

## **BAB II**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Tinjauan tentang hak milik**

##### **1. Pengertian hak milik**

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA menentukan bahwa:

"Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6".

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA ada beberapa unsur yang merupakan sifat dan ciri hak milik atas tanah yaitu sifat turuntemurun, terkuat dan terpenuh.

- 1) Sifat turun-temurun artinya hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak milik tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli waris apabila pemegang hak milik telah meninggal dunia. Dapat diartikan juga bahwa sifat turun-temurun artinya terjadi peralihan tanpa batas waktu.
- 2) Sifat terkuat artinya hak milik menjadi induk dari hak-hak atas tanah yang lain dan dapat dibebani dengan hak atas tanah lainnya, misalnya hak guna bangunan dan hak pakai kecuali hak guna usaha karena hak guna usaha hanya dapat di atas tanah Negara.
- 3) Sifat terpenuh artinya pemegang hak milik atas tanah memiliki wewenang secara penuh dalam menggunakan tanahnya.

Pemegang hak milik tidak dapat bertindak secara sewenang-wenang dalam menggunakan hak atas tanah. Dalam pengelolaan dan pemanfaatannya mendasarkan pada fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA yang menentukan bahwa "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Berdasarkan ketentuan tersebut dapat

dijelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apabila kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

## **2. Subyek hak milik**

Subyek hak milik diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA. Pasal 21 ayat (1) UUPA menentukan bahwa "Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik". Berdasarkan ketentuan di atas, orang asing tidak dapat mempunyai hak milik di Indonesia. Ketentuan ini merupakan konsekuensi dan prinsip nasionalitas yang terkandung dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUPA yang menentukan bahwa:

- a. Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.
- b. Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Pasal 21 ayat (2) UUPA menentukan bahwa "oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dan

syarat-syaratnya". Berdasarkan ketentuan di atas dapat dijelaskan bahwa badan hukum yang dimaksud adalah badan hukum sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 yaitu:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara.
- b. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1958.
- c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Agama.
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri dari Menteri sosial.

### **3. Terjadinya hak milik**

Menurut Pasal 22 Undang-Undang No. 5 tahun 1960, disebutkan bahwa terjadinya hak milik dikarenakan oleh 3 (tiga) hal yaitu karena hukum adat, karena penetapan pemerintah dan karena ketentuan Undang-Undang.

- a. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah yang mengatur terjadinya hak milik menurut hukum adat sampai sekarang belum terbit. Efendi Perangin berpendapat bahwa atas dasar ketentuan hukum adat hak milik dapat

terjadi karena pertumbuhan tanah dan pembukaan tanah. Pertumbuhan tanah di pinggir sungai atau laut menciptakan lidah tanah dan menurut kebiasaannya menjadi milik yang punya tanah yang berbatasan. Terjadinya hak milik dengan pembukaan tanah memerlukan proses, waktu lama serta penegasan dan pengakuan dari pemerintah. Dengan pembukaan tanah baru tercipta hak utama untuk menanam tanah itu dan setelah tanah ditanami baru tercipta hak pakai selanjutnya hak pakai lama kelamaan bisa bertumbuh menjadi hak milik.<sup>6</sup>

- b. Selain menurut cara sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini hak milik terjadi karena:
  - 1) Penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah
  - 2) Ketentuan Undang-Undang.

UUPA menganut unifikasi dalam bidang hukum Agraria, hanya ada satu sistem hukum agraria yang berlaku diseluruh wilayah Republik Indonesia. UUPA tetap mengakui hak-hak atas tanah lama sebelum berlakunya UUPA, namun hak-hak atas tanah dimaksud harus diubah atau dikonversi menjadi hak-hak atas tanah dalam UUPA.

- c. Penetapan Pemerintah.

---

<sup>6</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia (suatu telaah dari sudut pandang praktisi hukum)*, Raja Grafindo, Jakarta, 1986, hlm. 242.

Menurut Pasal 22 ayat (2) Hak milik terjadi karena penetapan Pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Sebagai pelaksanaan ketentuan dimaksud oleh Pemerintah telah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah yang sekarang diganti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No.3 tahun 1999 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah yang diganti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 PMNA/ Kepala BPN No. 9 tahun 1999, Pemberian Hak atas tanah adalah Penetapan Pemerintah yang memberikan hak atas tanah Negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak diatas Hak Pengelolaan sedangkan tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sebagaimana dimaksud dalam UUPA. Tanah yang langsung dikuasai oleh Negara artinya tidak ada hak pihak lain diatas tanah itu kalau diatas tanah itu ada pihak tertentu maka tanah itu disebut tanah hak Rangkaian Proses pemberian hak atas tanah tidak hanya semata-mata melihat prosedurnya saja tetapi harus dikaji dari segi hukumnya. Penelitian data subyek pemohon. Obyek yang dimohon serta surat bukti perolehan tanah sangat menentukan dalam penetapan pemberian hak.

Sedang Menurut Boedi Harsono, proses terciptanya hak atas tanah (termasuk hak milik), disebabkan oleh:<sup>7</sup>

- 1) Terjadi karena hukum, yakni perubahan atau konversi hak-hak lama berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi.
- 2) Karena Pemberian Negara, seperti yang disebut dalam pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Pemberian Hak dilakukan dengan penerbitan suatu surat keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang, diikuti dengan pendaftarannya pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
- 3) Terjadinya Hak Milik menurut Hukum adat, sesuai dengan pasal 22 ayat (1).

#### **4. Peralihan hak milik**

Peralihan hak atas tanah menyebabkan hak atas tanah beralih dari seseorang kepada orang lain. Jadi, pemindahan adalah perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar hak atas tanah berpindah dan yang mengalihkan kepada yang menerima pengalihan. Pasal 20 ayat (2) UUPA, menentukan bahwa: "Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain". Pengertian "beralih" artinya berpindahnya hak milik atas tanah kepada pihak lain karena pemiliknya meninggal dunia. Meninggalnya pemilik tanah ahli waris akan memperoleh tanah hak milik tersebut. Pengertian "dialihkan" merupakan pemindahan hak milik atas tanah yang dilakukan pihak pemberi supaya pihak penerima memperoleh

---

<sup>7</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid I, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 326.

hak milik tersebut. Peralihan hak milik atas tanah disebabkan oleh dua faktor, yaitu:

- a. Karena suatu peristiwa hukum yaitu kematian.
- b. Karena suatu perbuatan hukum yang sengaja dilakukan untuk memindahkan hak milik dan pemilik kepada orang lain.

Pemindahan hak milik atas tanah yang terjadi karena adanya perbuatan hukum diatur dalam Pasal 26 UUPA, menentukan bahwa:

"Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah".

Pemindahan hak milik tidak dapat dilakukan terhadap orang asing. Larangan pemindahan hak milik ditegaskan dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menentukan bahwa :

"setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali."

## **5. Pendaftaran hak milik**

Pendaftaran hak milik ditentukan dalam Pasal 23 UUPA. Pasal 23 UUPA, menentukan bahwa:

- (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan

- menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Hak milik termasuk setiap peralihan, hapus dan pembebanannya dengan hak-hak yang lain wajib didaftarkan. Pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UUPA. Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menentukan bahwa:

"Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan"

Dengan demikian hak milik harus didaftarkan.

## **6. Hapusnya hak milik**

Pasal 27 UUPA menentukan bahwa hak milik atas tanah dapat hapus, hilang atau terlepas dari pemegang hak milik atas tanah jika:

- a. Tanahnya jatuh kepada Negara
  - 1) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA

Hak milik atas tanah mengandung fungsi sosial maka dalam hak perseorangan terkandung hak dari masyarakat dan hak menguasai dan negara sehingga bila tanah tersebut benar-



benar diperlukan demi kepentingan umum dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah.

2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya

Pemegang hak milik atas tanah menyerahkan hak milik atas tanahnya kepada instansi pemerintah atas dasar kesepakatan antara dua belah pihak dengan wujud ganti kerugian.

3) Karena diterlantarkan

Sesuai penjelasan pasal 27 UUPA yang dimaksud dengan tanah diterlantarkan yaitu dengan sengaja tidak mempergunakan tanah hak milik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan dari haknya.

4) Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2)

Kedua pasal tersebut menentukan bahwa pemegang hak milik atas tanah kehilangan hak atas tanahnya atas dasar prinsip kebangsaan yang berkaitan dengan kewarganegaraannya sehingga tidak dapat menjadi subyek hak milik atas tanah lagi.

b. Tanahnya musnah

Hak milik menjadi hapus apabila tanahnya musnah, hal ini disebabkan karena pemegang hak milik tidak mampu memanfaatkan tanahnya. Hal ini terjadi karena adanya gejala alam, misalnya: tanah longsor atau terkikisnya tanah pada alur sungai dan sebagainya.

Selain itu hak milk juga hapus apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan peraturan landreform yang mengenai

pembatasan maksimum dan larangan pemilikan tanah/pertanian secara absentee.<sup>8</sup>

## B. Tinjauan tentang *Landreform*

### 1. Pengertian *landreform*

*Landreform* berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari kata "land" dan "reform". *Land* artinya tanah sedangkan *reform* artinya perubahan dasar atau perombakan untuk membentuk/ membangun/ menata kembali struktur pertanian. Jadi arti *landreform* adalah perombakan struktur pertanian lama dan pembangunan struktur pertanian lama menuju struktur pertanian baru. Pelaksanaan *landreform* merupakan kebutuhan dan keharusan yang tidak dapat dihindari guna mewujudkan keadilan sosial dan demi pemanfaatan sebesar-besarnya dan tanah untuk kemakmuran bersama. Dengan demikian pelaksanaan *landreform* dapat diartikan membantu mewujudkan tujuan nasional negara yaitu masyarakat yang adil dan makmur.

UUPA merupakan induk dari *landreform* Indonesia, terbukti dari ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konsiderans hingga Pasal 19 UUPA.<sup>9</sup> Hal ini berarti bahwa berbagai undang-undang atau peraturan lain yang berkaitan dengan pelaksanaan *landreform* tidak boleh keluar

---

<sup>8</sup> Adrian Sutedi, 2010, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cetakan keempat, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 60-61.

<sup>9</sup> A.P. Parlindungan, 1998, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 7.

dari sistematika yang telah dikembangkan oleh UUPA.<sup>10</sup>

Di Indonesia pengertian *landreform* terbagi atas dua yakni *landreform* dalam arti luas dan *landreform* dalam arti sempit. Dalam arti luas meliputi program<sup>11</sup>:

- a. Pembaharuan hukum agraria,
- b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah,
- c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur
- d. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah,
- e. Perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.

*Landreform* dalam arti sempit hanya mencakup program butir keempat, yaitu perombakan mengenai pemilikan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Istilah *landreform* dalam arti sempit adalah perombakan dalam pemilikan tanah, khususnya redistribusi tanah yang bertujuan untuk mencapai pemerataan dalam pembangunan pertanian.

## 2. Tujuan *landreform*

Tujuan *landreform* adalah :

- a. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula. Tujuan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan sosial.
- b. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan obyek pemerasan.
- c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap

---

<sup>10</sup> Hustiati, 1990, *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya Dengan Landreform di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 28.

<sup>11</sup> Ady Kusnady, 2001, *Penelitian Tentang Efektivitas Peraturan Perundang-Undangan Larangan Tanah Absentee*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, hlm. 12.

warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap privat bezit, yaitu hak milik sebagai hak terkuat, bersifat perorangan dan turun-temurun, tetap berfungsi sosial.

- d. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tidak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk setiap keluarga. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan yang ekonomi lemah.
- e. 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 pengkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.<sup>12</sup>

### 3. Obyek *landreform*

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian menentukan bahwa tanah-tanah yang akan dibagikan dalam rangka *landreform* adalah:

- a. Tanah kelebihan dan batas maksimum;
- b. Tanah-tanah *absentee* (guntai);
- c. Tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara;
- d. Tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara.

### 4. Program *landrefom*

Sesuai dengan tujuan *landreform* dan mengingat situasi dan kondisi di Indonesia pada waktu itu maka program *landreform* meliputi:

---

<sup>12</sup>Ariska Dewi, 2008, *Peran Kantor Pertanahan Dalam Mengatasi Tanah absentee/guntai Di Kabupaten Banyumas*, Tesis, Fakultas Hukum, UNDIP, hlm. 18.

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
- b. Larangan pemilikan tanah secara absentee atau guntai.
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dan batas maksimum, tanah yang terkena larangan absentee, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara.
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
- f. 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<sup>13</sup>.

Dari keenam program tersebut yang dibahas dalam penulisan ini adalah pembatasan luas maksimum penguasaan tanah dan larangan pemilikan tanah secara *absentee* atau guntai.

## 5. Tanah *absentee*

### a. Pengertian

Pengertian tanah *absentee* adalah tanah pertanian yang berada di luar kecamatan tempat tinggal pemilik tanah<sup>14</sup>. Berawal dan asas setiap pemilik tanah pertanian wajib mengerjakan tanah pertaniannya sendiri secara aktif pasal 10 UUPA menginstruksikan agar ketentuan tanah *absentee* di Indonesia tidak diperkenankan.

### b. Larangan Pemilikan Tanah secara *Absentee*

Pemilikan tanah secara *absentee* tidak diperkenankan dengan alasan menghindari tanah yang tidak digarap oleh pemilik tanahnya.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan

<sup>13</sup> *Op.Cit.*, Andy Kusnady, hlm. 6.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 35.

bahwa :

- 1) Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar 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.
- 3) 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 atas 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 dikecamatan 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.

Dari ketentuan yang di atas dapat diketahui bahwa<sup>15</sup>:

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 38.

- 1) Daerah yang dimaksud adalah wilayah Kecamatan;
- 2) Dalam rangka pelaksanaan *landreform* tanah *absentee* akan diambil oleh pemerintah apabila dalam tempo enam bulan:
  - a) pemiliknya tidak mengalihkannya kepada pihak lain dari kecamatan setempat;
  - b) Pemiliknya tidak pindah ke daerah dimana tanah terletak;
- 3) kewajiban mengalihkan atau pindah tersebut tidak berlaku bagi:
  - a) pemilik dan tanahnya berada dikecamatan yang berbatasan dan memungkinkan tanahnya diusahakan secara aktif.
  - b) pemiliknya sedang menunaikan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau alasan khusus lain;
  - c) pemiliknya pegawai negeri atau pejabat militer dan yang dipersamakan dengan mereka;
  - d) tanah yang dimiliki tidak melebihi  $\frac{2}{5}$  dari luas maksimum daerah setempat.
- 4) apabila tanah *absentee* diambil pemerintah maka diberikan ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia *Landreform* Daerah.

Larangan pemilikan tanah secara *absentee* diatur lebih lanjut

Pasal 3b Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 yang menentukan bahwa:

“ Pegawai Negeri dan anggota Angkatan Bersenjata serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka, yang telah berhenti dalam menunaikan tugas Negara dan yang mempunyai hak milik atas tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggalnya dalam waktu satu tahun terhitung sejak ia mengakhiri tugasnya tersebut diwajibkan pindah ke kecamatan latak tanah itu terletak”.

Pasal 3b ini mempunyai pengertian bahwa pegawai negeri atau anggota angkatan bersenjata atau orang yang dipersamakan dengan mereka mempunyai tanah *absentee*, wajib pindah ke kecamatan tempat tanahnya terletak atau memindahkannya kepada orang lain setelah satu tahun berhenti menunaikan tugasnya.

c. Pengecualian Pemilikan Tanah secara *Absentee*

1) Syarat pengecualian

Pemilikan tanah *absentee* dikecualikan bagi PNS dan ABRI dengan alasan kepentingan sosial dan perlindungan tanah karena kekhawatiran pemerintah tanah *absentee* akan menjadi tanah terlantar atau kurang produktif sebab pemiliknya jauh dari tanah yang dimiliki<sup>16</sup>. Atas pertimbangan bahwa para pegawai negeri selaku petugas negara tidak mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri tempat tinggalnya, yang terikat oleh tempat kedudukan dan jabatannya, maka mereka di kecualikan dari

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 41.



ketentuan tersebut. Pengecualian lain juga berlaku bagi pensiunan pegawai negeri ataupun yang dipersamakan dengannya, mengingat kenyataannya para pensiunan pegawai negeri susah untuk kembali bertempat tinggal dimana letak tanah mereka.

Terjadinya pemilikan tanah secara *absentee* karena peristiwa hukum dan perbuatan hukum. Contoh peristiwa hukum yaitu seseorang mendapatkan tanah karena warisan, sedangkan contoh perbuatan hukum yaitu seseorang memperoleh tanah karena membeli tanah secara *absentee*.

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 yang 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 2/5 (dua perlima) dari maksimum pemilikan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan diperlakukan juga bagi:

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

Seseorang yang meninggalkan tempat tanahnya terletak wajib memberitahukan kepindahannya dan wajib mengalihkan hak milik atas tanahnya pada tahun ketiga kepada orang lain

yang tinggal di tempat tanah berada. Seseorang yang tidak memberitahukan kepindahannya wajib mengalihkan hak milik atas tanah tersebut pada tahun kedua sejak dia pindah.

2) Luas maksimal pemilikan tanah secara *absentee*

Tujuan dan penetapan luas tanah pertanian yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Ketentuan dasar batas maksimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian telah mendapat pengaturan dalam Pasal 7 UUPA yang menentukan bahwa: "untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan". Dari penjelasan Pasal 7 tersebut dapat diketahui bahwa pasal tersebut bermaksud mengakhiri dan mencegah bertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu saja. Sebagai tindak lanjutnya ditetapkan ketentuan batas maksimum di dalam UU Nomor 56 Prp. Tahun 1960 yang mendasarkan pada klarifikasi wilayah dan jenis tanah yang dikuasai, yaitu dari daerah yang tidak padat sampai pada daerah yang sangat padat, dengan mengambil patokan daerah Kabupaten/dati II yang bersangkutan. Jenis tanahnya dibedakan antara tanah sawah dan

tanah kering. Batas penguasaan dan pemilikan tanah pertanian berkisar antara 5 ha sampai 15 ha untuk tanah sawah dan 6 ha sampai 20 ha untuk tanah kering.

Penetapan luas maksimum memakai dasar keluarga. Jika seorang suami memiliki 3 hektar, istrinya 2 hektar dan anaknya 2 hektar, maka tanah yang dimiliki keluarga tersebut adalah 7 hektar. Berdasarkan pengertian di atas maka dalam Pasal 1 ayat (1) ditentukan bahwa seseorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga, bersama-sama haknya diperbolehkan menguasai dan memiliki tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi maksimum yang disebut dalam daftar di bawah ini

Tabel 1  
Penguasaan tanah berdasarkan kepadatan penduduk

No.	Di daerah-daerah yang kepadatan penduduknya tiap km persegi	Penggolongan daerah	Sawah (ha)	Tanah Kering (ha)
1	0 sampai 50	Tidak padat	15	20
2	51 - 250	Kurang padat	20	12
3	251 - 400	Cukup Padat	7,5	9
4	401 ke atas	Sangat padat	5	6

Penetapan luas maksimum penguasaan bidang-bidang tanah pertanian dilakukan atas faktor-faktor berikut:

- 1) luas tanah yang tersedia
- 2) jenis dan kesuburan tanah di tiap Kabupaten
- 3) kepadatan penduduk disuatu Kabupaten.

Contoh seorang PNS tinggal pada daerah tidak padat, maka maksimal pemilikan tanah secara *absentee* adalah 2/5 dari 15 ha yaitu 6 ha untuk tanah sawah dan 2/5 dari 20 yaitu 8 ha untuk tanah kering.

### C. Tinjauan tentang Pegawai Negeri Sipil

#### 1. Pengertian pegawai negeri

Menurut kamus umum bahasa Indonesia pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah<sup>17</sup>. Berada di luar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintah berdasarkan perundangundangan yang sudah di tetapkan. Sipil diartikan sebagai rakyat atau penduduk yang bukan merupakan bagian dan militer.

Pengertian pegawai negeri sipil atau PNS diatur dalam Pasal 1 butir 1 UndangUndang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang menentukan bahwa:

"Pegawai Negeri adalah setiap warga negara republik Indonesia yang telah 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".

Definisi PNS di atas tidak banyak berbeda dari definisi yang lama, hanya beberapa kata dan susunan bagian-bagian kalimat yang

<sup>17</sup> [www.kbbi.com](http://www.kbbi.com) 27 Oktober 2013.

dirubah, tapi pokoknya adalah sama. PNS adalah pegawai negeri yang bukan anggota TNI dan anggota POLRI. Definisi tersebut dapat diperinci dalam empat pokok yaitu sebagai berikut:

- a. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
- c. Diserahi tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya.
- d. Digaji menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Mereka yang memenuhi syarat-syarat dalam keempat tersebut termasuk Pegawai Negeri, sedangkan yang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut tidak termasuk Pegawai Negeri. Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa definisi untuk istilah Pegawai Negeri adalah sebagai berikut:

- a. Definisi untuk istilah Pegawai Negeri adalah yang ditetapkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.
- b. Di samping itu dalam berbagai peraturan ditetapkan pula suatu pengertian yang lain tentang Pegawai Negeri, tetapi yang hanya berlaku dalam hal-hal yang diatur dalam peraturan itu.

Apabila dalam sesuatu Peraturan Perundang-undangan tidak ditetapkan suatu pengertian khusus tentang Pegawai Negeri, maka yang berlaku adalah pengertian menurut definisi yang disebut dalam Pasal 1

butir 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.<sup>18</sup>

Pegawai Negeri sebagai unsur Aparatur Negara mengandung pengertian, bahwa Pegawai Negeri adalah salah satu unsur Aparatur Negara mengandung pengertian, bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah salah satu unsur aparatur negara diantara unsur-unsur aparatur negara lainnya. Pegawai Negeri sebagai unsur Abdi Negara, mengandung pengertian bahwa Pegawai Negeri harus selalu melaksanakan tugas-tugas negara dan mendahulukan kepentingan negara di atas segala-galanya. Sedangkan Pegawai Negeri sebagai unsur abdi masyarakat, mengandung pengertian bahwa segala hal yang dilaksanakan oleh Pegawai Negeri adalah kepentingan rakyat.<sup>19</sup>

Kesetiaan dan ketaatan penuh tersebut mengandung pengertian bahwa Pegawai Negeri berada sepenuhnya di bawah pimpinan pemerintah. Hal ini perlu ditegaskan untuk menjamin kesatuan pimpinan dan garis pimpinan yang jelas dan tegas.

Dalam kaitannya dengan kedudukan Pegawai Negeri ini perlu ditegaskan bahwa mengenai hubungan pemerintah dengan Pegawai Negeri terdapat dua pihak yang berkedudukan dan hak-haknya tidak sama sebab badan Pemerintah kedudukannya lebih tinggi dari seorang biasa yang diangkat sebagai Pegawai Negeri, sehingga Badan Pemerintah dapat menetapkan berbagai peraturan yang tidak harus dimintakan persetujuan lebih dulu dari orang yang terkena peraturan atau dari Pegawai Negeri itu dan peraturan-peraturan yang dibuat oleh badan pemerintah itu dapat

---

<sup>18</sup> Sastra Djatmika, 2000, *Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil Sebagai Aparatur Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 17.

<sup>19</sup> Pratisto Prawoto Soediro, *Mekanisme Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil*, Erlangga, Jakarta, 1994, hlm 18-19.

memaksa setiap orang yang terkena peraturan itu meskipun tanpa diminta persetujuan terlebih dahulu.<sup>20</sup>

Kedudukan Pegawai Negeri yang demikian memberikan arti bahwa hukum kepegawaian negeri itu tunduk di bawah hukum publik, yaitu yang mengatur ketentuan-ketentuan mengenai soal-soal yang menyangkut kepentingan umum.

## **2. Penggolongan Pegawai Negeri**

Penggolongan pegawai negeri menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

- a. Pegawai Negeri terdiri dari:
  - 1) Pegawai Negeri Sipil;
  - 2) Anggota Tentara Nasional Indonesia;
  - 3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- b. PNS dalam ayat satu (1) huruf a terdiri dari:
  - 1) PNS pusat
  - 2) PNS daerah

Dalam penelitian ini yang diteliti adalah PNS.

## **3. Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil**

### **a. Hak Pegawai Negeri Sipil**

Hak-hak pegawai negeri sama dengan hak PNS karena PNS adalah bagian dari pegawai negeri yang bukan anggota TNI dan anggota POLRI. Hak PNS yang harus dipenuhi :

- 1) Gaji;
  - a) Gaji PNS;
  - b) Perhitungan masa kerja;
  - c) Kenaikan gaji pokok;
  - d) Tunjangan.
- 2) Kenaikan Pangkat;

---

<sup>20</sup> K. Wantjik Saleh, *Himpunan Peraturan Kepegawaian*, Ghalia Indonesia, 1998, hlm 37.

- 3) Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan;
- 4) Cuti;
- 5) Tunjangan cacat dan uang duka;
- 6) Kesejahteraan;
- 7) Pensiun.

b. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Kewajiban Pegawai Negeri sama dengan kewajiban PNS.

Kewajiban adalah sesuatu yang wajib dilakukan atau tidak dilakukan oleh seorang Pegawai Negeri berdasar sesuatu peraturan perundang-undangan.<sup>21</sup> Dengan kata lain kewajiban PNS adalah segala sesuatu yang wajib dikerjakan atau boleh dilakukan oleh setiap PNS berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewajiban-kewajiban PNS adalah sebagai berikut:

- 1) Kewajiban yang berhubungan dengan tugas di dalam jabatan;
- 2) Kewajiban yang berhubungan dengan kedudukan PNS pada umumnya;

Kewajiban ini terkait dengan kedudukan PNS sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat. Dapat dirinci sebagai berikut:

- 1) Kewajiban yang ditetapkan dalam UU No.8 tahun 1974;
- 2) Kewajiban menurut Peraturan Disiplin Pegawai;
- 3) Kewajiban menurut Peraturan Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS;
- 4) Kewajiban mentaati jam kerja kantor dan pemberitahuan jika tidak masuk kerja;
- 5) Kewajiban menjaga keamanan negara dan menyimpan surat-surat rahasia;
- 6) Kewajiban mentaati ketentuan tentang pola hidup sederhana dan larangan penerimaan pemberian hadiah;
- 7) Kewajiban sebagai anggota KORPRI;
- 8) Kewajiban mentaati larangan bekerja dalam lapangan swasta dan usaha-usaha/kegiatan-kegiatan yang wajib mendapat ijin;

---

<sup>21</sup> Sastra Djatmika, *Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm 113.



- 9) Kewajiban mentaati larangan menurut kitab UU hukum pidana;
- 10) Kewajiban mentaati peraturan tentang keanggotaan partai politik;
- 11) Kewajiban PNS yang tidak berhubungan dengan tugas dalam jabatan dan tidak berhubungan dengan kedudukan sebagai PNS pada umumnya<sup>22</sup>.

Oleh karena banyaknya kewajiban-kewajiban itu, maka kewajiban dapat dibagi dalam 3 (tiga) golongan sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1974 tentang Tugas-tugas dan Fungsi Pokok Pegawai Negeri, yaitu:

- a. Kewajiban-kewajiban yang ada hubungannya dengan tugas dan jabatan.
- b. Kewajiban-kewajiban yang tidak langsung berhubungan dengan tugas jabatan, melainkan dengan kedudukannya sebagai pegawai negeri pada umumnya.
- c. Kewajiban-kewajiban lain.<sup>23</sup>

Kewajiban-kewajiban yang dimaksud pada a dan b ditetapkan dalam peraturan-peraturan, sedang kewajiban-kewajiban yang dimaksud pada nomor c tidak ditetapkan dalam peraturan-peraturan.

- a. Kewajiban-kewajiban yang ada hubungannya dengan tugas dan jabatan

Dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1974 tentang Tugas dan Fungsi Pokok Pegawai Negeri, ditetapkan tugas pokok dan fungsi-fungsi dari kesatuan-kesatuan organisasi dari

---

<sup>22</sup> <http://www.inkepeg.net>, 30 April 2013.

<sup>23</sup> Sastra Djatmika, *Op.Cit.*, hlm 113.

departemen-departemen, seperti Sekretaris Jenderal, Direktorat Jenderal, Inspektorat Jenderal, Badan atau Pusat dan satuan organisasi lain. Tugas pokok dan fungsi-fungsi kesatuan-kesatuan organisasi sudah barang tentu merupakan kewajiban dari para pemimpin kesatuan-kesatuan itu.

Perumusan tugas pokok dan susunan organisasi Departemen sampai dengan tingkat Biro, Inspektur, Direktorat, dan Pusat diatur dengan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 1984, tentang susunan Organisasi Pegawai Negeri, sedang perumusan tugas dan fungsi Biro, Inspektorat, Direktorat, Pusat, Sekretariat, Inspektorat Jenderal, dan Sekretariat Badan, ditetapkan oleh masing-masing menteri, setelah mendapat persetujuan dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara.

Tugas pokok dan fungsi-fungsi yang dimaksud diatas peraturan yang sekarang sudah ditetapkan secara terperinci oleh Menteri masing-masing, merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh para pegawai negeri.

- b. Kewajiban-kewajiban yang berhubungan dengan kedudukan Pegawai Negeri pada Umumnya

Kewajiban-kewajiban ini tidak langsung berhubungan dengan tugas dalam jabatan, tetapi lebih banyak berhubungan dengan kedudukan pegawai negeri, sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat. Sadar akan pentingnya peranan

Pegawai Negeri sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, maka diperlukan adanya Pegawai Negeri yang penuh kesetiaan, ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah.

Atas dasar pokok-pokok pikiran sebagaimana tersebut di atas, maka dengan tegas ditetapkan dalam Pasal-Pasal 4 dan 6 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 kewajiban-kewajiban yang erat hubungannya dengan kedudukan Pegawai Negeri sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, tetapi selain kewajiban-kewajiban yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ada pula kewajiban-kewajiban yang ditetapkan dalam peraturan lainnya.

c. Kewajiban-kewajiban lain

Kewajiban-kewajiban lain adalah kewajiban yang tidak ditetapkan dalam sesuatu peraturan dan yang berdasar adat kebiasaan dalam hal sikap dan tingkah laku yang baik, yang harus dilakukan dan sikap dan tingkah laku yang jelek yang tidak boleh dilakukan, baik dalam jabatan negeri maupun dalam masyarakat umum.

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 hanya ditetapkan ketentuan-ketentuan yang pokoknya mengenai sikap tingkah laku yang baik. Misalnya dalam Pasal 5 ditetapkan bahwa setiap Pegawai Negeri wajib mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang

dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab itu. Perbuatan-perbuatan, sikap dan tingkah laku inilah harus berdasarkan adat kebiasaan yang baik. Misalnya saja kalau seorang pegawai negeri pergi ke kantor, ia harus berpakaian rapih dan wajar, tidak mewah tetapi tidak compang-camping.

#### **4. Masa jabatan Pegawai Negeri Sipil**

Masa jabatan pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian pegawai negeri. Jabatan PNS berakhir setelah mencapai usia pensiun. Usia pensiun PNS adalah 56 tahun dan dapat diperpanjang jika PNS memegang jabatan tertentu. Perpanjangan batas usia pensiun sampai 65 tahun ditujukan bagi PNS yang memegang jabatan peneliti madya dan peneliti utama yang ditugaskan secara penuh di bidang penelitian atau jabatan lain yang ditentukan oleh Presiden, 62 tahun bagi PNS yang memegang jabatan wakil menteri dan 60 tahun bagi PNS yang memegang jabatan struktural eselon I dan II, dokter yang ditugaskan pada unit pelayanan kesehatan negeri.

#### **D. Pelaksanaan Pemilikan Tanah Secara *Absentee* Oleh PNS Di Kecamatan Dusun Tengah Kabupaten Barito Timur**

##### **1. Gambaran Umum Kecamatan Dusun Tengah Kabupaten Barito Timur**

Kecamatan Dusun Tengah, dengan luas wilayah lebih kurang 371 km<sup>2</sup> atau 9,68 persen dari luas Kabupaten Barito Timur terdiri dari satu kelurahan dan delapan desa.

a. Batas-batas wilayah Kecamatan Dusun Tengah adalah:

- 1) Sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Raren Batuah,
- 2) Sebelah timur berbatasan dengan sebagian wilayah Provinsi Kalimantan Selatan,
- 3) Sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Paku, Kecamatan Awang, dan Kecamatan Patangkep Tutui,
- 4) Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Pematang Karau.

**b. Keadaan geografis**

Kecamatan Dusun Tengah rata-rata berada pada ketinggian 26 m dari permukaan laut dengan tingkat kemiringan landai (kurang dari 15 derajat) kecuali Desa Muara Awang yang memiliki kemiringan sedang (15-25 derajat).

Luas wilayah Kecamatan Dusun Tengah berdasarkan desa/kelurahan dapat dilihat pada Tabel 2 berikut:

Tabel 2  
Luas wilayah Desa/Kelurahan Kecamatan Dusun Tengah

No.	Desa/Kelurahan	Luas (Km2)	Luas Kecamatan (%)
1.	Saing	29,00	7,82
2.	Rodok	24,30	6,55
3.	Ampah Dua	7,00	1,89
4.	Putai	10,00	2,69
5.	Ampah Kota	50,00	13,48

6.	Netapin	105,00	28,30
7.	Sumber Garunggung	25,70	6,93
8.	Muara Awang	120,00	32,34
Jumlah		371,00	100

Sumber: Sekretariat Daerah Kabupaten Barito Timur, 2013

Kecamatan Dusun Tengah merupakan salah satu kecamatan dalam wilayah Kabupaten Barito Timur yang terletak di bagian timur ibukota kabupaten dengan luas wilayah lebih kurang 371 km<sup>2</sup> atau 9,68 persen dari luas Kabupaten Barito Timur yang terdiri dari satu kelurahan dan delapan desa definitif. Desa Muara Awang dan Desa Netampin merupakan dua desa terluas, masing-masing luasnya adalah 120 km<sup>2</sup> atau 32,34 persen dan 105 km<sup>2</sup> atau 28,30 persen dari luas kecamatan. Luas kedua desa tersebut mencapai 60,64 persen dari luas seluruh wilayah Kecamatan Dusun Tengah.

### c. Penduduk

Kecamatan Dusun Tengah merupakan kecamatan dengan jumlah penduduk, rumah tangga, dan kepadatan tertinggi di Kabupaten Barito Timur. Jumlah penduduk pertengahan tahun 2011 Kecamatan Dusun Tengah adalah sebanyak 22.893 jiwa, 5.878 rumah tangga, dan kepadatan penduduk sekitar 62 jiwa/km<sup>2</sup>.

Jumlah penduduk Dusun Tengah menyumbang 23,12 persen dari total penduduk Kabupaten Barito Timur. Tingginya jumlah penduduk di Kecamatan ini disumbangkan oleh Kelurahan Ampah

Kota yang juga merupakan kelurahan dengan jumlah dan kepadatan penduduk tertinggi di Kabupaten Barito Timur.

Penduduk Ampah Kota tahun 2011 sebanyak 15.022 jiwa menyumbang 65,62 persen total penduduk Kecamatan Dusun Tengah atau 15,17 persen penduduk Kabupaten Barito Timur. Dengan luas wilayah sebesar 50 km<sup>2</sup>, Kelurahan Ampah Kota memiliki kepadatan penduduk tertinggi di Kabupaten Barito Timur yakni sebesar 300 jiwa/km<sup>2</sup>.

Kecamatan Dusun Tengah memiliki rasio jenis kelamin terendah kedua di Kabupaten Barito Timur setelah Kecamatan Dusun Timur. Besarnya nilai sex ratio Dusun Tengah ialah 102,86 yang dapat diartikan bahwa secara rata-rata pada setiap 100 penduduk perempuan di kecamatan ini terdapat setidaknya 102 hingga 103 penduduk laki-laki. Kondisi ini menunjukkan bahwa secara rata-rata jumlah penduduk laki-laki lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk perempuan. Sementara jika dilihat untuk setiap desa, hanya Desa Rodok dan Desa Ampah Dua yang memiliki nilai sex ratio kurang dari 100.

## **2. Pelaksanaan Pemilikan Tanah Secara *Absentee/Guntai* oleh PNS Di Kecamatan Dusun Tengah**

### **a. Identitas Responden**

Berdasar hasil penelitian, identitas responden yang memiliki tanah secara *absentee* di Dusun Tengah berdasarkan tabel usia dan

pendidikan dapat dilihat pada Tabel 3 sampai dengan Tabel 4 sebagai berikut:

Tabel 3  
Usia responden

No.	Usia (Tahun)	Jumlah (orang)	%
1	40 – 45	1	14,2
2	46 -50	-	-
3.	51 – 55	2	28,6
4.	56 – 60	4	57,1
		7	100

Sumber: Data Primer 2013

Berdasarkan Tabel 3 di atas dapat diketahui usia responden dengan jumlah tertinggi yaitu 55 sampai dengan 59 tahun yaitu berjumlah empat orang (57,1%), umur 50-54 tahun berjumlah dua orang (28,6%) dan umur 40-45 berjumlah satu orang (14,2%). Usia responden berpengaruh kepada masa pensiun responden. Dengan tabel usia maka dapat di ketahui bahwa PNS yang sedang aktif menjalani tugas dan bukan dalam masa pensiun.

Tabel 4  
Tingkat Pendidikan Responden

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah	%
1.	SPMA	1	14,2
2.	SPG	2	28,6
3.	S-1	4	57,2
Jumlah		7	100

Sumber: Data primer 2013



Berdasar Tabel 7 di atas diketahui latar belakang pendidikan responden yaitu 4 orang lulusan S-1, 2 orang lulusan SPG dan satu orang lulusan SPMA. Tingkat pendidikan responden berpengaruh terhadap pengetahuan responden mengenai peraturan-peraturan yang ada terutama pengetahuan tentang tanah *absentee* dan luas maksimum tanah yang dimiliki oleh responden.

#### b. Cara perolehan tanah *absentee*

Tujuh orang responden memperoleh tanah dengan cara jual beli sehingga dapat dilihat pada tabel 5 dan tabel 6 kapan responden membeli tanah dan tahun pensiun responden boleh membeli tanah pertanian :

Tabel 5

Tahun responden membeli tanah

No.	Pensiun (Tahun)	Jumlah	%
1.	2002	6	86
2.	2009	1	14,2
Jumlah		7	100

Sumber: Data primer 2013

Berdasar Tabel 5 di atas diketahui bahwa responden membeli tanah pertanian yaitu pada tahun 2002 yang berjumlah 6 orang dan tahun 2009 berjumlah 1 orang.

**Tabel 6**  
**Tahun Pensiun PNS**

No.	Tahun Pensiun	Jumlah	%
1.	2014	1	14,2
2.	2016	3	43,2
3.	2018	1	14,2
4.	2019	1	14,2
4.	2026	1	14,2
Jumlah		7	100

Sumber: Data primer Kantor Pertanahan, 2013

Berdasar Tabel 4 di atas diketahui bahwa tahun pensiun responden yang memiliki tanah secara absentee yaitu tahun 2014 berjumlah satu orang yang seharusnya membeli tanah sekurang-kurangnya pada tahun 2012. Responden pensiun tahun 2016 berjumlah tiga orang yang seharusnya membeli tanah sekurang-kurangnya pada tahun 2014. Responden pensiun tahun 2018 berjumlah satu orang yang seharusnya membeli tanah sekurang-kurangnya pada tahun 2016. Responden pensiun tahun 2019 berjumlah satu orang yang seharusnya membeli tanah sekurang-kurangnya pada tahun 2017 dan responden pensiun pada tahun 2026 berjumlah satu orang yang seharusnya membeli tanah sekurang-kurangnya pada tahun 2024 . Dapat disimpulkan bahwa semua responden membeli tanah tidak menjelang dua tahun pensiun, melainkan masih aktif sebagai PNS.

Tujuh orang responden melakukan prosedur yang sama dari mulai proses jual beli sampai dengan proses pendaftaran pertama kali yaitu:

**1) Jual-beli antara para pihak dihadapan Kepala Desa**

Pemilikan tanah secara *absentee/guntai* di Kecamatan Dusun Tengah diproses melalui cara jual beli yang dilakukan di bawah tangan antara pembeli dan penjual (pemilik tanah). Pada proses ini pembeli memberikan sejumlah uang kepada penjual. Penjual memberikan kuitansi yang bermaterai 6000 kepada pembeli sebagai bukti bahwa jual beli atas tanah telah dilakukan. Isi dari kuitansi tersebut:

- a) Tanggal transaksi.
- b) Identitas para pihak.
- c) Nominal tanah yang dijual.
- d) Materai 6000
- e) Tanda tangan kedua belah pihak.
- f) Tanda tangan satu orang saksi.

Semua responden yang memiliki tanah *absentee/guntai* mengakui bahwa jual beli yang mereka lakukan adalah jual beli dibawah tangan karena:

- a) Mudah pelaksanaannya.
- b) Biaya lebih murah dibandingkan dengan jual beli yang

dilakukan di depan PPAT.

- c) Pelaksanaanya cepat dan tidak berbelit-belit.
- d) Responden tidak mengetahui bahwa jual beli tanah pertanian harus melalui akta PPAT.
- e) Praktis, mengingat pembeli tanah bukan penduduk daerah tersebut dan berdomisili di luar kota, sehingga membutuhkan proses yang cepat dalam pengalihan hak atas tanah tersebut.

Setelah jual beli dilakukan oleh para pihak, mereka mendatangi Kepala Desa untuk pembuatan surat kepemilikan tanah (SKT) yang baru atas nama pembeli dengan dihadiri oleh para saksi, kerabat, tetangga dan mereka yang berbatasan tanah.

Isi dari SKT tersebut adalah:

- a) Kepala surat.
- b) Identitas orang yang menguasai tanah.
- c) Letak, luas, dan batas tanah.
- d) Nama saksi yang berbatasan langsung dengan pemilik tanah.
- e) Tanda tangan pemilik tanah.
- f) Tanda tangan saksi-saksi.
- g) Tanda tangan Kepala Desa.
- h) Tanda tangan Camat sebagai pihak yang mengetahui.

Setelah SKT dicetak baru dan dipegang oleh responden sebagai pembeli, biasanya ada pembayaran sukarela oleh para pihak kepada kepala desa sebagai ucapan terima kasih.

Seorang responden yang pensiun tahun 2026, memiliki tanah secara absentee/guntai seluas 1531 m<sup>2</sup> di Kecamatan Dusun Tengah mendapatkan tanah melalui jual beli di bawah tangan ternyata bukan penduduk asli daerah tersebut melainkan berdomisili di Kota Dusun Selatan. Responden bisa memperoleh tanah karena pernah menetap di Kecamatan Dusun Tengah selama lima tahun sehingga responden sudah cukup mengenal daerah tersebut dan masyarakatnya. Pada saat membeli tanah beliau tidak mengalami kesulitan dalam pelaksanaan jual beli, begitu juga pada saat memutuskan untuk pindah ke luar kota, tanah tersebut tidak dialihkan kepada pihak lain yang berdomisili di daerah tersebut tetapi tanah tersebut digarap oleh penduduk setempat untuk digarap.

Jual beli di bawah tangan terjadi karena penjual lebih mengutamakan pembeli yang masih ada hubungan kekeluargaan, atau penduduk setempat telah mereka kenal dengan baik. Domisili pembeli yang jauh tidak merupakan hambatan, karena di antara mereka ada kecocokan. Transaksi jual beli tanah dilakukan secara tunai tanpa menggunakan akta PPAT. Kepala Desa mengetahui transaksi tersebut karena

Kepala Desa tersebut sebagai pejabat yang mengetahui terjadinya jual beli. Menurut Kades Dusun Tengah, jual beli yang biasa dilakukan di Kecamatan Dusun Tengah hanya antara Kades dan para pihak yang melakukan transaksi jual beli.

Kepemilikan secara *absentee/guntai* ini menimbulkan masalah. Menurut Sekretaris Desa di Desa Muara Awang, pemilik tanah-tanah *absentee/guntai* tersebut banyak yang berasal dari luar kota seperti dari Kabupaten Barito Selatan. Responden memiliki tanah-tanah tersebut hanya untuk investasi. Setelah tanah-tanah tersebut dibeli, ada yang dibiarkan begitu saja dan tidak diolah. Selain itu karena pemiliknya bertempat tinggal jauh di luar kota dan tidak pasti pulang maka pihak aparat desa mengalami kesulitan dalam penarikan pajaknya. Menurut Camat Dusun Tengah ada pemilik tanah yang selama bertahun-tahun tidak pernah datang sehingga pajak terhutang dari tanah tersebut menjadi semakin besar jumlahnya. Sementara pihak desa tidak dapat menagih secara langsung karena pemilik tanah tersebut sulit dihubungi.

Cara responden melakukan jual beli hak atas tanah di Dusun Tengah tidak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menentukan bahwa:

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, hibah, pemasukan data perusahaan dan pembuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.

Walaupun telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, tetap saja banyak masyarakat Dusun Tengah yang melakukan jual beli tidak dengan akta PPAT. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut ditentukan bahwa setiap peralihan hak atas tanah harus dibuatkan akte peralihan hak oleh PPAT.

## **2) Pengesahan surat kepemilikan tanah oleh Camat**

Responden yang membeli tanah dan memiliki surat kepemilikan tanah, menghadap Camat untuk pengesahan SKT. Sebelum pengesahan SKT responden diminta untuk mengisi formulir yang berisi tentang identitas pembeli tanah, luas, letak dan batas tanah serta tanda tangan responden sebagai pembeli. Formulir yang diisi oleh responden hanya sebagai arsip di Kantor Kecamatan. Pengesahan SKT di kantor kecamatan tidak dipungut biaya.

Camat mengesahkan surat kepemilikan tanah responden karena tidak mengetahui aturan tentang larangan pemilikan tanah secara *absentee*. Tidak pernah dilakukan pelatihan kepada

Camat Dusun Tengah tentang larangan pemilikan tanah absentee dari Kantor Pertanahan. Setiap surat pemilikan tanah baru yang masuk ke Kantor Kecamatan dan telah memenuhi syarat serta prosedur ditandatangani oleh camat.

**3) Pendaftaran hak milik atas tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Barito Timur**

Responden datang ke Kantor Pertanahan untuk melakukan pendaftaran tanah pertama kali. Petugas mengarahkan responden bagian pendaftaran, pengukuran, dan pemetaan tanah. Syarat yang diminta oleh Kantor Pertanahan untuk pendaftaran tanah pertama kali adalah:

- a) Surat kepemilikan tanah.
- b) Kuwitansi jual-beli yang bermaterai 6000.
- c) Fotokopi KTP.
- d) Fotokopi kartu keluarga.
- e) Pembayaran PPB tahun berjalan.

Jika semua syarat telah dipenuhi oleh responden, pada waktu yang ditentukan oleh Kantor Pertanahan dilakukan pengukuran dan pemetaan oleh petugas di tanah responden. Biaya pendaftaran tanah bervariasi tergantung luas tanah pertanian responden. Untuk luas tanah sampai dengan dua hektar biaya yang diperlukan sampai dengan Rp 3.000.000,-.



Sertipikat terbit antara waktu enam sampai satu tahun. Sumber daya manusia yang terbatas pada Kantor Pertanahan mengakibatkan sertipikat yang diterbitkan melebihi waktu yang telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Responden mengambil sertipikat setelah ada pengumuman oleh Kantor Pertanahan.

**c. Penguasaan tanah *absentee***

Penguasaan tanah secara *absentee* dapat dilihat pada tabel yaitu:

Tabel 7

Luas tanah yang dibeli oleh PNS

No.	Luas Tanah (Meter Persegi)	Hak Milik (Nomor)	Jumlah	%
1	1.531	M 2209	1	14,2
2	3.436	M 2013	1	14,2
3	12.041	M 1985	1	14,2
4	14.894	M 1992	1	14,2
5	15.761	M 1990	1	14,2
6	18.795	M 1996	1	14,2
7	26.930	M 1965	1	14,2
Jumlah			7	100

Sumber: Data primer Kantor Pertanahan, 2013

Berdasarkan tabel 8 di atas diketahui bahwa luas tanah pertanian yang dibeli responden paling kecil seluas 1.531 meter persegi dengan nomor hak milik M 2209 dan yang paling besar

seluas 26.930 meter persegi dengan nomor hak milik M 1965. Luas tanah yang dimiliki berpengaruh terhadap berapa luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah secara *absentee* oleh responden, apakah melebihi dari 2/5 atau belum.

Rata-rata responden membeli tanah kurang dari dua hektar dan tanah yang dimiliki belum melebihi dari luas maksimum yang telah di tentukan oleh Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960. Luas maksimum pemilikan tanah di Kabupaten Barito Timur yaitu 15 ha untuk tanah sawah dan 20 ha untuk tanah kering sehingga masuk pada daerah tidak padat. Responden PNS boleh memiliki tanah secara *absentee* 2/5 dari 15 ha untuk tanah sawah yaitu 6 ha dan 2/5 dari 20 ha untuk tanah kering yaitu 8 ha. Dari tabel 7 dapat diketahui bahwa penguasaan tanah oleh tujuh orang responden tidak melebihi dari luas maksimum yang di tentukan.

Tujuh orang responden tidak mengerti dan tidak mengetahui tentang adanya larangan pemilikan tanah secara *absentee*. Responden tetap melakukan pendaftaran hak atas tanah dengan alasan agar mereka memperoleh kepastian hukum atas tanah mereka. Pemberian sertipikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Barito Timur karena dalam tahap pendataan tanah yang belum mencapai 50%. Semua permohonan yang masuk untuk melakukan pendaftaran langsung diproses oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Barito Timur.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* di Kecamatan Dusun Tengah, Kabupaten Barito Timur, karena kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat dan belum pernah diadakan penyuluhan mengenai larangan pemilikan tanah secara *absentee* oleh Kantor Pertanahan. Pemerintah belum pernah menysosialisasikan peraturan-peraturan tentang pemilikan tanah pertanian dan larangan pemilikan tanah secara *absentee*. Alasan kantor pertanahan karena areal tanah pertanian di Kabupaten Barito Timur masih luas dan dimungkinkan bagi masyarakat untuk memiliki tanah pertanian sampai luas 20 ha. Alasan lain karena setiap warga masyarakat khususnya PNS dianggap telah mengetahui hukumnya.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok dalam *landreform* yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 UUPA.