yakni pemilihan teori-teori,

¹² Faisar Ananda Arfa. 2010. *Metode Penelitian Hukum Islam*. Bandung: Citapustaka Media Perintis, hlm. 94.

¹³ Ida Hanifah, dkk. *Op. Cit.*, hlm. 21.

asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal di dalam undang-undang yang relevan dengan permasalahan, membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasilkan kualifikasi tertentu yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Analisis kualitatif yang dilakukan diharapkan dapat menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan narasumber secara tertulis, lisan atau perilaku nyata yang ditetapkan dalam beberapa indikator.¹⁴

¹⁴ T. Riza Zarzani N. “Konsepsi Perlindungan Anak Dari Tindakan Eksploitasi Seksual Komersial Anak Pada Hukum Internasional Dan Penerapannya Dalam Hukum Nasional”. *dalam De Legis Lata*, Volume 2, Nomor 2, Juli – Desember 2017.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang berisikan wewenang bagi subjek hak (orang maupun badan hukum) untuk mempergunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang di atas bidang tanahnya melekat hak tersebut. Penegasan terhadap hak atas tanah tersebut dituliskan dalam rumusan pasal 4 ayat (2) UUPA, yaitu sebagai berikut: Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.¹⁵ Lebih jauh, UUPA membedakan antara pengertian bumi dengan pengertian tanah, sebagaimana yang dirumuskan dalam pasal 1 ayat (3) dan pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi. Oleh karenanya, membahas hak-hak penguasaan atas tanah maka pokok bahasan yang kemudian akan diuraikan adalah hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak atas permukaan bumi.

Pada dasarnya, istilah hak atas tanah berasal dari bahasa Inggris, yaitu; *land rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *landrechten*, dan dalam bahasa Jerman yaitu *landrechte*. Secara *terminology*, hak diartikan sebagai

¹⁵ Rahmat Ramadhani. 2019. *Dasar-Dasar Hukum Agraria*. Medan: Pustaka Prima, hlm. 30.

kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang) atau kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu. Hak atau *recht* diartikan sebagai “wewenang tertentu yang diberikan kepada seseorang berdasarkan peraturan umum atau persyaratan tertentu”.¹⁶

Register nomor hak dimaksud merupakan produk akhir dari proses pendaftaran tanah yang dikenal dengan sebutan Sertifikat Hak Atas Tanah. Tanah hak yang dipunyai atau dimiliki oleh subjek hak tentunya memiliki batasan-batasan kewenangan tertentu. Batasan kewenangan tersebut telah digariskan oleh UUPA sesuai dengan jenis hak yang diperoleh dan tertulis dalam Sertifikat Hak Atas tanah.¹⁷

Hak milik merupakan salah satu macam hak atas tanah yang dikenal dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pengertian hak milik berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA menentukan bahwa: “Hak milik adalah hak yang turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Dalam KUHPerdara hak milik didefinisikan sebagai hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan tersebut dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.

¹⁶ *Ibid.*, halaman 31.

¹⁷ Rahmat Ramadhani. 2018. *Buku Ajar: Hukum Agraria*. Medan: Umsu Press, hlm. 60.

Hukum pada dasarnya memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, karena hukum bukan hanya menjadi parameter untuk keadilan, keteraturan, ketentraman dan ketertiban, tetapi juga untuk menjamin adanya kepastian hukum. Pada tataran selanjutnya, hukum semakin diarahkan sebagai sarana kemajuan dan kesejahteraan masyarakat.¹⁸ Achmad Ali menyatakan bahwa peranan hukum yang diharapkan sebagai alat untuk mengubah masyarakat sebagai alat rekayasa sosial, tidak lain menempatkan hukum itu sebagai motor yang nantinya akan menyebarkan dan menggerakkan ide hukum yang ingin diwujudkan oleh hukum tersebut. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangan belaka, melainkan juga aktivitas birokrasi pelaksanaannya.¹⁹

Dalam syariat/hukum islam sebagai yang dikemukakan ulama fikih, hak milik adalah pengkhususan terhadap suatu benda yang memungkinkannya untuk bertindak hukum terhadap benda tersebut sesuai dengan keinginannya selama tidak ada halangan *syara'* serta menghalangi orang lain untuk bertindak hukum terhadap benda tersebut.

Artinya, benda yang dikhususkan kepada seseorang sepenuhnya berada dalam penguasaannya, sehingga orang lain tidak bisa bertindak mememanfaatkannya. Pemilik harta tersebut bebas untuk bertindak hukum terhadap hartanya, seperti jual beli, hibah, wakaf dan meminjamkannya kepada orang lain

¹⁸ Surya Perdana. "Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Dalam Melaksanakan Hak Dan Kewajiban Ingkar Notaris Pada Saat Penyidikan Kepolisian Negara Republik Indonesia". dalam *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 Nomor 2, Juli – Desember 2020.

¹⁹ Sugianto dan Leliya. 2017. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Sebuah Analisis Dalam Prespektif Hukum & Dampak Terhadap Prilaku Ekonomi Masyarakat*. Yogyakarta: CV. Budi Utama, hlm. 25.

selama tidak ada halangan *syara'*. Contoh halangan *syara'* misalnya orang tersebut belum cakap bertindak hukum (seperti anak kecil dan orang gila) atau kecakapan hukumnya hilang (seperti jatuh pailit) sehingga dalam hal-hal tertentu ia tidak dapat bertindak hukum terhadap milik sendiri.

Allah SWT berfirman dalam QS. Al-A'raf Ayat 58:

وَالْبَلَدُ الطَّيِّبُ يَخْرُجُ نَبَاتُهُ بِإِذْنِ رَبِّهِ وَالَّذِي خَبثَ لَا يَخْرُجُ إِلَّا نَكْدًا كَذِبًا نَصْرَفُ الْأَيْتِ لِقَوْمٍ يَشْكُرُونَ

Artinya:

Dan tanah yang baik, tanaman-tanamannya tumbuh subur dengan izin Tuhan; dan tanah yang buruk, tanaman-tanamannya yang tumbuh merana. Demikianlah Kami menjelaskan berulang-ulang tanda-tanda (kebesaran Kami) bagi orang-orang yang bersyukur.

Hak milik bersifat turun temurun maksudnya bahwa hak milik atas tanah tersebut tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak milik atas tanah, tetapi dapat juga dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pewaris meninggal dunia, oleh karena itu hak milik jangka waktunya tidak terbatas. Hak milik bersifat terkuat maksudnya bahwa hak milik merupakan induk dari macam hak atas tanah lainnya dan dapat dibebankan oleh hak atas tanah lainnya. Seperti Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Hak milik bersifat terpenuh maksudnya hak milik menunjuk luas wewenang yang diberikan kepada pemegang hak milik dalam menggunakan tanahnya baik untuk usaha pertanian maupun mendirikan bangunan.

Hak milik bersifat turun temurun, terkuat, dan terpenuh bukan berarti bahwa hak milik merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Hal ini dimaksud untuk membedakan hak milik atas hak-hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan kata lain, Hak Milik

merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh di antara hak-hak atas tanah lainnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 UUPA, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sehingga hak milik mempunyai juga mempunyai, fungsi sosial. Hal ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.²⁰

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 UUPA bahwa subjek hak milik itu sebagai berikut.

1. Warga Negara Indonesia.
2. Badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah.

Adapun badan-badan hukum tertentu yang boleh memiliki hak milik atas tanah telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963 tentang penunjukan badan-badan hukum yang dapat memiliki hak atas tanah. Dalam pasal 1 ditentukan bahwa badan-badan hukum yang mempunyai hak milik atas tanah adalah:

1. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut bank Negara);
2. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasar atas

Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958;

²⁰ Tim Kerja RUU Pengadilan Agraria. 2014. *Politik Hukum Agraria Gagasan Pendirian Pengadilan Agraria Perspektif DPD RI*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, hlm. 61.

3. Badan-badan keagamaan yang di tunjuk oleh menteri pertanian/agraria setelah mendengar menteri agama;
4. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh menteri pertanian/agraria setelah mendengar menteri kesejahteraan sosial.²¹

Pasal 20 ayat (2) menyatakan: “hak milik atas tanah dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”. Yang dimaksud dengan beralih adalah bahwa hak milik atas tanah dapat beralih tanpa melalui perbuatan hukum tertentu dari para pihak, atau demi hukum hak milik itu dapat beralih ke pihak lain. misalnya beralihnya hak milik atas tanah karena pewarisan, yaitu hak hak milik atas tanah demi hukum akan beralih ke ahli warisnya jika pewaris meninggal dunia.²²

Sedangkan yang dimaksud dengan dialihkan adalah bahwa hak milik atas tanah itu baru bisa beralih atau berpindah ke pihak lain apabila dialihkan oleh pihak pemiliknya. Dalam hal ini terjadi suatu perbuatan hukum tertentu antara pemilik dengan pihak lain tersebut, misalnya dengan melalui jual beli, tukar-menukar, sewa-menyewa, hibah, perwakafan tanah milik, dan sebagainya.

Peralihan hak milik dapat dilakukan dengan jual beli, tukar-menukar, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perwakafan tanah milik, serta menjadi hak milik sebagai jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan dan karena pelepasan hak.

Peralihan hak milik tersebut dapat dilakukan baik untuk selama-lamanya, seperti jual beli lepas, tukar-menukar, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perwakafan tanah milik serta pelepasan hak, maupun peralihan hak untuk

²¹ M. Arba. 2017. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 99.

²² *Ibid.*, hlm. 100.

sementara waktu seperti menjadikan hak milik sebagai jaminan utang dengan di bebani hak tanggungan dan jual beli sementara.

Penjabaran terhadap pengertian penguasaan atas tanah dapat juga dimaknai sebagai kata “menguasai” fisik bidang tanah dalam tiga aspek, yaitu yuridis, perdata dan publik. Penjabaran atas ketiga aspek penguasaan dan menguasai secara fisik bidang tanah tersebut dapat diuraikan, antara lain:²³

1. Aspek Yuridis, yaitu penguasaan tanah yang didasarkan pada landasan hak atas penguasaan tanah serta dilindungi secara hukum, serta memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik bidang tanah yang di haki. Sehingga ada kemungkinan yang terjadi sebaliknya, ada pihak lain yang menguasai fisik bidang tanah tanpa didasarkan pada landasan hak secara yuridis. Contohnya ketika si pemegang yuridis membuat perjanjian sewa menyewa atas bidang tanah kepada orang lain, maka secara fisik bidang tanah tersebut akan dikuasai oleh pihak lain selama masa sewa tersebut berlangsung. Atau contoh lain: ketika ada pihak lain yang menguasai tanpa hak atas fisik suatu bidang tanah, maka pemilik tanah yang bersangkutan atau pihak pemegang hak secara yuridis atas bidang tanah yang dimaksud dapat menuntut diserahkan kembali tanah yang tersebut secara fisik kepadanya.
2. Aspek Perdata, yaitu beralihnya hak yuridis terhadap penguasaan hak atas tanah yang disebabkan oleh adanya perikatan atau perjanjian agunan/jaminan utang (hak tanggungan) antara pemegang hak dengan

²³ Rahmat Ramadhani. *Dasar-Dasar Hukum Agraria. Op.Cit.*, hlm. 32-33.

pihak pemberi hutang (bank/kreditor). Namun demikian pemegang hak yuridis/pemilik tanah masih dapat menguasai fisik bidang tanahnya. Contohnya si pemegang hak yuridis/pemilik tanah atas tanah menjadikan tanahnya sebagai jaminan hutang ke bank, maka secara hukum hak atas tanah beralih kepada pemberi hutang/kreditor yaitu Bank, namun secara fisik pihak pemilik tanah masih menguasai bidang tanah yang dimaksud.

3. Aspek Publik, yaitu hak menguasai tanah yang tidak terlepas dari kepentingan bangsa dan Negara sebagaimana di atur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Tanah hak yang dipunyai atau dimiliki oleh subjek hak tentunya memiliki batasan-batasan kewenangan tertentu. Batasan kewenangan tersebut telah digariskan oleh UUPA sesuai dengan jenis hak yang diperoleh dan tertulis dalam Sertipikat Hak Atas tanah. Sesuai dengan title nya maka di dalam hak atas tanah selain memiliki kewenangan sebagai salah satu bentuk hak juga memiliki kewajiban-kewajiban dalam mempertahankan haknya tersebut terhadap suatu bidang tanah. Tidak sesuai hak dan kewajiban inilah yang kemudian senantiasa memunculkan persoalan hukum tersendiri yang bertalian dengan tanah yang dikenal dengan istilah sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Dengan demikian, semakin luaslah pengertian subyek hak, meskipun dikategorikan ke dalam dua klasifikasi, tetapi untuk yang berstatus badan hukum sebagai subyek pemberian hak jauh lebih luas penjabarannya dibandingkan dengan pengertian badan hukum sebagai subyek

hukum, dan jika dikaitkan antara subyek hukum dengan subyek pemberian hak sebagaimana dijabarkan di atas, maka pada prinsipnya adalah sama. Artinya, subyek hukum juga merupakan subyek hak.²⁴ Subjek hak juga dapat didefinisikan sebagai pihak pemegang hak dan/atau subjek pemberian hak atas tanah.²⁵

Munculnya suatu perbuatan yang kemudian dianggap melanggar hukum dan/atau suatu kejahatan terhadap bermacam-macam hak atas tanah sebagaimana diatur oleh UUPA dan mengakibatkan munculnya sengketa, konflik dan perkara pertanahan.²⁶

Macam-macam hak atas tanah dijelaskan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, antara lain:

1. Hak milik;
2. Hak Guna Usaha (“HGU”);
3. Hak Guna Bangunan (“HGB”);
4. Hak pakai;
5. Hak sewa;
6. Hak membuka tanah;
7. Hak memungut hasil hutan;
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

²⁴ Rahmat Ramadhani. “Jaminan Kepastian Hukum Yang Terkandung Dalam Sertipikat Hak Atas Tanah”. *dalam De Legata Lata*, Volume 2, Nomor 1, Januari – Juni 2017.

²⁵ Rahmat Ramadhani. 2018. *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*. Medan: Pustaka Prima, hlm. 56.

²⁶ Rahmat Ramadhani. 2016. *Catatan Kecil “Seputar Hukum Indonesia”; Kejahatan Terhadap Tanah*. Medan: UMSU Press, hlm. 195.

B. Tanah *Absentee* (Guntai)

UUPA sebagai peraturan dasar yang mengatur pokok-pokok keagrariaan dan merupakan landasan hukum tanah nasional, tidak memberikan pengertian yang tegas baik mengenai istilah “tanah” maupun istilah “agraria” dari ketentuan-ketentuan Pasal 1 ayat (4), (5), dan (6) jo Pasal 2 ayat (1) UUPA dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian agraria mengandung makna yang luas, yang meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.²⁷

Tanah merupakan salah satu jenis benda tetap yang memiliki kedudukan yang sangat penting dalam tata kehidupan masyarakat. Terlebih lagi ketika era modernisasi, segenap lintasan mulai dipacu, peranan tanah semakin mengedepan. Pada gilirannya nilai tanah menjadi semakin tajam dialami oleh masyarakat kota yang tingkat pertumbuhannya semakin pesat, sehingga kebutuhan terhadap tanah menjadi bertambah rumit dan langka.²⁸ Ada beberapa program-program utama *landreform* di Indonesia, yakni meliputi:

1. Larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian melampaui batas;
2. Larangan penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai*;
3. Retribusi tanah-tanah pertanian;
4. Pengaturan tentang hak gadai pertanian;
5. Pengaturan tentang bagi hasil tanah pertanian;
6. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian.

²⁷ Hayatul Ismi. 2017. *Tinjauan Hukum Atas Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia*. Pekanbaru: Forum Kerakyatan, hlm. 55.

²⁸ Muhammad Yusrizal. “Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”. *dalam De Lega Lata*, Volume 2, Nomor 1, Januari – Juni 2017.

Landreform memiliki beberapa program yang salah satunya berbicara mengenai larangan kepemilikan tanah guntai (*absentee*), pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) adalah pemilikan tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah pertanian tersebut.

Larangan mengenai tanah guntai (*absentee*) di atur dalam Pasal 10 UUPA, PP No.41 Tahun 1964, PP No.4 Tahun 1977, Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Tahun 1974. Tanah guntai (*absentee*) dapat terjadi karena 2 hal, yaitu:

1. Apabila seorang pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat tinggalnya di mana tanah pertanian miliknya itu terletak.
2. Apabila pemilik tanah pertanian itu meninggal dunia, sedangkan ahli warisnya berdomisili di kecamatan lain.

Menurut Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah No.224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Ganti Kerugian, dinyatakan bahwa:

Ketentuan dalam pasal 1 dan 3 pasal ini tidak berlaku lagi bagi mereka yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau di kecamatan yang dimaksudkan dalam ayat pada pasal 2 ini, yang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

Disisi lain, pada Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian juga dijelaskan mengenai pengecualian orang-orang yang boleh memiliki tanah *absentee*, yaitu pada pasal 8.

Terdapat beberapa pihak yang dikecualikan dari ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) yakni sebagai berikut:

1. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik tanah dan tanahnya menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Kabupaten/Kota masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah pertanian tersebut secara efisien;
2. Pegawai Negeri Sipil dan Tentara Nasional Indonesia atau yang dipersamakan dengan itu, yaitu pensiunan janda pegawai Negeri Sipil, janda Pensiunan mereka ini tidak kawin lagi dengan bukan Pegawai Negeri Sipil atau pensiunan, istri dan anak-anak Pegawai Negeri Sipil dan Tentara Nasional Indonesia yang masih menjadi tanggungan;
3. Mereka yang sedang menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama; dan
4. Mereka yang memiliki alasan khusus yang dapat diterima oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

C. Pengecualian Kepemilikan Tanah Secara *Absentee*

1. Regulasi Pengecualian Kepemilikan Tanah Secara *Absentee*

Ketentuan Pasal 3 ayat (1), (2), (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa:

- a. Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- b. Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II.
- c. Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.
- d. Ketentuan dalam ayat (1) dan ayat (3) pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau dikecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 2 pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

Berdasarkan ketentuan tersebut batas daerah diambil kecamatan, oleh karena jarak dalam kecamatan masih memungkinkan pengusahaan tanahnya secara efektif. Juga pemilik tanah yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu. Tetapi hal itu tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara misalnya: pergi dinas ke luar negeri, menunaikan ibadah haji, dan lain sebagainya. Juga pegawai-pegawai negeri dan pejabat-

pejabat militer serta mereka yang dipersamakan, yang sedang menjalankan tugas Negara boleh memiliki tanah di luar kecamatan, tetapi pemilikan itu terbatas pada $\frac{2}{5}$ luas maksimum yang ditentukan. Misalnya di daerah yang sangat padat, maka hanya diperbolehkan memiliki sawah $\frac{2}{5} \times 5 \text{ ha} = 2 \text{ ha}$. Di dalam perkecualian yang dimaksudkan dalam pasal 3 dan 4 termasuk pula pemilikan oleh isteri dan/atau anak-anak yang masih menjadi tanggungannya.

Pengecualian dari larangan pemilikan Tanah *Absentee*/Guntai yaitu:

- a. Mereka yang menjalankan tugas Negara
- b. Mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama
- c. Mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

Pengecualian pemilikan tanah pertanian secara guntai sampai $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum untuk Daerah Tingkat II (sekarang Kabupaten/Kota) yang bersangkutan, diberikan kepada:

- a. Pensiunan Pegawai Negeri
- b. Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

Dengan adanya pengecualian tersebut seorang pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara *absentee* sampai batas $\frac{2}{5}$ luas maksimum untuk Daerah Kabupaten/Kota letak tanah yang bersangkutan. Di dalam pengecualian ini termasuk pula pemilikan oleh istri dan anak yang masih menjadi tanggungannya. Tetapi sewaktu-waktu seorang

pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti menjalankan tugas Negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut dalam waktu satu tahun terhitung sejak mengakhiri tugasnya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria jika ada alasan yang wajar.

Pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (*Absentee*) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan pengecualian mengenai pemilikan tanah pertanian yang berlaku bagi pegawai negeri diberlakukan juga bagi para pensiunan pegawai negeri.

Pemilikan tersebut boleh diteruskan setelah pensiun, sekiranya kemudian ia berpindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan, dengan sendirinya pemilikan tersebut dapat ditambah hingga seluas batas maksimum. Salah satu pengecualian pengaturan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* ditujukan bagi Pegawai Negeri Sipil.

2. Kepemilikan Tanah *Absentee* oleh Pegawai Negeri Sipil

Prosedur kepemilikan tanah secara guntai (*Absentee*) oleh Pegawai Negeri Sipil menunjukkan bahwa hal tersebut dimaknai sebagai izin yang diberikan negara kepada Pegawai Negeri Sipil/PNS, dengan tetap menanggung hak dan kewajiban serta melaksanakan konsekuensi-konsekuensi yang timbul dikarenakan suatu perbuatan hukum tersebut.

Secara *letterlijk* Pegawai Negeri Sipil adalah seseorang yang bekerja (menjadi pegawai) untuk negara. Seseorang tersebut di dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah berhubungan langsung dengan kepentingan negara, dan bukan terkait kepentingan individu, ataupun suatu kelompok semata. Begitu pula dengan persoalan mengenai gaji maupun honor yang diterima adalah semuanya bersumber pada negara. Pegawai Negeri Sipil adalah sebenar-benarnya perwujudan dari suatu demokrasi “Dari rakyat, Oleh Rakyat, dan Untuk Rakyat”. Sampai dengan pada saat ditetapkannya Undang-Undang Pokok Kepegawaian yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang saat ini diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, istilah Pegawai Negeri tidak terdapat dalam suatu rumusan atau definisi tertentu yang resmi. Pada umumnya tiap-tiap peraturan kepegawaian memberikan suatu rumusan sendiri, yang hanya berlaku dalam hal-hal yang diatur dalam suatu peraturan lain. Sebagai contoh, istilah “Pegawai Negeri” menurut Peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 1952 adalah mereka yang bekerja sebagai pegawai dalam Badan Pemerintah baik tetap, maupun sementara. Lebih lanjut menurut Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1952 memberikan kategori Pegawai Negeri sebagai Pegawai tetap dan yang tidak tetap. Selanjutnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1952, Pegawai Negeri itu adalah semua Pegawai Negeri Sipil dalam dinas aktif, disinilah baru terdapat istilah “Pegawai Negeri” secara tegas.

Demikian selanjutnya dalam hampir keseluruhan peraturan perundang-undangan yang membahas mengenai kepegawaian, bahwa Pegawai Negeri Sipil terdiri atas beberapa golongan-golongan, yang kedudukan beserta hak-haknya tidaklah sama antara satu dengan yang lainnya. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya mengenai belum tegasnya terkait istilah “Pegawai Negeri Sipil” tersebut, akan tetapi meskipun dahulu belum ada suatu ketentuan umum yang resmi. Pihak tata negara (Pemerintah) telah mempunyai suatu pedoman tertentu mengenai golongan-golongan yang dipandang termasuk dan golongan-golongan yang dipandang tidak termasuk didalamnya. Sesuai dengan hal tersebut, maka yang dianggap sebagai “Pegawai Negeri” adalah hanya sebagian dari mereka yang bekerja pada instansi-instansi Pemerintahan baik pusat maupun daerah. Hal tersebut ditegaskan kembali dalam ketentuan Pasal 1 huruf a UU No 8 Tahun 1974 menyatakan:

“Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan Negeri atau disertai tugas lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pengertian terkait yang termasuk Pegawai Negeri Sipil dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, maka Pegawai Negeri menurut definisi dalam Pasal 1 huruf a yang disebut diatas terdiri dari: (a) Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan (b) Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Terkait dengan pembagian wilayah tugasnya, menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 membagi menjadi 3 (tiga) golongan yaitu: (1) Pegawai Negeri Sipil Pusat; (2) Pegawai Negeri Sipil Daerah;

(3) Pegawai Negeri Sipil Lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Terkait penjelasannya adalah sebagai berikut:

a. Pegawai Negeri Sipil Pusat

- 1) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Lembaga Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah-daerah dan Kepaniteraan Pengadilan;
- 2) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang bekerja pada Perusahaan Jawatan;
- 3) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada Daerah Otonom;
- 4) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti Perusahaan Umum, Yayasan, dan lain-lain;
- 5) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang menyelenggarakan tugas Negara lainnya, seperti Hakim pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, dan lain-lain.

b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Yang dimaksudkan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Otonom (Provinsi, Kabupaten, Kota), menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dimaksud dengan Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang

berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Perlu diperhatikan dalam hal ini adalah:

- 1) Bahwa Kepalaanya sendiri dari para Pegawai Negeri Sipil tersebut adalah bukan Pegawai Negeri Daerah dan bukan Pula Pegawai Negeri Sipil Pusat, jadi tidak termasuk Pegawai Negeri menurut definisi dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, Bupati Kepala Daerah Tingkat II adalah Pejabat Negara;
- 2) Bahwa banyak Pegawai Negeri Sipil Pusat bekerja di daerahdaerah otonom tersebut, yaitu yang diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah-daerah itu. Para pegawai ini bekerja dibawah pimpinan Gubernur Kepala Daerah / Bupati Kepala Daerah dan Walikota Kepala Daerah, tapi kedudukannya adalah tetap sebagai Pegawai Negeri Sipil Pusat.

Di samping ini, maka sejak dari dahulu Pemerintah Daerah biasanya menetapkan Peraturan Kepegawaiannya dengan memperlakukan secara bulat peraturan-peraturan Kepegawaian Pemerintah Pusat seluruhnya secara mutatis-mutandis (artinya dengan perubahan-perubahan yang perlu untuk dapat diperlakukan) bagi Pegawai Daerah.

- c. Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Mengenai Pegawai Negeri Sipil ini hingga sekarang belum terdapat suatu penjelasan tentang siapa misalnya yang dimaksud “Pegawai Negeri” didalamnya. Sampai saat sekarang ini pula tidak ada Peraturan Pemerintah mengenai hal ini. Akan tetapi, dalam golongan ini dapat dimasukkan para pegawai yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b dari PGPS – 1968

(yang merupakan suatu Peraturan pemerintah yang masih tetap berlaku setelah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977), yaitu Pegawai yang telah mendapat pensiun akan tetapi diangkat kembali menjadi Pegawai Bulanan (dengan mendapatkan gaji pokok bulanan). Pegawai seperti ini masih terdapat pada instansi-instansi Pemerintah meskipun tidak dalam jumlah yang berarti, dan mereka memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974.

Sumber hukum mengenai kepegawaian, saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Berkaitan dengan definisi dan pengertian mengenai Pegawai Negeri Sipil dapat dilihat pada Pasal 1 angka 1 Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyatakan: “Pegawai Negeri adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Secara redaksional tidak ada perbedaan yang signifikan antara definisi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Dalam penjelasan umumnya, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ini menegaskan bahwa untuk menjamin manajemen dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil, maka jabatan yang ada dalam organisasi pemerintahan baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional merupakan

jabatan karier yang hanya dapat diisi atau diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil, dan/atau Pegawai Negeri yang telah beralih status sebagai Pegawai Negeri Sipil. Sama seperti pegawai pada umumnya, dikenalkan suatu sistem karier yang dikenal dengan istilah “pangkat” dan “golongan” dalam struktur Pegawai Negeri Sipil yang berimplikasi mengenai perbedaan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang diembannya antara satu dengan yang lainnya.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Kepemilikan Tanah Secara *Absentee*

Dalam instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor Sekra 9/1/2 tanggal 5 Januari 1961 menjelaskan: "Yang dimaksud dengan tanah pertanian, ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah, dan berapa yang merupakan tanah pertanian.

Di dalam khazanah Hukum Agraria Indonesia, istilah tanah pertanian *absentee* itu dijumpai dalam Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/6/Ka /62 tanggal 8 Januari 1962 tentang perpanjangan waktu untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *absentee* (Tambahan Lembaran Negara No. 2461) dan dipopulerkan oleh peraturan perundang-undangan lainnya terutama Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang pemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) bagi para pensiunan pegawai negeri.

Kata *absentee* berasal dari bahasa Latin yaitu "*absentis*" yang berarti tidak hadir. *Absentee* adalah yang tidak ada atau tak hadir ditempatnya. Penguasaan

tanah-pertanian secara apa yang disebut “*absentee*” dalam bahasa Sunda disebut “guntai” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya.²⁹

Pengertian dari tanah pertanian *absentee* menurut Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 dalam Pasal 1 (b) dan Pasal 3 ayat (1) dan (3) yaitu tanah-tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan tempat tanah itu berada. Sedangkan di negara lain pengertian tanah pertanian *absentee* tersebut rumusan yang dipakai tergantung dari peraturan masing-masing, ada yang menetapkan ukuran jarak tertentu antara tanah pertaniannya dan tempat tinggal pemilik bahkan ada yang lebih ekstrim, apabila tidak dikerjakan lahan pertaniannya dan bekerja di sektor lain dianggap *absentee*.

Di dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Pengertian dasar dari *landreform* di seluruh negara adalah sama. Namun tujuan dari kegiatan pelaksanaannya disesuaikan dengan pandangan hidup, keadaan alam dan perkembangan budaya masing-masing bangsa/negara tersebut. Secara terminologi istilah *Landreform* mempunyai arti yang sangat luas. Di dalam konsep hukum Agraria Nasional, bahwa *landreform* merupakan bagian dari struktur pembaruan agraria (*agrarian reform*). Oleh karena itu sering kali istilah *landreform* disamakan dengan *Agrarian Reform*.

²⁹ Boedi Harsono. 2018. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jilid I, *Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan, hlm. 385.

Landreform dalam arti luas yang merupakan *Agrarian Reform* yang meliputi 5 (lima) program yaitu:

1. Pembaharuan Hukum Agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusaha tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
5. Perencanaan, persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.³⁰

Sedangkan *Landreform* dalam arti sempit yang merupakan *Agrarian Reform* hanya mencakup tanah yaitu upaya penataan ulang struktur pemilikan dan penguasaan tanah. Tujuan diadakannya *Landreform* di Indonesia di klasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian yaitu:

1. Secara umum adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
2. Secara khusus harus berlandaskan pada tujuan secara umum di atas, maka landreform di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek yaitu:

³⁰ Muwahid. 2016. *Pokok-Pokok Hukum Agraria Di Indonesia*. Surabaya: UIN SA Press, hlm. 200.

a. Tujuan Sosial Ekonomis:

- 1) Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat, dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik.
- 2) Memperbaiki produksi Nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.

b. Tujuan Sosial Politis:

- 1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan kepemilikan tanah yang luas.
- 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula.

c. Tujuan Mental Psikologis:

- 1) Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai kepemilikan tanah.
- 2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.³¹

Dewan Pertimbangan Agung dalam usulnya tentang Perombakan hak tanah dan penggunaan tanah menyatakan bahwa *Landreform* bertujuan “agar masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup tani meninggi dan taraf hidup seluruh rakyat jelata meningkat”. Selanjutnya

³¹ Arie S. Hutagalung, dkk. 2012. *Hukum Pertanahan Di Belanda Dan Indonesia*. Denpasar: Pustaka Larasan, hlm. 257.

landreform bertujuan untuk: “memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk seluruh rakyat Indonesia, terutama kaum tani”.³²

Menteri Agraria Sadjarwo dalam pidatonya pada tanggal 12 September 1960 mengenai Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria di muka sidang DPR-GR, antara lain menyatakan tujuan *landreform* adalah:

1. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula dengan merombak struktur pertanian sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadaan sosial.
2. Untuk melaksanakan prinsip “Tanah untuk Tani” agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan alat pemerasan.
3. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial.
4. Untuk mengakhiri sistem tuan-tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga.
5. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

Sehubungan dengan pengertian *landreform* tersebut, maka tujuan diadakannya *landreform* adalah:

1. Untuk menyempurnakan adanya pemerataan tanah, ada dua dimensi untuk tujuan ini, pertama, adanya usaha untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah diantara para pemilik tanah. Ini dapat dilakukan melalui usaha yang intensif, yaitu dengan redistribusi tanah; kedua, untuk mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil yang dapat merupakan usaha untuk memperbaiki persamaan di antara petani secara menyeluruh.

³² Boedi Harsono. *Op. Cit.*, hlm. 364.

2. Untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah.

Sesuai dengan tujuan *landreform* tersebut di atas dengan mengingat situasi dan kondisi agraria di Indonesia pada waktu itu, maka program *landreform* meliputi:³³

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah,
2. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut “*absentee*” atau “*guntai*”
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah swapraja dan tanah-tanah negara.
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi-hasil tanah pertanian.
6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Tanah-tanah yang menjadi obyek *Landreform* yang akan direstribusikan pada para petani penggarap menurut ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, meliputi:

1. Tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

³³ *Ibid.*, hlm. 367.

2. Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanahnya atau karena pemilikan tanah *absentee* menyebabkan:
 - a. penguasaan tanah yang tidak ekonomis;
 - b. menimbulkan sistem penghisapan;
 - c. ditelantarkan
3. Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang dengan berlakunya ketentuan UUPA menjadi hapus dan beralih kepada negara.
4. Tanah-tanah lain yang langsung dikuasai oleh negara misalnya bekas tanah partikelir, tanah-tanah dengan Hak Guna Usaha yang telah berakhir waktunya, dihentikan atau dibatalkan.
5. Tanah-tanah lain, tidak termasuk di dalamnya tanah-tanah wakaf dan tanah-tanah untuk peribadatan.

Tetapi sebelum hal yang tersebut di atas dibagi-bagikan kepada petani penggarap, terlebih dahulu dinyatakan sebagai tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Oleh karena itu dalam menjalankan tujuan *Landreform* maka perlu diperhatikan asas-asas *Landreform* itu sendiri sebagai berikut:

1. Asas penghapusan tuan-tuan tanah besar sesuai Pasal 7 UUPA;
2. Asas pembatasan luas maksimum dan/atau minimum tanah (penyebab terjadi monopoli pemilikan tanah pertanian) sesuai Pasal 17 UUPA;
3. Asas pemerasan orang oleh orang lain, perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga-warga yang kuat kedudukan ekonominya sesuai Pasal 11 UUPA;

4. Asas kewajiban mengerjakan dan mengusahakan sendiri secara aktif tanah miliknya agar tidak terjadi tanah-tanah terlantar dan penggunaan tanah yang tidak efisien sesuai Pasal 10 UUPA.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dan untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan sesuai Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-pokok Agraria. Pengaturan inilah menjadi tulang punggung/ atau dasar peran pemerintah di dalam melahirkan ketentuan tentang Pertanahan Nasional yang kemudian dituangkan lebih lanjut kedalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang bunyinya setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Dengan adanya ketentuan itu sebagaimana pula diamanatkan dalam ayat (2) Undang-Undang yang sama lahirlah Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tersebut di atas.

Penetapan luas tanah pertanian diatur dalam Pasal 17 UUPA sebagai berikut:

1. Dengan mengingat ketentuan dalam (Pasal 7) maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak tersebut dalam (Pasal 16) oleh suatu keluarga atau badan hukum.
2. Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) Pasal ini dilakukan dengan peraturan perundang-undangan dalam waktu yang singkat.
3. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) Pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuanketentuan dalam peraturan pemerintah.
4. Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) Pasal ini yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan

Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian ditentukan sebagai berikut:

1. menyebutkan bahwa pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan letak tanah tersebut;
2. Kewajiban tersebut pada ayat 1 Pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan panitia *landreform* daerah tingkat II;
3. Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 Pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama dua tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu;
4. Ketentuan dalam ayat (1) dan (3) Pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau di kecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat (2) Pasal ini, yang sedang menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka yang sedang menjalankan tugas negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-Undang Nomor 56 Prp tahun 1960;

5. Jika kewajiban tersebut pada ayat (1) dan (3) Pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan peraturan ini;
6. Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat Pasal ini diberi ganti kerugian menurut ketentuan peraturan ini.

Sebagai turunan peraturan lanjutannya dimuat dalam ketentuan Pasal 7 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, ditentukan sebagai berikut:

1. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak, harus: mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
2. Dalam hal ketentuan Pasal 1 tidak terpenuhi, hak atas tanahnya hapus dan tanahnya dikuasai langsung oleh Negara.
3. Pemilik tanah yang tanahnya jatuh kepada Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diberikan ganti kerugian yang layak.
4. Hapusnya hak atas tanah dan pemberian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Hambatan Dan Kendala Dalam Pengelolaan Tanah-Tanah *Absentee*

Hak milik atas tanah adalah hak kebendaan atas tanah yang bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuh dibandingkan dengan hak-hak lainnya, yang dapat dimiliki oleh warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum Indonesia yang

ditetapkan secara khusus oleh pemerintah, dengan mengingat fungsi sosial terhadap hak atas tanah.

Karena hukum agraria kita menganut asas kebangsaan, maka hak milik hanya dapat dimiliki oleh warga Negara Indonesia saja dan badan-badan hukum Indonesia yang ditetapkan khusus oleh pemerintah. Jadi, warga Negara asing (tanpa kecuali) ataupun badan hukum asing (tanpa kecuali) tidak mungkin sama sekali mendapatkan hak milik atas tanah.

Disamping itu hak milik atas tanah bersifat individual. Artinya, pada prinsipnya hanya orang atau individu saja yang dapat memiliki hak, kecuali badan-badan hukum yang khusus saja, yang untuk itu harus ditetapkan oleh pemerintah, misalnya badan hukum berupa gereja, masjid dan sebagainya.

Undang-undang juga menetapkan bahwa hak milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh. Hal ini mempunyai konsekuensi hukum sebagai berikut:

1. Pemilik dari hak milik memiliki kewenangan yang lebih luas jika dibandingkan dengan hak-hak atas tanah lainnya.
2. Masa berlaku hak milik tidak ada batas.
3. Hak milik dapat beralih, dialihkan atau dijadikan jaminan utang.
4. Karena hak-hak atas tanah (termasuk hak milik) mempunyai fungsi individual dan sosial sekaligus, maka hak milik atas tanah dapat dibebaskan dan dicabut oleh pemerintah untuk kepentingan umum.

Sesuai ketentuan Pasal 3a PP No.41 Tahun 1964, apabila berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediaman keluar kecamatan tempat letak tanah, wajib melaporkan kepada pejabat yang berwenang, maka satu tahun terhitung sejak

berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun dia meninggalkan tempat tinggalnya, diwajibkan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu. Apabila dia tidak melapor, maka kewajiban itu harus dilaksanakan dalam 2 (dua) tahun sejak meninggalkan tempat kediamannya.

Khusus tanah yang di peroleh melalui pewarisan, maka (ahli waris) dalam waktu satu (satu) tahun sejak pewarisnya meninggal dunia diwajibkan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang berdomisili di kecamatan letak tanah atau berpindah di kecamatan letak tanah itu (Pasal 3c PP No. 41 Tahun 1964).

Dengan adanya pemilikan tanah secara *absentee*, maka dua kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemiliknya, yakni sebagai berikut:³⁴

1. Memindahkan kepemilikan tanah, pemilik tanah harus mengalihkan tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan tempat tinggalnya, atau pemilikan tanah yang pindah ke kecamatan tempat letak tanahnya sesuai ketentuan pasal 3 ayat 1 PP No. 224 Tahun 1961. Berdasarkan pasal ini, jangka waktu untuk memindahkan atau berpindah adalah 6 bulan sejak berlakunya PP No. 224 Tahun 1961.
2. Pengajuan hak baru, berdasarkan ketentuan pasal 3 Permendagri mereka yang memiliki tanah pertanian secara *absentee* dan belum dikuasai oleh pemerintah berdasarkan PP No. 224 Tahun 1961 wajib melaporkan kepada panitia pertimbangan *landrefom* kabupaten/ kota yang bersangkutan dalam waktu 6 (enam) bulan setelah berlakunya Permendagri No .15 Tahun 1974. Untuk

³⁴ Rahmat Ramadhani. *Hukum Agraria (Suatu Pengantar)*. Op.Cit., hlm. 143-144.

selanjutnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya jangka waktu lapor diwajibkan untuk mengakhiri kepemilikannya dengan jalan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan letak tanah itu, atau berpindah ke kecamatan letak tanah itu, atau mengajukan permohonan hak baru yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan peruntukan dan penguasaannya. Arti pindah tempat tinggal yang di sebutkan dalam uraian di atas tidak cukup dengan bukti Kartu Tanda Penduduk (KTP) saja, melainkan harus benar-benar berumah tangga dan/atau menjalankan kehidupan sehari-hari di tempat kecamatan yang baru, sehingga memungkinkan menggarap tanahnya sendiri secara aktif dan efisien. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat 5 dan 6 PP No. 224 Tahun 1961, tanah-tanah *absentee* itu diambil alih oleh pemerintah untuk selanjutnya dibagikan (diredistribusikan) kepada para petani, dan kepada pemiliknya diberikan ganti kerugian.

Pengertian macam-macam peralihan hak atas tanah, baik yang berbentuk beralih maupun dialihkan:

1. Pewarisan tanah adalah berpindahnya hak atas tanah dari pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah sebagai pewaris ke pada pihak lain sebagai ahli waris disebabkan pemilikan tanah atau pemegang hak atas tanah meninggal dunia.
2. Jual beli tanah perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya oleh pemilik atau pemegang hak atas tanah sebagai penjual

kepada pihak lain sebagai pembeli menyerahkan sejumlah uang sebagai harga yang besarnya sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak.

3. Tukar-menukar tanah adalah perbuatan hukum berupa saling menyerahkan hak atas tanah untuk selama-lamanya dari pemegang hak atas tanah yang satu kepada pemegang hak atas tanah yang lain.
4. Hibah tanah adalah perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya oleh pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah kepada pemilik lain tanpa pembayaran sejumlah uang dari penerima hak atas tanah kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah.
5. Pemasukan dalam modal perusahaan adalah perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya atau pemegang hak atas tanah kepada perusahaan yang akan difungsikan sebagai modal perusahaan.
6. Lelang tanah adalah perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya oleh pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah melalui penjualan hak atas tanah yang terbuka untuk umum oleh Kantor Lelang setelah di terbitkan Surat Keterangan Pendaftaran Lelang (SKPT) oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan harga yang tertinggi yang didahului oleh pengumuman lelang.

Pengertian beralih dan dialihkan, yaitu:

1. Beralih

Beralih menunjuk pada berpindahnya hak atas tanah kepada pihak lain karena pemegang haknya meninggal dunia. Peralihan hak atas tanah disini

terjadi karena hukum, artinya dengan meninggalnya pemegang hak atas tanah, maka ahli warisnya memperoleh hak atas tanah tersebut.

2. Dialihkan

Dialihkan menunjuk pada berpindahnya hak atas tanah kepada pihak lain karena perbuatan yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar pihak lain tersebut memperoleh hak itu. Adapun perbuatan hukum itu bisa berupa jual-beli, tukar-menukar, hibah, hibah wasiat, atau pemberian dengan wasiat.

Larangan kepemilikan tanah secara *absentee* ini sudah di dasari betul oleh para pembentuk Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Selain sebagaimana yang telah diamanatkan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945.

Bicara tentang larangan kepemilikan tanah *absentee* dalam Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agrarian dapat dilihat pada pasal 10 ayat (1) menyatakan setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Dapat dilihat dari pasal 10 ayat (1) tersebut secara tidak langsung setiap orang maupun badan hukum wajib mengusahakan tanah pertanian secara aktif supaya tidak ada tanah pertanian yang hilang manfaatnya. Itulah dasar mengapa memiliki tanah secara *absentee* itu dilarang.

Proses terjadinya kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Langkat, karena adanya jual beli tanah secara di bawah tangan yang hanya di ketahui oleh seorang Camat ataupun Kepala Desa, sehingga tidak dapat terdeteksi

oleh pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat. Dalam praktek jual beli di hadapan Camat atau Kepala Desa itu tidak memerlukan domisili para pihak, sehingga tidak tertutup kemungkinan dapat terjadi kepemilikan tanah secara *absentee*.

Para pihak khususnya masyarakat desa melakukan jual beli di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) pastinya akan menambah biaya yang cukup mahal dan memerlukan waktu yang lama. Biasanya peralihan hak atas tanah pertanian itu dikarenakan oleh berbagai sebab antara lain untuk investasi bagi mereka yang mempunyai dana yang berlebih.

Hambatan Badan Pertanahan Nasional yang paling mendasar dalam penyelesaian masalah kepemilikan tanah *absentee* di Kabupaten Langkat, antara lain:³⁵

1. Masih banyak masyarakat yang belum mengetahui aturan mengenai larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.
2. Masih kurangnya kesadaran masyarakat tentang adanya aturan larangan kepemilikan tanah *absentee*.
3. Masih kurangnya sarana informasi dan teknologi yang canggih guna mendukung kinerja dari pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat.
4. Masih banyak terdapat tanah-tanah yang belum terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat.

³⁵ Hasil wawancara dengan Hanna M. Aritonang, selaku Kepala Seksi Penataan Dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat, tanggal 8 November 2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat.

Hambatan teknis seperti tidak jelasnya hak kepemilikan dan penguasaan tanah serta peruntukannya yang membuat sulitnya dilaksanakan penerapan aturan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Langkat.

Peran BPN Kabupaten Langkat, Camat serta Kepala Desa dalam penegakan hukum terhadap kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Langkat sangat dibutuhkan untuk melakukan pengawasan dalam hal khususnya kepemilikan tanah pertanian, namun tetap saja masih banyak masyarakat yang tidak mengindahkan peraturan tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.³⁶

Struktur organisasi Kantor Badan Pertanian Kabupaten Langkat, diantaranya:³⁷

1. Kepala Kantor Pertanahan
2. Sub bagian tata usaha:
 - a. Urusan umum dan Kepegawaian
 - b. Urusan Perencanaan, Evaluasi dan Pelaporan
 - c. Urusan keuangan
3. Seksi penataan pertanahan :
 - a. Sub seksi penataan tanah dan kawasan tertentu
 - b. Sub seksi *landreform* dan konsolidasi tanah
4. Seksi hubungan hukum pertanahan :

³⁶ Hasil wawancara dengan Hanna M. Aritonang, selaku Kepala Seksi Penataan Dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat, tanggal 8 November 2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat.

³⁷ Hasil wawancara dengan Hanna M. Aritonang, selaku Kepala Seksi Penataan Dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat, tanggal 8 November 2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat.

- a. Sub seksi penetapan hak tanah dan pemberdayaan hak tanah masyarakat
 - b. Sub seksi pendaftaran hak tanah
 - c. Sub seksi pemeliharaan data hak tanah dan pembinaan PPAT
5. Seksi Pengadaan tanah :
- a. Sub seksi pemanfaatan tanah pemerintah dan penilaian
 - b. Sub seksi fasilitas pengadaan dan penetapan tanah pemerintah
6. Seksi penanganan masalah dan pengendalian pertanahan :
- a. Sub seksi penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan
 - b. Sub seksi pengendalian pertanahan
7. Seksi Infrastruktur Pertanahan :
- a. Sub seksi pengukuran dan pemetaan dasar
 - b. Sub seksi pengukuran dan pemetaan kadastral

Pada penelitian ini yang bertanggung jawab menangani masalah kepemilikan tanah secara *absentee* adalah seksi penataan pertanahan. Upaya Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian masalah kepemilikan tanah *absentee* di Kabupaten Langkat bisa dilakukan dengan cara.³⁸

1. Melakukan pemeriksaan langsung ke masyarakat dengan menggunakan data/laporan yang ada supaya menghimbau kepada pemilik tanah untuk mengalihkan hak atas tanahnya kepada warga yang berada di sekitar kecamatan letak tanah *absentee*.
2. Menganjurkan masyarakat untuk berpindah domisili ke tempat letak tanah pertanian berada, dengan membuat Surat Keterangan berdomisili di tempat

³⁸ Hasil wawancara dengan Hanna M. Aritonang, selaku Kepala Seksi Penataan Dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat, tanggal 8 November 2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat.

tanah pertanian tersebut atau berdekatan dengan kecamatan letak tanah *absentee* yang dimaksud.

3. Mengubah peruntukan tanah atau penggunaannya bukan untuk pertanian melainkan untuk bisnis property.
4. Memberikan pilihan bagi pemilik tanah *absentee* untuk melakukan perjanjian bagi hasil dengan warga setempat dimana letak tanah pertanian tersebut.

C. Eksistensi Atas Kepemilikan Tanah Secara *Absentee*

1. Gambaran Umum Kabupaten Langkat

Kabupaten Langkat adalah sebuah kabupaten yang terletak di Sumatra Utara, Indonesia. Ibu kotanya berada di Stabat. Kabupaten Langkat terdiri dari 23 Kecamatan dengan luas 6.273,29 km² dan berpenduduk sejumlah 1.041.775 jiwa (2020). Nama *Langkat* diambil dari nama Kesultanan Langkat yang dulu pernah ada di tempat yang kini merupakan kota kecil bernama Tanjung Pura.

Berdasarkan angka hasil Sensus Penduduk tahun 2000, penduduk Kabupaten Langkat berjumlah 902.986 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk 1,14 persen pada periode 1990-2000 dan kepadatan penduduk sebesar 144,17 jiwa per km². sedangkan tahun 1990 adalah sebesar 1,07 persen. Untuk tahun 2008, berdasarkan hasil proyeksi penduduk Kabupaten Langkat bertambah menjadi 1.042.523 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk 1,80 untuk periode 2005-2010.

Jumlah penduduk terbanyak terdapat di Kecamatan Stabat yaitu sebanyak 83.223 jiwa sedangkan penduduk paling sedikit berada di Kecamatan Pematang Jaya sebesar 14.779 jiwa. Kecamatan Stabat merupakan kecamatan yang paling

padat penduduknya dengan kepadatan 918 jiwa per km² dan Kecamatan Batang Serangan merupakan kecamatan dengan kepadatan penduduk terkecil yaitu sebesar 42 jiwa per km².

Jumlah penduduk Kabupaten Langkat per jenis kelamin lebih banyak laki-laki dibandingkan penduduk perempuan. Pada tahun 2008 jumlah penduduk laki-laki sebesar 521.484 jiwa, sedangkan penduduk perempuan sebanyak 521.039 jiwa dengan rasio jenis kelamin sebesar 100,09 persen.

2. Eksistensi Atas Kepemilikan Tanah Secara *Absentee* di Kabupaten Langkat

Program *landreform* sangat ditentukan oleh kondisi dari suatu Negara, sebab *landreform* merupakan sasaran atau target yang harus diwujudkan oleh pemerintah suatu Negara. Oleh karena itu, suatu Negara yang telah beralih dari Negara agraris menuju Negara industri, berarti pemerintahannya mampu mewujudkan tujuan *landreform* tersebut. Di Indonesia program *landreform* meliputi:

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b. Larangan pemilikan tanah secara *absentee* atau guntai;
- c. Retribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah Negara;
- d. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;

- e. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampaui kecil.

Aturan mengenai larangan kepemilikan tanah absentee di atur didalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah serta Peraturan Menteri, diantaranya; Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Yang Tambahan Dan Perubahannya Terdapat Pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Ganti Kerugian, Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Penguasaan hak atas tanah berisikan pengertian serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang di Haki. “Sesuatu” yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah.

Penguasaan hak atas tanah dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah tertentu dengan subjek tertentu sebagai pemegang haknya. Akan tetapi penguasaan hak atas tanah merupakan merupakan hubungan hukum yang kongkret (*subjektif recht*) jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang hak.

Berbeda dengan penguasaan, pemilikan mempunyai sosok hukum yang lebih jelas dan pasti. Ia juga menunjukkan hubungan seseorang dengan objek yang

menjadi sasaran pemilikan. Namun berbeda dengan penguasaan yang lebih bersifat faktual. Pemilikan terdiri dari suatu kompleks hak-hak, yang kesemuanya dapat digolongkan dalam *ius in rem*, karena ia berlaku terhadap semua orang, berbeda dengan *ius personam* yang hanya berlaku terhadap orang-orang tertentu. Oleh karena itu, hak milik itu terdiri dari:

- a. Hak untuk memiliki sesuatu. Pemilik berhak untuk memiliki suatu benda atau barang yang dimilikinya. Benda atau barang ini barang kali telah dicuri, diberikan kepada seseorang untuk sementara waktu atas dasar pinjaman, digadaikan dan lain-lain. Bagaimana pemilik dapat menguasai kembali benda atau barangnya dalam hubungan tersebut di atas telah selesai. Dalam beberapa kasus tertentu, pemilik dapat mengajukan tuntutan atau gugatan untuk mengembalikan benda atau barang miliknya.
- b. Hak untuk menggunakan dan menikmati. Pada dasarnya pemilik dapat menggunakan dan menikmati barang miliknya sesuka hati.
- c. Hak untuk memakai, mengasingkan atau bahkan membinasakan.
- d. Hak milik jangka waktunya tidak terbatas. Pemilikan ini jangka waktunya tidak terbatas. Sebaliknya, hak penguasaan yang bersifat sementara memiliki jangka waktu yang terbatas, jika kontrak sewa telah berakhir, dia harus mengembalikan haknya kepada pemilik benda atau barang yang disewa dan sebagainya. Kepentingan pemilik terhadap barang atau benda miliknya, juga tidak terhenti oleh kematian dirinya, hak milik itu akan diwariskan sesuai dengan undang-undang kewarisan yang berlaku atau atas dasar syarat-syarat yang termuat dalam *testamen*.

e. Pemilik juga mempunyai sifat sisa dalam arti bahwa walaupun hak penguasaan telah diserahkan kepada pihak lain karena kontrak sewa, misalnya hak-hak yang tersisa terhadap benda atau barang tersebut tetap melekat pada pemiliknya. Namun, harus diingat bahwa kekuasaan yang dimiliki pemilik terhadap benda atau barang miliknya tidaklah bersifat mutlak. Oleh karena itu walaupun pemilikan ini tidak dapat dipertengkarkan, masih juga dipergunakannya mungkin dibatasi oleh hukum yang berlaku.

Pemilikan mempunyai arti tersendiri dengan hubungannya dengan kehidupan masyarakat tempat ia diterima sebagai satu konsep hukum. Apabila kita membicarakan dalam arti yang demikian itu, maka kita akan membicarakan pemilikan dalam konteks sosial, tidak lagi sebagai kategori yuridis. Dalam konteks yang demikian itu, maka pemilikan bisa merupakan indeks, tidak hanya bagi tingkat kesejahteraan dari pemilikannya, tetapi juga bagi kedudukan sosialnya.

Macperson menyebutkan paling tidak ada dua kekeliruan dalam menggunakan istilah hak milik. *Pertama*, umumnya mengartikan milik sebagai harta benda. Hal ini berbeda dengan para filsuf, ahli hukum dan ilmuwan sosial/politik yang mengartikan milik sebagai suatu hak. *Kedua*, milik diidentikkan dengan milik pribadi, suatu hak perorangan yang bersifat eksklusif, hak seseorang untuk mengenyampingkan yang lain dalam menggunakan dan memanfaatkan sesuatu.

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *absentee/guntai* umumnya bertempat tinggal

dikota. Orang yang tinggal dikota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang yang tinggal di Kota sudah jelas bukan termasuk kategori petani. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusaha tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang Kota yang tidak tinggal di desa.³⁹

Sehingga berdasarkan hal tersebut diketahui yang menjadi faktor penyebab terjadinya tanah pertanian *absentee/guntai* adalah:

- a. Faktor masyarakat, yaitu kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat. Di dalam masyarakat, ketertiban tentunya merupakan hal yang sangat diperlukan terutama untuk menciptakan kedamaian dalam pergaulan hidup manusia, bahwa kedamaian tersebut berarti adanya ketertiban (yang bersifat lahiriah) dan ketentraman (bersifat batiniah) Indikator yang terdapat dalam kesadaran hukum. Menurut Soerjono Soekanto ada 4 macam, yaitu :
 - 1) Pengetahuan hukum
 - 2) Pemahaman hukum
 - 3) Sikap hukum
 - 4) Perilaku hukum

Dalam hal ini, walaupun pemerintah telah berusaha untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, namun hal ini tidak lepas pula dari peran serta masyarakat untuk mematuhi peraturan-

³⁹ Dinalara Dermawati Butarbutar. "Mengatasi Kepemilikan Tanah *Absentee/ Guntai*". Pakuan Law Review. Vol 1, No 2 2015.

peraturan yang telah ada. Hal ini tidak lepas dari itikad seseorang yang sudah mengetahui tentang peraturan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut, mereka sengaja melanggar peraturan tersebut demi keuntungan ekonomi diri sendiri.

Tanah pertanian *absentee/guntai* yang terjadi karena jual beli di bawah tangan, pada umumnya oleh pemiliknya dihasilkan pada penduduk setempat sebagai petani penggarap. Hubungan hukum seperti ini sudah berlaku umum dan bagi penduduk setempat, khususnya para petani penggarap dirasakan cukup menguntungkan baik dari segi ekonomi maupun hubungan sosial/kekeluargaan.

b. Faktor Budaya

Dalam kaitannya dengan faktor penyebab terjadinya tanah *absentee/guntai* dari aspek kebudayaan, yaitu karena adanya pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan berpola dari manusia sendiri. Pewarisan sebenarnya menjadi peristiwa hukum yang lumrah terjadi dimana-mana di setiap keluarga, akan tetapi peristiwa hukum ini menjadi penting diperhatikan sehubungan dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, apalagi jika ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* itu sebenarnya bisa dihindari dengan ahli waris itu pindah ke kecamatan di mana tanah warisan itu berada, atau tanah warisan itu dialihkan kepada penduduk yang berdomisili di kecamatan itu.

Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindarkan diri dari ketentuan tanah *absentee/guntai* sulit untuk dapat dipenuhi. Namun, walaupun terjadi demikian, para kepala desa atau aparat desa umumnya melindungi pula kepentingan para ahli waris itu. Pertimbangan yang dijadikan dasar untuk berbuat demikian antara lain karena mereka mengenal baik pewaris maupun ahli warisnya. Para ahli waris umumnya menyatakan ingin tetap memiliki tanah warisan itu sebagai penopang kehidupan di hari tua. Kehendak merantau bagi mereka adalah untuk memperbaiki kehidupannya, dan setelah tua mereka ingin menghabiskan sisa hidupnya di daerah asalnya. Dengan alasan seperti itu, maka aparat desa tidak pernah melaporkan terjadinya tanah *absentee/guntai* karena pewarisan itu.

Kalaupun ada pewarisan, ahli waris yang berada dalam perantauan itu selalu dianggap penduduk desanya. Dengan demikian, tanah-tanah *absentee/guntai* yang secara materiil memang ada dan terjadi karena pewarisan itu, secara formal tidak pernah diketahui datanya, sehingga lolos dari kemungkinan ditetapkan pemerintah sebagai obyek *landreform*.

c. Faktor Hukum

Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* termasuk ketentuan hukum yang bersifat memaksa, dengan kata lain ketentuan-ketentuan dalam Pasal 10 UUPA termasuk peraturan-peraturan yang tidak boleh dikesampingkan. Undang-undang ini dari segi hukumnya, jelaslah bahwa secara formal keseluruhan peraturan

perundangan yang mengatur adalah sah, karena dibentuk oleh pejabat/instansi yang berwenang dan dalam pembentukannya telah melalui proses sebagaimana yang ditentukan. Namun, dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini.

Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

d. Faktor Sarana dan Prasarana

Selama ini Kantor Pertanahan tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut, yaitu tidak adanya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan/penguasaan tanah *absentee/guntai* dari aparat di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan. Kurangnya koordinasi dan kerjasama ini justru menimbulkan bentuk pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut.

e. Faktor Aparat atau Penegak Hukumnya

Mengenai persoalan dan permasalahan tanah *absentee/guntai*, sebenarnya keberadaan Camat/Kepala Desa sangat strategis dalam membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah *absentee/guntai*. Namun, peran yang

strategis ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya bahkan kadang saling berbenturan. Misalnya aparat desa dan kecamatan dianggap sebagai penyebab terjadinya pemilikan KTP ganda, sehingga menyebabkan adanya peralihan tanah pertanian pada pihak lain yang secara fisik tidak bertempat tinggal di kecamatan yang sama tetapi secara materiil telah sah adanya jual beli tanah tersebut. Ternyata pemilikan KTP ganda ini sulit untuk dipantau karena dari Kantor Pertanahan sendiri tidak dapat mengetahui secara pasti apakah KTP itu asli atau palsu. Pada prinsipnya Kantor Pertanahan hanya memproses berkas yang sudah memenuhi syarat formal, yaitu salah satunya dengan adanya bukti identitas dari pemilik tanah yang bersangkutan. Sehingga hal tersebut berakibat banyaknya tanah-tanah absentee/guntai yang terselubung.

f. Faktor Ekonomi

Diketahui bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena memiliki nilai ekonomis. Perhatian masyarakat kota-kota besar yang kondisi ekonominya cukup baik dan bermodal kuat untuk membeli dan menjadikan tanah tersebut sebagai investasi di hari tuanya nanti, karena mereka mempunyai harapan tanah tersebut harganya akan selalu meningkat. Seperti yang telah diuraikan di atas, bagi seorang petani, tanah pertanian adalah suatu sumber kehidupan, lambang status dalam masyarakat agraris. Karena itu, seorang petani tidak mungkin meninggalkan tanah pertaniannya, membiarkan tanahnya menjadi tanah absentee/guntai. Selain itu, data menunjukkan bahwa yang memiliki tanah pertanian secara absentee/guntai, bukanlah para petani, tetapi orang-orang Kota yang membeli tanah pertanian. Tanah itu dibeli

bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya, tetapi dibeli sebagai sarana investasi dan dijual kembali setelah harganya tinggi.⁴⁰

Disisi lain, perlindungan hukum bagi ahli waris pemilik hak atas tanah *absentee* yang bertempat tinggal di luar daerah dalam hal ini perlindungan hukum diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada ahli waris, apabila pewarisan telah sesuai menurut peraturan perundang-undangan dalam arti ahli waris tersebut adalah benar-benar ahli waris dari pemilik tanah *absentee* serta ahli waris yang bertempat tinggal di luar daerah tersebut menggarap tanah pertaniannya, dengan demikian hukum memberikan perlindungan hukum bagi ahli waris tersebut hal ini sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 10 UUPA bahwa, setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara- cara pemerasan adapun cara-cara pemerasan tersebut telah ditentukan dalam Pasal 53 UUPA yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian, dengan demikian apabila ahli waris dari pewaris yang memiliki tanah *absentee* bertindak melakukan cara-cara pemerasan yang demikian maka ahli waris tersebut tidak mendapat perlindungan hukum.

Peristiwa hukum pewarisan menyebabkan ahli waris memiliki harta waris yang berupa tanah pertanian secara *absentee*. Apabila ahli waris tidak mengusahakan atau memanfaatkan tanah *absentee* sebagaimana mestinya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan maka tidak ada perlindungan

⁴⁰ *Ibid.*

hukum terhadap ahli waris tersebut. PP. No. 24 Tahun 1961 mewajibkan pemilik tanah pertanian secara *absentee* dalam waktu tertentu harus mengalihkan hak atas tanahnya, jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan akan diambil alih oleh pemerintah dan kepada bekas pemiliknya akan diberikan ganti kerugian.⁴¹

Salah satu isu pertanahan yang krusial saat ini adalah pengaruh sentralisasi penguasaan tanah bagi segelintir orang disatu pihak dan lepasnya hak garap bagi petani penggarap. Hal ini karena dipengaruhi perkembangan sistem penguasaan dan pemilikan tanah pada zaman Hindia Belanda, yaitu faham Kapitalisme, Feodalisme dan konsep Liberal Individualisme yang diwarisi oleh Hukum Kolonial masih mempengaruhi perilaku pemilik tanah dalam pemilikan dan penguasaan tanahnya. Di samping itu, ada semacam anggapan yang berkembang di kalangan masyarakat bahwa tanah itu dianggap sebagai bank yang paling aman untuk menyimpan uang dan menguntungkan.

Pandangan demikian adalah suatu hal yang wajar dalam suatu Negara yang sedang berkembang, akan tetapi akibatnya timbul kecenderungan besar untuk mengumpulkan tanah di kalangan para pemilik uang sebagai tuan tanah. Perbuatan tersebut tidaklah menjadi persoalan bilamana tidak dilakukan secara berlebihan dengan mengorbankan rakyat kecil yang dapat menimbulkan jurang pemisah yang cukup dalam antara pemilik uang yang berkeinginan untuk memiliki tanah sebanyak-banyaknya dengan golongan rakyat/petani kecil yang pada umumnya tidak mampu sehingga terpaksa menyerahkan sebagian atau

⁴¹ Elfira Permatasari, Habib Adjie, Hardianto Djanggih. “*Perlindungan Hukum Kepemilikan Tanah Absentee yang Diperoleh Akibat Pewarisan*”. *Varia Justicia*. Vol 14, No 1 2018.

seluruh tanahnya pada pemilik uang tersebut. Petani pemilik tanah kadang-kadang dalam keadaan mendesak memerlukan uang yang diharapkan dari hasil penjualan tanahnya. Pemilik uang yang membeli tanah -tanah pertanian di desa-desa pada umumnya orang-orang Kota yang sudah mempunyai pekerjaan bukan sebagai petani, dan mereka bertempat tinggal menetap di Kota. Hal ini merupakan salah satu sebab timbulnya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*.⁴²

Berdasarkan data dari Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat, terdapat beberapa orang yang memiliki tanah secara *absentee*, diantaranya:⁴³

No.	Nama Pemilik	Domisili	Letak Tanah	Luas Tanah
1.	A.K.S	Kec.Binjai Selatan	Kec. Gebang Langkat
2.	S.S	Kec.Sei Lengan	Kec. Gebang Langkat	±13.299,41m ²
3.	M.P	Kec. Medan Baru	Kec. Gebang Langkat	±16.446 m ²
4.	A	Kec. Binjai Selatan	Kec. Gebang Langkat	±13.157,5 m ²

Menurut Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, jika seorang memiliki tanah secara *absentee* akibat hukumnya tanah tersebut akan di ambil oleh pemerintah dan akan diberikan pemberian ganti kerugian sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁴² Syamsu Alam. “*Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Terjadinya Tanah Absentee Dan Dampaknya Bagi Masyarakat Di Kecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar*”. Jurnal Papatuzdu. Vol. 8, No. 1 2014.

⁴³ Hasil wawancara dengan Hanna M. Aritonang, selaku Kepala Seksi Penataan Dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat, tanggal 8 November 2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat.

Namun, selama ini belum ada tanah *absentee* di Kabupaten Langkat ini yang di ambil oleh pemerintah dan di beri ganti kerugian, karena pada umumnya masyarakat di Kabupaten Langkat melakukan jual beli dengan cara di bawah tangan dengan disaksikan oleh Camat/Kepala Desa dan jelas tanah yang mereka miliki peruntukannya digunakan sebagai tanah pertanian. Beberapa pemilik tanah secara *absentee* diatas bisa terdata karena mereka ingin mengurus permohonan hak milik atas tanah ke Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat, sedangkan tanah mereka masih berdasarkan SK kepala Desa/Camat.⁴⁴

Pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat menolak permohonan tersebut sebab kepemilikan tanah tersebut dilarang karena melanggar asas dari *landreform* yang terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 yang mana dilarang memiliki tanah secara *absentee*. Jadi secara tidak langsung kepemilikan tanah secara *absentee* mengakibatkan tanah pertanian tersebut tidak dapat di daftarkan di BPN Kabupaten Langkat sebagai sertifikat Hak Milik. Pihak Badan Pertanahan Nasional memberi teguran/himbauan supaya tanah tersebut dialihkan kepemilikannya kepada orang yang berdomisili di kecamatan tanah tersebut/ berpindah ke kecamatan tersebut.

Tidak adanya kepastian data tentang kepemilikan tanah *absentee* di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat dan juga masyarakat masih banyak yang melakukan jual beli di bawah tangan khususnya di daerah pedesaan mengakibatkan sulitnya untuk menindak lanjuti permasalahan tanah *absentee* tersebut.

⁴⁴ Hasil wawancara dengan Hanna M. Aritonang, selaku Kepala Seksi Penataan Dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat, tanggal 8 November 2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat.

Faktor-faktor yang mempengaruhi timbulnya kepemilikan tanah *absentee* di daerah Kabupaten Langkat, yaitu:⁴⁵

- a. Karena tanah yang di miliki oleh seseorang maupun badan hukum itu penggunaannya sebagai tanah pertanian/ lahan pertanian.
- b. Pada kecamatan/desa khususnya di Kabupaten Langkat termasuk sebagai tanah objek *landreform*.
- c. Kurangnya pengetahuan hukum di dalam masyarakat desa sehingga masyarakat menganggap bahwa menjual tanah kepada orang luar daerah merupakan hal yang biasa saja.
- d. Kurang pahamnya pihak Kecamatan/Desa terkait larangan kepemilikan tanah *absentee* di daerah tersebut karena pada umumnya warga desa melakukan jual beli di bawah tangan dan hanya di sahkan oleh camat/ kepala desa dan tanpa di daftarkan ke BPN.

Agar masyarakat memahami tentang larangan kepemilikan tanah *absentee*, selain yang diperbolehkan oleh undang-undang untuk memilikinya, maka Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat melakukan tindakan seperti:⁴⁶

- a. Membuat program strategis tentang pemahaman tanah *absentee* di dalam masyarakat.
- b. Melalui seminar mahasiswa, misalnya hak-hak apa saja yang dapat didaftarkan menjadi hak atas tanah di atas tanah *absentee*.

⁴⁵ Hasil wawancara dengan Hanna M. Aritonang, selaku Kepala Seksi Penataan Dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat, tanggal 8 November 2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat.

⁴⁶ Hasil wawancara dengan Hanna M. Aritonang, selaku Kepala Seksi Penataan Dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat, tanggal 8 November 2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat.

- c. Secara langsung *face to face* antara pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat dengan masyarakat.

Orang-orang yang dikecualikan dari larangan pemilikan tanah *absentee* adalah yang berikut ini:

- a. Orang-orang yang berdomisili di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang oleh Panitia Pertimbangan *Landreform* Kabupaten/ Kota masih dimungkinkan adanya penggarapan tanah secara efisien dan tanah itu telah dimilikinya sejak saat berlaku PP No. 224 Tahun 1961.
- b. Pegawai Negeri Sipil Dan TNI serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka.
- c. Orang yang sedang menunaikan kewajiban agama.
- d. Mereka yang mempunyai alasan khusus lainnya yang di terima oleh Direktorat Jendral Agraria (sekarang BPN).

Menurut ketentuan PP No. 224 Tahun 1961, yang dimaksud dengan Pegawai Negeri sipil adalah pegawai negeri sebagaimana di maksud dalam UU No. 8 Tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian, yaitu pegawai negeri sipil dan anggota TNI serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka yang masih menjalankan tugas negara. Sedangkan yang dimaksud dengan pegawai negeri sebagaimana yang ditentukan dalam UU No. 8 Tahun 1974, yaitu meliputi Pegawai Negeri Sipil serta para anggota TNI. Termasuk dipersamakan dengan Pegawai Negeri Sipil adalah para pensiunan, janda (asal tidak kawin lagi dengan Pegawai Negeri Sipil atau pensiunan), istri dan anak-anaknya.

Pegawai negeri sipil dan yang dipersamakan boleh memiliki tanah pertanian secara *absentee* karena pengecualian beberapa syarat, yaitu:

- a. Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yang sudah ada sejak saat sebelum berlakunya PP No. 224 Tahun 1961;
- b. Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yang di peroleh karena pewarisan.
- c. Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yang di beli dalam jangka waktu 2 (dua) tahun menjelang pensiun.
- d. Luas tanah pertanian yang boleh dimiliki secara *absentee* adalah $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum sebagaimana di atur dalam pasal 1 UU No. 56 Tahun 1960.

Pengecualian pemilikan tanah pertanian secara *absentee* bagi Pegawai Negeri Sipil dan yang di persamakan, semula dimaksudkan untuk menghormati jasa-jasa mereka kepada negara selama bertugas, sehingga untuk memberi jaminan hari tua dimungkinkan untuk masih bisa bercocok tanam lagi bila kembali ke daerah asalnya.

Mengingat kemajemukan cara hidup bangsa indonesia, pengecualian yang demikian itu terasa sebagai “menganakemaskan”. Walaupun secara formal Pegawai Negeri Sipil, mereka dalam kehidupan sehari-hari juga bertani, berdagang, wiraswasta, dan sebagainya. Hampir tidak ada Pegawai Negeri Sipil yang hidup dari satu sumber gaji saja. Oleh karena itu, adalah wajar apabila pengecualian bagi Pegawai Negeri Sipil dalam hal pemilikan tanah pertanian secara *absentee* sering di permasalahan. Karena nya dalam rangka perubahan atau revisi PP No. 224 tahun 1961, perlu dipertimbangkan untuk tidak memberikan pengecualian tersebut.

Pada dasarnya yang boleh memiliki tanah pertanian secara *absentee*, yaitu Petani, petani penggarap, buruh tani, nelayan kecil, nelayan tradisional, nelayan buruh, pembudidaya ikan kecil, penggarap lahan budidaya, petambak garam kecil, guru, PNS, Polri/ TNI.

Semula di Indonesia, baik terhadap barang bergerak, maupun terhadap barang yang tidak bergerak pada prinsipnya yang berlaku adalah Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan berlaku perundang-undangan di masa Hindia Belanda untuk hukum tanah, yang utamanya bersumber dari *Agrarische Wet* (S.1870-55), selain itu berasal dari hukum adat. Tetapi kemudian, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau yang lebih populer dengan sebutan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria), maka baik ketentuan *Agrarische Wet* maupun ketentuan buku kedua Kitab Undang-undang Hukum Perdata sejauh yang menyangkut tentang tanah, kedua-duanya dinyatakan tidak berlaku lagi di Indonesia. Meskipun masih disebutkan bahwa dasar dari UUPA adalah hukum adat.

Konsep hak milik atas tanah dalam UUPA, sebagai berikut:

- a. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan bahwa hak milik mempunyai fungsi sosial (Pasal 20 ayat 1 dan Pasal 6).
- b. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Pasal 20 ayat 2).
- c. Hanya warga Negara Indonesia saja yang mempunyai hak atas tanah (Pasal 21 ayat 1).

- d. Badan hukum dapat mempunyai hak milik dengan syarat tertentu berdasarkan ketetapan pemerintah (Pasal 21 ayat 2).
- e. Orang yang bukan warga Negara yang memperoleh hak milik atas tanah wajib melepaskan haknya (pasal 21 ayat 3 dan 4).
- f. Hak milik terjadi berdasarkan hukum adat, penetapan pemerintah dan ketentuan Undang-undang (pasal 22)
- g. Hak milik beserta dengan peralihannya, hapus dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan. Pendaftaran tersebut berfungsi untuk pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. (Pasal 23).
- h. Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya di batasi (pasal 24)
- i. Hak milik dapat dijadikan jaminan hutang dengan di bebani hak tanggungan (pasal 25)
- j. Pemindahan hak milik menurut hukum adat beserta pengawasannya di atur oleh pemerintah (pasal 26 ayat 1)
- k. Pemindahan hak milik kepada orang yang tidak boleh mempunyai hak milik adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara(pasal 26 ayat 2).
- l. Untuk kepentingan umum hak milik atas dapat dicabut dengan pemberian ganti rugi yang layak (pasal 18).

Sistematika pengaturan hak-hak penguasaan tanah dalam hukum tanah menurut Boedi Harsono dapat dibagi menjadi dua yaitu:

- a. Ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum adalah sebagai berikut:

- 1) Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan.
 - 2) Menetapkan isinya yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya.
 - 3) Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang hak nya dan syarat-syarat bagi penguasaannya .
 - 4) Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
- b. Ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum kongkret adalah sebagai berikut:
- 1) Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang kongkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu.
 - 2) Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain.
 - 3) Mengatur hal-hal mengenai hapusnya.
 - 4) Mengatur hal-hak mengenai pembuktiannya.

Boedi Harsono menyatakan bahwa sitematika di atas akan dapat memberikan pemahaman lebih mudah untuk mengetahui ketentuan-ketentuan hukum tanah di dalam pembentukannya, proses penyusunan, maupun mempelajarinya secara teratur, disamping itu juga dapat memberikan suatu kemudahan di dalam mengetahui ketentuan-ketentuan apa yang termasuk dan tidak termasuk di dalam hukum tanah.

Hukum agrarian nasional, khusus mengenai hukum tanah terdapat macam-macam hak penguasaan atas tanah yang dapat disusun dalam hierarki sebagai berikut:⁴⁷

- a. Hak bangsa Indonesia di atur dalam pasal 1;
- b. Hak menguasai dari Negara diatur dalam pasal 2;
- c. Hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada di atur dalam pasal 3;
- d. Hak-hak individu atau hak-hak perorangan yang terdiri dari :
 - 1) Hak-hak atas tanah di atur dalam pasal 4, berupa:
 - a) Hak primeir, yaitu hak atas tanah yang di atur dalam pasal 16 ayat (1) terdiri dari: hak milik, hak huna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.
 - b) Hak sekunder (hak-hak yang bersifat sementara) yang di atur dalam pasal 53 yang terdiri dari: hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian.
 - 2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) dan diatur lebih lanjut dalam pasal 16 ayat (2), yaitu hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan, hak guna rauang angkasa.

⁴⁷ Arba. *Op.Cit.*, hlm. 86.

- 3) Hak wakaf yang diatur dalam pasal 4, yang di atur lebih dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang perwakafan tanah milik.
- 4) Hak tanggungan yang diatur dalam pasal 23, 33, 39, 51 dan di atur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang hak tanggungan atas tanah.

Pada pembahasan terdahulu telah dikemukakan bahwa hak milik mempunyai peran yang sangat penting, karena hak milik dapat diwariskan kepada keluarga yang ditinggalkan, sebab hak milik tanpa batas waktu, dalam pasal 27 UUPA Tahun 1960 dinyatakan bahwa hak milik hapus apabila:

- a. Tanahnya akan jatuh kepada Negara:
 - 1) Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 UUPA;
 - 2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pihak pemiliknya;
 - 3) Karena ditelantarkan;
 - 4) Karena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan pasal 26 ayat (2) UUPA.
- b. Tanahnya musnah

Mengacu pada ketentuan pasal 27 di atas, maka hak atas sebidang tanah hapus, disebabkan oleh pencabutan tanah. Hal ini sesuai ketentuan pasal 18 UUPA dinyatakan bahwa: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Hukum tanah nasional melarang kemungkinan pemerasan orang atau golongan 1 oleh orang atau golongan lain sehingga macam-macam hak yang bersifat sementara, pada prinsipnya adalah hak-hak yang memberikan wewenang untuk dan mengusahakan tanah pertanian kepunyaan orang lain.

Hal ini merupakan lembaga lembaga hukum yang dapat menimbulkan keadaan penguasaan tanah yang bertentangan dengan asas yang tercantum dalam pasal 10 UUPA termasuk didalamnya perjanjian bagi hasil dapat memungkinkan timbulnya hubungan-hubungan yang mengandung unsur pemerasan oleh si pemilik tanah terhadap pihak yang mengusahakan tanah nya atau sebaliknya. Jadi perjanjian bagi hasil dalam hukum tata nasional adalah tidak diperbolehkan, karena bertentangan dengan prinsip yang ada dalam UUPA yaitu pasal 10 UUPA.

Lembaga hukum ini masih dibutuhkan oleh masyarakat petani di pedesaan yang tidak memiliki tanah, sehingga dalam UUPA di akomodir semacam hak-hak atas tanah yang bersifat sementara sebagaimana yang di atur dalam pasal 53, yang pada suatu saat akan dihapuskan. Karena untuk menghapus hak-hak tersebut pada saat mulai berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, harus disertai dengan usaha-usaha untuk penyediaan lapangan kerja baru di luar bidang pertanahan bagi mereka yang tidak punya tanah sendiri, atau menyediakan kredit lunak yang memerlukan, atau memperluas areal tanah pertanian, yang dalam hal ini sampai sekarang belum dapat terselenggara.⁴⁸

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok

⁴⁸ Rahmat Ramadhani. *Hukum Agraria (Suatu Pengantar)*. *Op.Cit.*, hlm. 155.

Landreform yang diatur dalam Pasal 7 dan 10 UUPA. Pasal 7 UUPA yang berbunyi: “untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”, dan pasal 10 UUPA berbunyi:

- a. Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- b. Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat 1 ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Pengecualian terhadap azas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

Larangan dari pemilikan tanah *Absentee* tentunya mempunyai tujuan. Hal ini dikemukakan oleh Boedi Harsono, yang mengatakan, “tujuan adanya larangan ini untuk memberikan hasil dari tanah pertanian untuk sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah pertanian, karena dengan pemilik tanah bertempat tinggal di daerah tanah tersebut maka hasil dari tanah pertanian itu lebih maksimal. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian juga menyebutkan Maksud dan tujuan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yaitu ”untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan.

Larangan pemilikan tanah secara *Absentee*,”tidak berlaku bagi pemilik tanah yang tempat tinggalnya berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah pertaniannya, dengan syarat jarak tempat pemilik tanah pertanian itu masih memungkinkannya untuk dapat mengerjakan tanah pertaniannya dengan baik dan efisien.”Ketentuan dalam pasal 10 UUPA ini secara yuridis merupakan “*Dwingend Recht*” atau sifatnya memaksa karena menyangkut kepentingan umum.⁴⁹

Larangan pemilikan tanah *absentee* di atur dalam pasal 10 UUPA, PP No. 41 Tahun 1964, PP No. 4 Tahun 1977, Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Tahun 1974. Tanah *absentee* dapat terjadi karena dua hal, yaitu:

- a. Apabila seorang pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat tinggalnya dimana tanah pertanian itu miliknya terletak.
- b. Apabila pemilik tanah pertanian itu meninggal dunia, sedangkan ahli warisnya berdomisili di kecamatan lain.

Sesuai ketentuan pasal 3a PP No. 41 Tahun 1964, apabila berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediaman keluar kecamatan tempat letak tanah, wajib melaporkan kepada pejabat yang berwenang, maka satu (1) tahun sejak terhitung sejak berakhirnya jangka waktu dua (2) tahun dia meninggalkan tempat tinggalnya, diwajibkan meninggalkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu. Apabila dia tidak melapor, maka kewajiban itu harus dilaksanakan dalam dua (2) tahun sejak terhitung meninggalkan tempat kediamannya.

⁴⁹ Sigit Budi Prabowo Dkk. 2016. *Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Dan Pertanggung Jawaban Hukum Badan Pertanahan Kabupaten Boalemo Atas Penerbitan Sertifikat*, Tesis Magister Hukum Kenotariatan universitas Brawijaya, Malang, hlm. 10.

Khusus tanah yang diperoleh melalui warisan, Maka (ahli waris) dalam waktu satu (1) tahun sejak pewarisnya meninggal dunia diwajibkan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang berdomisili di kecamatan letak tanah atau berpindah ke tempat kecamatan letak tanah itu (pasal 3c PP No. 41 Tahun 1964).⁵⁰

Ketika seorang pemilik tanah tidak melaksanakan ketentuan tersebut diatas, maka tanah pertanian yang dimiliki akan di ambil oleh pemerintah dan diberikan ganti kerugian serta tanahnya akan dibagi-bagikan/diretribusi, berdasarkan pada pasal 3 ayat 5 dan 6 PP No. 224 Tahun 1961, dinyatakan bahwa:

- a. Jika kewajiban tersebut pada ayat 1 dan 3 tidak terpenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh pemerintah, untuk kemudian di bagi-bagikan menurut ketentuan peraturan ini (pasal 3 ayat (5)).
- b. Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut ketentuan peraturan ini (pasal 3 ayat (6)).

Hukum Agraria dikenal dengan institusi hukum yang disebut dengan “pencabutan hak”. Yang dimaksud dengan pencabutan hak atas tanah adalah melepaskan kepemilikan tanah dari pemiliknya dengan persetujuan pemilik tanah atau bila perlu secara paksa, yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal-hal kepentingan umum/masyarakat menghendaknya, dengan suatu pemberian ganti kerugian yang layak, sehingga akibatnya kepemilikan tanah tersebut beralih kepada Negara dan tanah tersebut menjadi tanah yang di kuasai Negara. Dalam hal ini, bahkan terhadap hak atas tanah yang paling kuat sekalipun (*in casu* hak

⁵⁰ Rahmat Ramadhani. *Hukum Agraria (Suatu Pengantar)*. *Op.Cit.*, hlm. 143.

milik) dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah (bila perlu secara paksa) jika kepentingan umum/masyarakat dianggap lebih penting dari pada kepentingan pribadi pemilik tanah. Misalnya di atas tanah tersebut harus di buat jalan, rel kereta api, irigasi, bangunan penting, dan lain-lain yang sangat bermanfaat bagi masyarakat.

Dua model melepas hak atas tanah untuk pemerintah dengan alasan kepentingan umum menghendaknya, yaitu:

a. Pembebasan Tanah.

Hal ini kepentingan umum/ masyarakat/ pembangunan dapat dilakukan pembebasan tanah, dimana pemilik tanah dengan sukarela melepas hak atas tanah tersebut dan secara sukarela menerima besarnya ganti rugi yang merupakan hasil musyawarah antara pemilik tanah dengan pihak pembebas tanah.

b. Pencabutan Hak.

Hal ini, pihak pemerintah melepaskan hak dari kepemilikan pemiliknya, dengan atau tanpa persetujuan dari pemiliknya, dengan alasan adanya kepentingan umum yang lebih penting yang menghendaknya. Dalam hal ini, pemerintah berkewajiban untuk memberikan suatu ganti rugi yang layak, yang biasanya ditafsirkan bahwa ganti rugi yang layak adalah sebesar harga pasar dari tanah tersebut. Jadi, jika kepentingan umum menghendaki, jika musyawarah dengan pemilik tanah gagal dilakukan, maka pemerintah selaku pemegang hak menguasai Negara atas tanah, dapat memaksa agar hak

atas tanah seorang itu di cabut, sekuat apa pun hak orang tersebut prinsip tanah yang berfungsi sosial sebagaimana ditentukan dalam undang-undang.

Ganti kerugian ini akan diberikan kepada para pemilik tanah objek *landreform* yang terkena ketentuan kelebihan maksimum dan larangan *absentee* yang tanahnya diambil alih oleh Negara untuk keperluan retribusi tanah. Pengecualiannya adalah terhadap pelanggar ketentuan undang-undang, misalnya pelanggar mengenai batas maksimum, tidak diberi ganti kerugian dalam bentuk apapun.

Pemberian ganti kerugian kepada para bekas pemilik tanah tersebut mencerminkan penghargaan dan penghormatan pemerintah atas hak-hak tanah yang dimiliki seseorang. Ganti kerugian ini pada dasarnya dibayar oleh para petani penerima retribusi. Namun, karena mereka itu umumnya miskin dan tidak mampu membayar, maka untuk memperlancar pelaksanaannya mereka dibantu oleh Yayasan Dana *Landreform*.

Yayasan Dana *Landreform* merupakan badan otonomi yang bertujuan untuk memperlancar urusan keuangan dalam rangka pelaksanaan *landreform*. Yayasan ini dibentuk berdasarkan pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 dan telah diambil alih oleh departemen keuangan sejak tahun 1984 selanjutnya sumber keuangan Yayasan Dana *Landreform* ini adalah:

- a. Dana pemerintah;
- b. Pungutan 10 % biaya administrasi dan harga tanah yang harus dibayar oleh petani yang menerima hak milik atas tanah retribusi;
- c. Hasil sewa dan penjualan tanah dalam rangka pelaksanaan *landreform*;

d. Lain-lain sumber yang sah yang menjadi wewenang direktorat agrarian (sekarang BPN).

Retribusi tanah adalah pembagian tanah yang dikuasai oleh Negara dan telah ditegaskan menjadi objek *landreform* untuk diberikan kepada petani penggarap yang telah memenuhi syarat sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah No.224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.

Tujuannya adalah untuk memperbaiki sosial ekonomi rakyat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang diharapkan.

Petani-petani yang berhak menerima retribusi itu adalah mereka yang telah memenuhi syarat dan prioritas menurut ketentuan pasal 8 dan 9 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 berikut ini:⁵¹

- a. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
- b. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
- c. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan.
- d. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan.
- e. Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik.
- f. Penggarap tanah yang ditetapkan oleh pemerintah di beri petunjuk lain berdasarkan pasal 4 ayat (2) dan (3).

⁵¹ Fathul Achmadi Abby. 2018. *Redistribusi Tanah Dalam Rangka Reforma Agraria*. Banjarmasin: Aura Pustaka, hlm. 20-21.

- g. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 (setengah) hektar.
- h. Pemilik yang luas tanahnya yang kurang dari 0,5 (setengah) hektar.
- i. Petani atau buruh tani lainnya.

Apabila terdapat petani yang berada dalam prioritas yang sama, maka mereka mendapat pengutamaan dari petani lainnya, yaitu:

- a. Petani yang memiliki ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan mantan pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya lima orang.
- b. Petani yang terdaftar sebagai veteran.
- c. Petani yang pejuang kemerdekaan yang gugur
- d. Petani yang menjadi korban kekacauan.

Disisi lain. Pencatatan mengenai kepemilikan tanah absentee di BPN Kabupaten Langkat itu tidak ada. Namun, untuk mengetahui apakah seseorang memiliki tanah absentee atau tidak yaitu dengan cara memeriksa data yang ada di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat, apakah ada perbedaan mengenai tempat tinggal pemilik tanah dengan letak tanah yang ia miliki. Kalau berbeda maka pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat akan memberitahukan/menghimbau bahwa tanah tersebut diharuskan dialihkan hak atas tanahnya kepada masyarakat yang ada di sekitar tanah *absentee* tersebut atau si pemilik tanah wajib pindah domisili ke tempat letak tanah itu berada, kalau pemilik tanah tidak melakukan hal tersebut, maka tanah *absentee* tersebut akan di ambil oleh pemerintah dan akan di berikan ganti rugi kepada pemilik tanah serta tanah tersebut akan di retribusikan/dibagikan kepada masyarakat lainnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kabupaten Langkat adalah

Kabupaten yang terletak di Sumatera Utara, Indonesia. Kabupaten terdiri dari 23 kecamatan dengan luas 6.272 km².

Menurut Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, jika seorang memiliki tanah secara *absentee* akibat hukumnya tanah tersebut akan di ambil oleh pemerintah dan akan diberikan pemberian ganti kerugian sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun, selama ini belum ada tanah *absentee* di Kabupaten Langkat ini yang di ambil oleh pemerintah dan di beri ganti kerugian, Karena pada umum nya masyarakat di Kabupaten Langkat melakukan jual beli dengan cara di bawah tangan dengan disaksikan oleh Camat/Kepala Desa dan jelas tanah yang mereka miliki peruntukannya digunakan sebagai tanah pertanian. Beberapa pemilik tanah secara *absentee* diatas bisa terdata karena mereka ingin mengurus permohonan hak milik atas tanah ke Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat, sedangkan tanah mereka masih berdasarkan SK kepala Desa/Camat

Pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat menolak permohonan tersebut sebab kepemilikan tanah tersebut dilarang karena melanggar asas dari *landreform* yang terdapat dalam pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 yang mana dilarang memiliki tanah secara *absentee*. Jadi secara tidak langsung kepemilikan tanah secara *absentee* mengakibatkan tanah pertanian tersebut tidak dapat di daftarkan di BPN Kabupaten Langkat sebagai sertifikat Hak Milik. Pihak Badan Pertanahan Nasional memberi teguran/

himbauan supaya tanah tersebut dialihkan kepemilikannya kepada orang yang berdomisili di kecamatan tanah tersebut/ berpindah ke kecamatan tersebut.

Tidak adanya kepastian data tentang kepemilikan tanah *absentee* di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat dan juga masyarakat masih banyak yang melakukan jual beli di bawah tangan khususnya di daerah pedesaan mengakibatkan sulitnya untuk menindak lanjuti permasalahan tanah *absentee* tersebut.

Sebelum jangka waktu tanah itu diambil oleh pemerintah, pemilik tanah *absentee* melakukan hal-hal yang mengakibatkan hilangnya status tanah *absentee*, diantaranya:

- a. Pemilik tanah berpindah domisili ke tempat letak tanah pertanian yang ia miliki tersebut, supaya tanah tersebut dapat dimanfaatkan dengan baik oleh pemilik tanah.
- b. Dengan menjual tanah *absentee* tersebut kepada warga desa letak tanah berada supaya pemanfaatan tanah bisa lebih maksimal, mensejahterakan warga serta demi terciptanya pemerataan tanah.
- c. Melakukan perjanjian bagi hasil dengan warga setempat dimana letak tanah pertanian itu berada.

Tujuan diadakannya *landreform* di Indonesia menurut Budi Harsono adalah:⁵²

- a. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula,

⁵² Boedi Harsono. *Op. Cit.*, hlm. 365.

dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan sosial.

- b. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek pemerasan.
- c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *privat-bezit* hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perorangan dan turun-temurun, tetapi yang berfungsi sosial.
- d. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan penghapusan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan minimum untuk tiap keluarga.
- e. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan suatu sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

Tujuan dari pada larangan kepemilikan tanah secara absentee adalah untuk kepentingan sosial dan perlindungan tanah. Dikhawatirkan jika tanah *absentee* yang tidak diolah akan menjadi tanah telantar atau tidak produktif sebab pemiliknya jauh.

Tidak ada kepastian data mengenai kepemilikan tanah absentee dan dari beberapa data kepemilikan tanah *absentee* diatas didapat karena pemilik tanah yang ingin mengurus sertifikat hak milik atas tanah *absentee* tersebut, namun

permohonannya ditolak oleh BPN Kabupaten Langkat, selama ini pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat hanya memberi himbauan supaya mengalihkan hak atas tanah nya kepada orang lain atau supaya berpindah domisili ke tempat tanah itu berada atau berpindah domosili ke kecamatan tanah tersebut.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pengaturan hukum kepemilikan tanah secara *absentee* dijumpai dalam Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/6/Ka /62 tanggal 8 Januari 1962 tentang perpanjangan waktu untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *absentee* (Tambahan Lembaran Negara No. 2461) dan dipopulerkan oleh peraturan perundang-undangan lainnya terutama Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang pemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) bagi para pensiunan pegawai negeri.
2. Hambatan dan kendala dalam pengelolaan tanah-tanah *absentee*:
 - a. Masih banyak masyarakat yang belum mengetahui aturan mengenai larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.
 - b. Masih kurangnya kesadaran masyarakat tentang adanya aturan larangan kepemilikan tanah *absentee*.
 - c. Masih kurangnya sarana informasi dan teknologi yang canggih guna mendukung kinerja dari pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat.
 - d. Masih banyak terdapat tanah-tanah yang belum terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat.
3. Eksistensi atas kepemilikan tanah secara *absentee*, tidak berjalan sebagaimana mestinya karena ketidakjelasan mekanisme pengawasan yaitu substansi hukumnya. Dalam hal ini hanya dapat diterapkan apabila

tanahnya akan didaftar, maupun aparat pelaksanaanya seperti Camat dan Kepala Desa tidak dapat melakukan pelarangan tanah *absentee* termasuk tidak ada sosialisasi terhadap masyarakat dan aparat BPN sehingga tidak menjadi budaya hukum (kewajiban hukum) dan masyarakat tetap bertahan untuk tidak mendaftarkan tanahnya.

B. Saran

1. Hendaknya dalam hal ini, Perlunya penegasan supaya Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat melakukan penindakan sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku terhadap pelanggaran kepemilikan tanah secara *absentee* agar menimbulkan efek jera kepada pemilik tanah tersebut dan pada masyarakat lainnya
2. Agar dipertegas aturan larangan *absentee* untuk tanah yang belum terdaftar dengan adanya suatu sanksi yang tegas dengan memberikan kewenangan pengawasan aparatur desa dan kecamatan serta tak lupa pula adanya suatu peran yang melibatkan masyarakat umum agar pelaksanaan di lapangan tidak mendapat hambatan dimana pendaftaran menjadi suatu hal yang wajib dilakukan dan benar-benar berdampak positif bagi yang mendaftarkan sehingga cita-cita yang diharapkan oleh Undang-Undang dapat terlaksana dengan efektif.
3. Perlunya penyuluhan hukum mengenai larangan kepemilikan tanah secara *absentee* oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat, khususnya di masyarakat pedesaan yang kurang mengerti akan hukum yang berlaku serta perlunya kerjasama Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat

dengan Camat/Kepala Desa untuk mengawasi masyarakat dalam hal jual
beli tanah pertanian

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Arie S. Hutagalung, dkk. 2012. *Hukum Pertanahan Di Belanda Dan Indonesia*. Denpasar: Pustaka Larasan
- Boedi Harsono. 2018. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya), Jilid I, Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan
- Faisar Ananda Arfa. 2010. *Metode Penelitian Hukum Islam*. Bandung: Citapustaka Media Perintis
- Fathul Achmadi Abby. 2018. *Redistribusi Tanah Dalam Rangka Reforma Agraria*. Banjarmasin: Aura Pustaka
- Hayatul Ismi. 2017. *Tinjauan Hukum Atas Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia*. Pekanbaru: Forum Kerakyatan
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima
- Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta
- M. Arba. 2017. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Muwahid. 2016. *Pokok-Pokok Hukum Agraria Di Indonesia*. Surabaya: UIN SA Press
- Rahmat Ramadhani. 2016. *Catatan Kecil "Seputar Hukum Indonesia"; Kejahatan Terhadap Tanah*. Medan: UMSU Press
- Rahmat Ramadhani. 2018. *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*. Medan: Pustaka Prima
- Rahmat Ramadhani. 2018. *Buku Ajar: Hukum Agraria*. Medan: UMSU Press
- Rahmat Ramadhani. 2019. *Dasar-Dasar Hukum Agraria*. Medan: Pustaka Prima
- Ramlan dan Tengku Erwinsyahbana dan Nurul Hakim. 2017. *Malu Menjadi Plagiator* Malang: Intelegensia Media

Sugianto dan Leliya. 2017. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Sebuah Analisis Dalam Prespektif Hukum & Dampak Terhadap Prilaku Ekonomi Masyarakat*. Yogyakarta: CV. Budi Utama

Tim Kerja RUU Pengadilan Agraria. 2014. *Politik Hukum Agraria Gagasan Pendirian Pengadilan Agraria Perspektif DPD RI*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Tri Chandra Aprianto. 2016. *Perjuangan Landreform Masyarakat Perkebunan Partisipasi Politik, Klaim, dan Konflik Agraria di Jember*. Yogyakarta: STPN Press

Zainuddin Ali. 2017. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika

A. Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,

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

Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian,

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

Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri,

Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor SEKRA 9/L/2 tanggal 5 Januari 1961 tentang Pelaksanaan UU No.56/PRP/1960 tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian.

B. Jurnal

Dinalara Dermawati Butarbutar. “Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/ Guntai”. Pakuan Law Review. Vol 1, No 2 2015

Elfira Permatasari. Habib Adjie. Hardianto Djanggih. “Perlindungan Hukum Kepemilikan Tanah Absentee yang Diperoleh Akibat Pewarisan”. Varia Justicia. Vol 14, No 1 2018

Harisman. “Perlindungan Hukum Bagi Guru Dalam Menjalankan Tugas Pendidikan Dan Pengajaran”. dalam *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 Nomor 1, Januari – Juni 2020, 79-93

- Ida Hanifah. “Peran Dan Tanggung Jawab Negara Dalam Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Indonesia Yang Bermasalah Di Luar Negeri”. *dalam De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 Nomor 1, Januari – Juni 2020
- Ida Nadirah. “Perlindungan Hukum Kekayaan Intelektual Terhadap Pengrajin Kerajinan Tangan”. *dalam De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 Nomor 1, Januari – Juni 2020, 37-50
- Muhammad Yusrizal. “Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”. *dalam De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2, Nomor 1, Januari – Juni 2017
- Rahmat Ramadhani. “Penanggulangan Kejahatan Terhadap Tanah”. *dalam Jurnal EduTech: Jurnal Ilmu Pendidikan dan Ilmu Sosial* Vol. 2 No. 2 September 2016
- Rahmat Ramadhani. “Jaminan Kepastian Hukum Yang Terkandung Dalam Sertipikat Hak Atas Tanah”. *dalam De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2, Nomor 1, Januari – Juni 2017
- Sigit Budi Prabowo Dkk. 2016. *Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Dan Pertanggung Jawaban Hukum Badan Pertanahan Kabupaten Boalemo Atas Penerbitan Sertifikat*, Tesis Magister Hukum Kenotariatan universitas Brawijaya, Malang.
- Surya Perdana. “Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Dalam Melaksanakan Hak Dan Kewajiban Ingkar Notaris Pada Saat Penyidikan Kepolisian Negara Republik Indonesia”. *dalam De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 Nomor 2, Juli – Desember 2020
- Syamsu Alam. “*Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Terjadinya Tanah Absentee Dan Dampaknya Bagi Masyarakat Di Kecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar*”. *Jurnal Papatuzdu*. Vol. 8, No. 1 2014
- T. Riza Zarzani N. “Konsepsi Perlindungan Anak Dari Tindakan Eksploitasi Seksual Komersial Anak Pada Hukum Internasional Dan Penerapannya Dalam Hukum Nasional”. *dalam De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2, Nomor 2, Juli – Desember 2017
- Tengku Erwinsyahbana. “Pertanggungjawaban Yuridis Direksi Terhadap Risiko Kerugian Keuangan Daerah Pada Badan Usaha Milik Daerah”. *dalam De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2, Nomor 1, Januari – Juni 2017