

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Indonesia merupakan salah satu negara agraris yang penduduknya sebagian besar bermata pencaharian di bidang pertanian baik sebagai petani pemilik tanah, petani penggarap tanah maupun sebagai buruh tani. Dengan demikian setiap orang sebagai bagian dari bangsa Indonesia memerlukan tanah karena tidak ada aktivitas atau kegiatan orang yang tidak memerlukan tanah (Anshari Siregar, 2005, hal 2).

Tanah bagi kehidupan manusia memiliki arti yang sangat penting, karena sebagian besar dari kehidupannya tergantung pada tanah. Tanah adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia di muka bumi. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan. Dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, politik dan ekologis (Bernhard Limbong, 2012, hal 1).

Sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara untuk mengaturnya. Hal ini sesuai dengan amanat konstitusional sebagaimana tercantum pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, yang menentukan:

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Realisasi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 maka ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang juga disebut dengan singkatan resminya UUPA.

Dalam Pasal 2 UUPA menentukan bahwa :

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa

Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 ayat 1 yang menentukan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi dengan pengertian, memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan : untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (Pasal 2 ayat 2 dan 3).

Adapun, kekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang

maupun yang belum. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kewenangan kepada yang menguasai untuk menggunakan tanah haknya sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.

Adapun isi hak-hak itu serta pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal dalam BAB II Undang-Undang Pokok Agraria.

Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak-guna-usaha, hak guna-bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4).

Ketentuan dalam ayat 4 adalah bersangkutan dengan azas otonomi dan medebewind dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. tentang agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar) 1945. Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan medebewind (perbantuan). Segala sesuatunya akan

diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu

Dalam Pasal 4 (1) UUPA menentukan bahwa :

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa atas dasar hak menguasai ditentukan macam hak atas tanah yang diberikan kepada orang baik sendiri maupun bersama-sama dan badan hukum.

Macam-macam hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ditentukan dalam Pasal 16 yang menentukan bahwa :

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:
 - a) hak milik,
 - b) hak guna-usaha,
 - c) hak guna-bangunan,
 - d) hak pakai,
 - e) hak sewa,
 - f) hak membuka tanah,
 - g) hak memungut-hasil hutan,
 - h) hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.
- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ialah:
 - a) hak guna air,
 - b) hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
 - c) hak guna ruang angkasa.

Pasal ini adalah pelaksanaan dari pada ketentuan dalam pasal 4. Sesuai dengan azas yang diletakkan dalam pasal 5, bahwa hukum pertanahan yang Nasional didasarkan atas hukum adat, maka penentuan hak-hak atas tanah dan air dalam pasal ini didasarkan pula atas sistematik dari hukum adat. Dalam pada itu hak guna- usaha dan hak-guna-bangunan diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat modern dewasa ini. Perlu kiranya ditegaskan, bahwa hak-guna usaha bukan hak erfpacht dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Hak guna bangunan bukan hak opstal. Lembaga erfpacht dan opstal ditiadakan dengan dicabutnya ketentuan-ketentuan dalam Buku ke II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Semua macam hak atas tanah tersebut diberikan kepada seluruh rakyat Indonesia baik laki-laki maupun perempuan, hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUPA. Sehingga dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) menentukan bahwa:

- (1) Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2
- (2) Tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasinya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Sesuai dengan azas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 ayat 1 hanya warganegara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, Hak milik tersebut hanya dapat dimiliki WNI dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang. Orang-orang asing dapat

mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik. Adapun pertimbangan untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus.

Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu "escape-clause" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya "escape-clause" ini maka cukuplah nanti apabila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963.

Berdasarkan Pasal tersebut, maka setiap Warga Negara Indonesia berhak diberikan hak atas tanah tanpa adanya pembedaan. Sehubungan dengan ketentuan tersebut, maka mengingat Pasal 10 UUPA ayat (1) menentukan 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.

Dalam pasal tersebut tidak dijelaskan secara tegas bahwa dilarang pemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) tetapi pasal ini dapat ditafsirkan demikian. 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 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), Peraturan tersebut dikenal dengan undang-undang tentang program *landreform* di Indonesia, yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani khususnya penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk

menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Effendi Perangin, 1986, hal 122).

Adapun tujuan *landreform* dalam arti luas seperti yang dikemukakan oleh R. Soeprapto (1986, hal. 109) antara lain:

- a. Pemerataan penguasaan/pemilikan tanah pertanian untuk meratakan hasil produksinya;
- b. Mengakhiri sistem kapitalisme dan feodalisme dalam penguasaan, pemilikan dan pengusahaan di bidang keagrariaan;
- c. Meningkatkan produksi pertanian;
- d. Meningkatkan taraf hidup petani dan rakyat pada umumnya;
- e. Menghilangkan jurang pemisah antara golongan (petani) kaya dan miskin.

Berdasarkan tujuan tersebut maka program *landreform* seperti yang dikemukakan oleh Supriadi (2007, hal 203) adalah

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b. Larangan pemilikan tanah secara absentee;
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara
- d. 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.

Mengacu pada pengertian dan program *landreform* tersebut, maka sejak saat itu masyarakat khususnya masyarakat petani mempunyai landasan/kekuatan hukum untuk memperjuangkan hak-hak atas tanahnya, melakukan pembagian tanah yang adil dan mengolah tanahnya demi kemakmuran, yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961.

Salah satu program dari *Landreform* yaitu larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Tanah *absentee* adalah tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan tempat tanah itu berada. Sesuai ketentuan 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, yang dimaksud dengan tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.

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.
- (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 Tambahannya 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:

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

Pegawai Negeri Sipil boleh memiliki tanah absentee dua tahun menjelang pensiun dan luas pemilikan tanahnya $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum di daerah Kabupaten/kota yang bersangkutan. Pengecualian tambahan berlaku bagi pensiunan pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri.

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.

Atas dasar pertimbangan bahwa para pegawai negeri selaku petugas Negara tidak mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri tempat tinggalnya, yang terikat oleh tempat kedudukan dari jabatannya, maka mereka dikecualikann dari ketentuan-ketentuan tersebut, dalam arti bahwa mereka diperbolehkan memiliki tanah pertanian secara guntai.

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 tersebut diatas, mendorong penulis untuk melakukan penelitian dan menuangkan ke dalam tesis yang berjudul : **“SINKRONISASI MENGENAI PENGATURAN PENGECEUALIAN LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA ABSENTEE BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DENGAN PRINSIP KESAMAAN HAK ATAS TANAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil sinkron dengan prinsip

kesamaan hak atas tanah dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960?

2. Apakah pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee tersebut telah mewujudkan tujuan hukum?

C. Batasan Masalah dan Batasan Konsep

1. Batasan Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini di batasi pada problematika peraturan kesamaan hak atas tanah dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil.

Pengecualian terhadap larangan pemilikan tanah secara absentee diatur lebih lanjut dalam 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 $\frac{2}{5}$ (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 pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

Berdasarkan ketentuan tersebut Pegawai Negeri Sipil boleh memiliki tanah absentee dua tahun menjelang pensiun dan luas pemilikan tanahnya $\frac{2}{5}$

dari luas maksimum di daerah Kabupaten/kota yang bersangkutan. Pengecualian tambahan berlaku bagi pensiunan pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri.

Pengecualian tersebut sesuai dengan ketentuan 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 $\frac{2}{5}$ (dua perlima) dari batas maksimum penguasaan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

Sedangkan ketentuan mengenai asas kesamaan hak atas tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) yang menentukan bahwa :

Tiap-tiap warganegara 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.

2. Batasan Konsep

Berdasarkan penulisan tesis ini, maka batasan konsep yang diteliti adalah sebagai berikut :

- a. Sinkronisasi adalah kata sinkron berarti terjadi atau berlaku pada waktu yang sama ; serentak ; sejalan ; sejajar ; sesuai ; selaras. Sehubungan dengan judul penelitian ini, kata sinkronisasi berarti perihal menyinkronkan, penyerentakan (Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan Nasional, 2012 : 1314).

Dalam hal ini peraturan yang terkait adalah Pasal 9 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977.

- b. Tanah *absentee* adalah tanah pertanian yang berada di luar kecamatan tempat tinggal pemilik. (Penjelasan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977)
- c. Pegawai negeri sipil adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan berdasarkan pengertian pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999).
- d. Prinsip Kesamaan hak atas tanah. Prinsip ini menjelaskan bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah. Menurut prinsip ini, negara wajib melindungi setiap warga negara dari segala bentuk diskriminasi, baik dalam soal ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, kebangsaan, kepemilikan, maupun kelahiran. Dalam hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pokok Agraria.

D. Keaslian Penelitian

Penelitian yang berjudul sinkronisasi mengenai pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* bagi

pegawai negeri sipil dengan prinsip kesamaan hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 merupakan hasil karya penulis yang akan dikaji oleh penulis dan bukan merupakan hasil plagiat dari hasil karya orang lain. Adapun penelitian mengenai larangan kepemilikan tanah *absentee* memang pernah diteliti sebelumnya, sebagai perbandingannya ada 3 (tiga) jenis hasil karya penulis lain yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini.

1. Judul : Peran Kantor Pertanahan Dalam Mengatasi
Kepemilikan Tanah “Absentee/Guntai” di
Kabupaten Banyumas
- Penulis : Ariska Dewi
- Program : Pasca Sarjana Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro 2008

Rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini yaitu :

- a. Faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas;
- b. Bagaimanakah peran kantor pertanahan Kabupaten Banyumas dalam mengatasi/menyelesaikan masalah tanah-tanah *absentee/guntai*.

Kesimpulan yang terdapat dalam penelitian ini adalah

- a. Larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas ternyata belum dapat dilaksanakan secara efektif. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya pemilikan tanah-tanah *absentee/guntai* di

Kecamatan Baturaden dan Kecamatan Kembaran. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah pertanian absentee/guntai adalah :

- 1) Faktor kurangnya kesadaran hukum masyarakat, yaitu masih banyak terjadi jual beli tanah yang dilakukan secara di bawah tangan dan peralihannya juga tidak didaftarkan di Kantor Pertanahan sehingga banyak tanah-tanah yang dimiliki secara absentee/guntai yang lolos dari pantauan Kantor Pertanahan.
- 2) Faktor budaya yaitu karena adanya pewarisan
- 3) Faktor sarana dan prasarana, yaitu Kantor Pertanahan tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara absentee/guntai tersebut.
- 4) Faktor aparat atau penegak hukumnya, yaitu dengan adanya kemudahan yang diberikan oleh aparat di tingkat kelurahan dan kecamatan dalam pembuatan KTP yang mengakibatkan banyak terdapat KTP ganda yang digunakan dalam transaksi pemilikan tanah di pedesaan.
- 5) Faktor ekonomi, karena tanah memiliki nilai ekonomis dan masyarakat beranggapan bahwa tanah dapat digunakan sebagai jaminan hidup di hari tuanya nanti, sehingga mengakibatkan terjadinya peralihan peruntukan tanah pertanian menjadi kawasan perumahan, industri dan pariwisata

- 6) Fenomena larangan tanah absentee/guntai secara nyata terjadi, tetapi tidak dilakukan sanksi yang tegas.
- b. Peran Kantor Pertanahan dalam mengatasi kepemilikan tanah absentee/guntai yaitu dengan jalan :
- 1) Penertiban administrasi, yaitu dengan melakukan pengawasan yang ketat terhadap pemindahan hak atas tanah pertanian melalui kerja sama antara instansi yang terkait yaitu Kepala Desa, Kecamatan dan PPAT/Notaris.
 - 2) Penertiban hukum, yaitu melalui penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas terhadap masyarakat juga pejabat/aparat yang berkaitan dengan masalah pertanahan.

Persamaan dari penulisan tesis tersebut dengan tesis yang diteliti adalah sama-sama membahas mengenai Tanah Absentee, tetapi terdapat perbedaan yaitu penulis membahas sinkronisasi mengenai pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil dengan prinsip kesamaan hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, perbedaan juga terletak pada jenis penelitian yang dilakukan yaitu jenis penelitian hukum empiris yang berlokasi di Kabupaten Banyumas.

2. Judul : Eksistensi Larangan Kepemilikan Tanah Secara Latifundia dan *Absentee/Guntai* (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang)
- Penulis : Artha Rumondang Siburian,
- Program : Pasca Sarjana Magister Kenotariatan
- Universitas Sumatera Utara 2009

Rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian yaitu :

- a. bagaimana latar belakang timbulnya kepemilikan tanah secara *latifundia* dan *absentee/guntai*;
- b. apakah pelaksanaan peraturan larangan kepemilikan tanah *latifundia* dan *absentee/guntai* masih efektif dioperasikan dalam pelaksanaan restrukturisasi pemilikan tanah pertanian di Kabupaten Deli;
- c. bagaimana peranan kantor pertanahan Kabupaten Deli terhadap pelaksanaan larangan kepemilikan tanah secara *latifundia* dan *absentee* tersebut.

Kesimpulan yang terdapat dalam penelitian ini adalah

- a. Latar belakang timbulnya kepemilikan tanah secara *absentee* yaitu mudahnya untuk mendapatkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan adanya penggunaan kuasa mutlak. Yang banyak terjadi dalam praktek adalah adanya sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih

secara diam-diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut.

Tanah-tanah pertanian tersebut letaknya di desa sedangkan mereka yang memiliki tanah absentee umumnya bertempat tinggal di kota. Kemudahan dalam pembuatan KTP menyebabkan banyak orang kota atau orang yang mempunyai uang banyak membeli tanah pertanian untuk usaha atau hanya untuk investasi masa depan. Hal ini disebabkan karena sistem administrasi kependudukan secara online melalui komputer belum terlaksana dengan baik. Jadi siapa saja bisa dengan mudah untuk mempunyai lebih dari satu KTP. Memiliki KTP ganda tidak mudah untuk diketahui karena secara yuridis kalau tanah sudah bersertipikat maka sertipikat atas nama pemilik semula dan surat kuasa hanya diketahui oleh kedua belah pihak saja.

- b. Pelaksanaan peraturan tentang tanah absentee sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman sekarang ini sehingga banyak peraturan-peraturan yang perlu direvisi atau diganti. Berkaitan dengan peraturan pelarangan pemilikan tanah absentee belum ada peraturan yang khusus mengatur tentang tanah absentee. Selain itu ukuran batas kecamatan sebagai dasar penetapan tanah absentee perlu dikaji ulang. Hal ini berkaitan dengan semakin majunya sarana transportasi serta adanya pemekaran kecamatan yang satu dengan yang lainnya semakin pendek dan mudah dijangkau. Pengecualian terhadap mereka perlu dikaji

ulang karena fasilitas untuk dapat memiliki lahan pertanian di luar kecamatan tempat tinggalnya sebesar $\frac{2}{5}$ dari batas maksimum di Daerah Tingkat II setempat pada saat ini sudah terlampau besar. Berkaitan dengan larangan pemilikan tanah secara absentee, luas tanah maksimum yang dimiliki berdasarkan jumlah anggota keluarga sebanyak 7 (tujuh) orang yang disertai dengan kemungkinan terjadinya kelebihan anggota keluarga serta luas tanah yang dimilikikannya perlu juga diadakan peninjauan kembali. Selanjutnya jangka waktu melapor dalam waktu 3 (tiga) bulan atas kelebihan tanahnya perlu dikaji ulang, dan juga mengenai batas minimum kepemilikan tanah juga dianggap tidak efektif lagi dalam penegakkannya karena jumlah petani sudah semakin banyak sementara areal tanah pertanian yang tersedia sudah semakin sempit.

- c. Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang hanya sekedar dalam memberikan kontribusi terhadap larangan pemilikan tanah secara absentee dengan memberikan penyuluhan kepada masyarakat akan pentingnya pendaftaran tanah yang efektif dan efisien sebagai upaya dalam memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Dengan didaftarkannya hak atas tanah tersebut nantinya dapat diketahui siapa saja yang menguasai tanah lebih dan yang mempunyai tanah di luar kecamatan dan terhadap kepemilikan tanah absentee tersebut akan diberikan ganti rugi oleh

kantor pertanahan kepada pemilik awal dan selanjutnya diberikan kepada petani yang tidak mempunyai tanah pertanian.

Persamaan dari penulisan tesis tersebut dengan tesis yang diteliti adalah sama-sama membahas mengenai Tanah Absentee, tetapi terdapat perbedaan yaitu penulis membahas sinkronisasi mengenai pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil dengan prinsip kesamaan hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, dan perbedaan juga terletak pada jenis penelitian yang dilakukan yaitu jenis penelitian hukum empiris yang berlokasi di Kabupaten Deli, Serdang.

3. Judul : Peran PPAT dalam Upaya Mencegah
Terjadinya Pemilikan Tanah *Absentee* Baru.
- Penulis : Diana Tantri Cahyaningsih,
- Program : Pasca Sarjana Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro 2003

Rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini yaitu :

- a. faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya tanah pertanian secara *absentee*;
- b. upaya-upaya apakah yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mengatasi pelanggaran terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah

- a. Bahwa peran PPAT yang pro aktif sangat dibutuhkan untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah absentee baru, peran ini dapat berupa pengecekan dikantor kecamatan mengenai obyek tanah dan kebenaran tempat tinggal pembelinya, semua tindakan harus berdasarkan itikad baik dan kejujuran dari PPAT itu sendiri disamping perlunya ketelitian.
- b. Tindakan pemerintah khususnya kantor pertanahan dalam mencegah absentee baru :
- 1) Melakukan pembinaan administrasi mengenai informasi tanah di wilayahnya
 - 2) Membantu dan membuka informasi seluas-luasnya mengenai status dari tanah yang akan menjadi obyek transaksi
 - 3) Memberikan penyuluhan pertanahan kepada masyarakat.

Untuk menyelesaikan kasus absentee yang sudah ada :

- 1) Penegasan menjadi tanah Negara
- 2) Pengusulan pemberian ganti rugi kepada bekas pemilik tanah absentee
- 3) Bagi pemilik tanah absentee yang tidak kooperatif, dimintakan pembatalan pada Badan Pertanahan Nasional Pusat terhadap sertipikat terhadap hak atas miliknya terhadap tanah absentee, supaya masyarakat dapat mengfusikan tanah tersebut.

Persamaan dari penulisan tesis tersebut dengan tesis yang diteliti adalah sama-sama membahas mengenai Tanah Absentee, persamaan juga

terdapat dalam jenis penelitian hukum yang dilakukan yaitu jenis penelitian hukum normatif, tetapi terdapat perbedaan yaitu penulis membahas sinkronisasi mengenai pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil dengan prinsip kesamaan hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan perbedaan terletak pendekatan penelitian yang digunakan, yaitu pendekatan sosiologis hukum.

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan maka tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil sinkron dengan prinsip kesamaan hak atas tanah dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee tersebut telah mewujudkan tujuan hukum.

F. Manfaat Penelitian

Manfaat hasil penelitian dalam penulisan ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya serta

hukum pertanahan pada khususnya, dalam kaitannya dengan sinkronisasi mengenai pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil dengan prinsip kesamaan hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

2. Manfaat Praktis

Secara Praktis, hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kantor Pertanahan KANWIL, Kantor Pertanahan Kota, Kantor Pertanahan Kabupaten, serta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam hal kepastian mengenai tindak lanjut dari ketentuan hukum yang berlaku terhadap tanah *absentee*,

Disamping itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat pada umumnya mengenai tanah *absentee*. serta bagi peneliti sendiri, disamping untuk kepentingan penyelesaian studi juga untuk menambah wawasan dan pengetahuan di bidang hukum khususnya mengenai tanah *absentee*.

G. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Batasan Masalah,

Batasan Konsep, Keaslian Penulisan Tesis, Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang tinjauan umum mengenai Pengaturan pemilikan tanah absentee, Peraturan Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Absentee Bagi Pegawai Negeri Sipil, serta mengenai hak dan kewajiban pegawai negeri sipil dan tinjauan umum mengenai Prinsip Kesamaan Hak Atas Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Bab ini juga menguraikan landasan teori mengenai kepastian hukum, kemanfaat dan keadilan.

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini juga menguraikan metode yang akan dipergunakan dalam penelitian tesis yang terdiri atas jenis penelitian, pendekatan, bahan hukum, pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum dan proses.

BAB IV : PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan pembahasan penelitian yaitu

a. Sinkronisasi mengenai pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil dengan prinsip kesamaan hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

b. Pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil dalam mewujudkan tujuan hukum.

BAB V : PENUTUP

Bab ini juga menguraikan kesimpulan dari hasil penelitian dan saran.