

**ARTIKEL TESIS**

**SINKRONISASI MENGENAI PENGATURAN PENGECCUALIAN  
LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA ABSENTEE  
BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DENGAN PRINSIP KESAMAAN HAK  
ATAS TANAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960**



**ENDRANING WAHYU ASIH**

**No. Mhs : 135202000/PS/MIH**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA**

**2015**

## **INTISARI**

Tesis 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” ini menjawab permasalahan 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 dan apakah pengaturan pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee tersebut telah mewujudkan tujuan hukum. Jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif. Pembahasan dalam tesis ini adalah Pengaturan Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Bagi Pegawai Negeri Sipil sudah sesuai atau sudah sinkron dengan Prinsip Kesamaan Hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Karena pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil tidak dapat menentukan sendiri dimana mereka tinggal. Pengaturan Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Bagi Pegawai Negeri Sipil dalam mewujudkan Tujuan Hukum yaitu Kepastian Hukum, Kemanfaatan Hukum dan Keadilan Hukum.

**Kata Kunci : Tanah Pertanian, Tanah Absentee, Pegawai Negeri Sipil, Prinsip Kesamaan Hak Atas tanah, Tujuan Hukum (Kepastian Hukum, Kemanfaatan Hukum, Keadilan Hukum)**

## **ABSTRACT**

This thesis entitled “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” to answer the first problem that the current ban exceptions absentee ownership of agricultural land for civil servants in sync with the principle of equality of land rights in Act No. 5 of 1960. The second issue in this matter to determine whether the exemption arrangements ownership ban The absentee agricultural land has been realizing the purpose of the law. The Discussion in this thesis is the exception to the prohibition of setting farm land holding in absentee for civil servant is in complianance with the principle of synchronised or equal rights over the land, because it is essentially civil servant can not determine where they will stay. the exception to the prohibition of setting farm land holding in absentee for civil servant in give shape to legal purposes that is legal certainty, benefit of the law and the justice of the law.

**Keywords : Landreform, Absentee, Civil Servant, The Principles of Land Right Equality, Legal Purposes (legal certainty, benefit of the law, the justice of the law)**

## A. LATAR BELAKANG MASALAH

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.

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.

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 hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

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. Soeprpto (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 Tambahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Namun terdapat beberapa pengaturan mengenai pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee.

Pengecualian terhadap larangan pemilikan tanah secara absentee diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977, Pasal 2 (1) menentukan bahwa:

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

- 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.

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

Pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee tersebut disinkronkan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUPA mengenai prinsip kesamaan hak atas tanah. Berdasarkan uraian 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. METODOLOGI PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, dapat dikualifikasikan sebagai penelitian hukum normatif, karena penelitian ini beranjak dari adanya peraturan atau norma yaitu antara 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. Pendekatan Penelitian**

Untuk membahas permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, menggunakan pendekatan yang berdasar pada pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan permasalahan hukum tanah, yakni dilakukan untuk meneliti peraturan perundang-undangan, khususnya 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.

## **3. Bahan Hukum**

Dalam penelitian digunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

### **a. Bahan Hukum Primer**

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 174, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5117)

- 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 280, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2702)
- 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2702)
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri
- 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu pendapat hukum dan non hukum yang terkait dengan pengecualian larangan kepemilikan tanah absentee dan hasil wawancara dari narasumber.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum skunder yang terkait dengan pengecualian larangan kepemilikan tanah absentee yaitu berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

#### **4. Proses Berpikir**

Proses berfikir yang digunakan dalam penelitian ini untuk menarik kesimpulan yaitu proses berfikir secara deduktif, yaitu proses berfikir yang berpangkal dari hal-hal umum yaitu tentang peraturan perundang-undangan mengenai pengecualian larangan kepemilikan tanah absentee. Sehingga pada tahap terakhir akan ditarik kesimpulan secara deduktif yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum ke permasalahan yang bersifat khusus, yaitu sinkronisasi Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 Tentang Pengecualian Larangan Kepemilikan Kepemilikan Tanah Pertanian secara Guntai (absentee) Yang Berlaku Bagi Pegawai dengan Negeri Pasal 9 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

#### **D. PEMBAHASAN**

##### **1. Sinkronisasi Pengaturan Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Bagi Pegawai Negeri Sipil Dengan Prinsip Kesamaan Hak Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.**

Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa:

Ketentuan dalam ayat (1) dan ayat (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 2/5 dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

Pengecualian dari larangan pemilikan Tanah Absentee/Guntai yaitu (Effendi Perangin, hal : 133):

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

Sinkronisasi Vertikal dalam penelitian ini antara Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil dengan prinsip kesamaan hak atas tanah yang terdapat dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPA tentang prinsip kesamaan hak atas tanah.

Dalam Ketentuan Pasal 9 (1) dan (2) UUPA mengatur prinsip tentang hubungan penuh antara WNI dengan SDA nya, maka ditentukan (1) setiap WNI berhak memiliki hak atas tanah, ketentuan (2) tidak membedakan baik laki-laki maupun wanita dalam memperoleh hak atas tanah.

Mengingat Ketentuan pasal 10 (1) UUPA yang menentukan bahwa setiap orang dan badan hukum yang menguasai hak atas tanah khususnya tanah pertanian pada dasar diwajibkan mengusahakan atau mengerjakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Sehingga dalam Ketentuan Pasal 3 PP 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian Jo, Pasal 3a – 3e PP 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan PP 224 Tahun 1961 Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian pemilikan tanah pertanian secara absentee tersebut pada prinsipnya pemilikan tanah absentee tersebut dilarang,

namun ditentukan dalam Pasal 2 dan Pasal 6 pengecualian larangan pemilikan tanah absente tersebut dalam ketentuan PP 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah secara absentee Bagi Pensiunan Pegawai Negeri Sipil

karena dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUPA mempunyai hubungan penuh baik laki-laki maupun perempuan berhak memiliki hak atas tanah maka Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil dengan prinsip kesamaan hak atas tanah yang terdapat dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) maka peraturan tersebut sudah sinkron atau sudah sesuai dengan pertimbangan sebagai berikut.

Dalam konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (absentee) Bagi Pensiunan Pegawai Negeri Sipil menentukan bahwa :

- a. bahwa para pegawai negeri dikecualikan dari ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (absentee) sebagaimana diatur dalam 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);
- b. bahwa pengecualian tersebut tidak berlaku bagi para pensiunan pegawai negeri karena para pegawai negeri yang sudah pensiunan dianggap akan dapat berpindah tempat tinggal di daerah kecamatan letak tanah yang dimilikinya
- c. bahwa dalam pada itu mengingat faktor-faktor obyektif dewasa ini umumnya sukar bagi para pensiunan tersebut untuk berpindah

ke tempat letak tanah itu, meskipun pemilikan tanah tersebut dimaksudkan untuk jaminan di hari tua setelah pensiun;

- d. bahwa menurut kenyataannya dalam banyak hal para pensiunan itu dipersamakan dengan pegawai negeri;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut ad a, b, c, dan d tidaklah ada keberatan untuk memperlakukan ketentuan-ketentuan pengecualian mengenai pemilikan tanah pertanian yang berlaku bagi para pegawai negeri terhadap para pensiunan pegawai negeri;
- f. bahwa hal tersebut perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah, dengan sekaligus memberi ketentuan mengenai tanah-tanah guntai (absentee) milik mereka yang telah dikuasai oleh Pemerintah.

## **2. Pengecualian yang sebagaimana diatur dalam PP 4 Tahun 1977 khususnya Pasal 2 dan 6 telah mewujudkan Tujuan Hukum**

### **a. Kepastian Hukum**

Kepastian Hukum berarti bahwa dengan adanya hukum setiap orang mengetahui yang mana dan seberapa haknya dan kewajibannya. Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-pasal dalam Undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan

Dalam peralihan hak atas tanah tersebut maka pegawai negeri sipil harus melakukan pendaftaran tanah yang bertujuan salah satunya adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah tersebut yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

#### b. Kemanfaatan Hukum

Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum itu untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakkan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan malah akan timbul keresahan di dalam masyarakat itu sendiri.

Sehingga hubungan antara kemanfaatan hukum dengan adanya peraturan Landreform mengingat ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA sesuai prinsipnya yaitu tanah untuk pertanian dan tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif dan efektif oleh pemiliknya sendiri dengan mencegah cara-cara pemerasan. Sebagaimana mestinya harus sesuai dengan tujuan kemanfaatan hukum. Mengerjakan tanah oleh pemiliknya sendiri untuk mendapatkan hasil dan manfaat sebaik-baiknya, sehingga bagi para pensiunan pegawai negeri sipil tersebut dapat mengerjakan tanah pertaniannya sendiri secara aktif.

#### c. Keadilan Hukum

Menurut Maria S.W. Sumardjono (2001, hal. 4) adalah Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agrarian (keadilan gender, keadilan dalam satu generasi dan antar generasi, serta pengakuan kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraria yang menjadi ruang hidupnya).

Dalam pemahaman substansial, gagasan dasar keadilan terdiri atas tiga hal, bahwa (Maria S.W. Sumardjono, 2001, hal. 221):

- 1) Orang harus diperlakukan sama dalam hal atau kasus yang sama.
- 2) Hal yang baik harus memperoleh penghargaan.

- 3) Secara moral setiap orang berhak untuk memperoleh dan mempertahankan hak-hak dasarnya.

Dalam konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pengecualian Pemilikan tanah pertanian secara absentee bagi pegawai negeri sipil bertujuan untuk melindungi hak-hak mereka yang sedang menjalankan tugas yang diberikan oleh negara dan agama yang menyebabkan mereka tidak dapat mengusahakan dan mengerjakan sendiri secara aktif sesuatu hak atas tanah pertanian yang dimilikinya. Sedangkan, bagi Pegawai Negeri Sipil yang 2 tahun menjelang pensiun diijinkan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (absentee), menurut kami itu bertujuan agar Pegawai Negeri tersebut setelah dia pensiun dia masih memiliki sumber penghasilan yang dapat digunakan untuk penghidupannya dan keluarganya.

Peraturan ini didasarkan atas pertimbangan kalau Pegawai Negeri yang sudah pensiun, umurnya tidak muda lagi sehingga jika ingin mencari pekerjaan lain cenderung sulit. Selain itu juga, merupakan salah satu bentuk penghargaan kepada Pegawai Negeri karena dapat dikatakan abdi Negara. Sedangkan tujuan diberikan pengecualian bagi janda Pegawai Negeri untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (absentee) karena janda tersebut dianggap setelah sepeninggalan suaminya, ia tidak ada yang memberi nafkah sehingga ia diperbolehkan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (absentee) yang dapat digunakannya untuk menopang kehidupannya dan keluarganya.

Peraturan tersebut sudah sesuai dengan salah satu tujuan hukum yaitu keadilan hukum karena dalam prakteknya pegawai

negeri tidak bias menentukan sendiri dimana dirinya akan bertempat tinggal.

#### **E. KESIMPULAN**

Berdasarkan dari hasil uraian dan analisa yang telah dilakukan, diperoleh kesimpulan dari permasalahan yang ada, yaitu :

1. Pengaturan Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Bagi Pegawai Negeri Sipil sudah sesuai atau sudah sinkron dengan Prinsip Kesamaan Hak Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Karena pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil tidak dapat menentukan dimana mereka tinggal.

Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee terdiri dari :

- a) Mereka yang menjalankan tugas Negara
  - b) Mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama
  - c) Mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.
  - d) Pensiunan Pegawai Negeri
  - e) Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri
2. Dalam kaitannya dengan peraturan pertanahan, khususnya peraturan landreform harus dapat memenuhi ketiga unsur tujuan hukum tersebut. Keseluruhan kaedah hukum yang timbul dan berkembang didalam pergaulan hidup antar sesama manusia sangat berhubungan erat dengan pemanfaatan sekaligus menghindarkan perselisihan dan pemanfaatan tanah sebaik-baiknya. Hal inilah yang diatur di dalam hukum tanah. Dari ketentuan-ketentuan hukum tanah ini akan timbul

hak dan kewajiban yang berkaitan erat dengan hak-hak atas tanah tersebut.

## **F. SARAN**

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka saran-saran yang diberikan adalah

1. Kepada pemerintah supaya lebih meninjau kembali mengenai peraturan pelaksanaan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee mengenai letak batas tanah kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan yang lain agar lebih dipertegas jaraknya.
2. Kepala Kantor Pertanahan agar melakukan penyuluhan tentang pemilikan tanah secara absentee kepada masyarakat pada umumnya karena sebagian besar masyarakat pada umumnya belum mengetahui mengenai peraturan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee.
3. Ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah absentee/guntai yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini. Bagi masyarakat secara umum dalam hal ini, khususnya mengenai tanah untuk pertanian dan tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif dan efektif oleh pemiliknya sendiri dengan mencegah cara-cara pemerasan. Sebagaimana mestinya harus sesuai dengan tujuan kemanfaatan hukum. Mengerjakan tanah oleh pemiliknya sendiri untuk mendapatkan hasil dan manfaat sebaik-baiknya dan jarak antara domisili pemilik tanah dan letak tanah mengingat kemajuan di bidang teknologi transportasi, jarak antar kecamatan sudah tidak menjadikan suatu hambatan terhadap efektifitas dan produktivitas secara optimal tanah pertanian untuk dapat diolah.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Achmad Sodiki, 2008, *Mensejahterakan Rakyat Lewat Landreform, Pengabdian Seorang Guru Pejuang Petani*, Gajah Hidup, Jakarta.
- Anshari Siregar, 2005, *Mempertahankan Hak Atas Tanah*, Multi Grafik, Medan.
- A.W.Widjaja, *Administraasi Kepegawaian*. Rajawali, 2006, hal.113.
- Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 31
- Bernhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2008 *Hukum Agrarian Indonesia*, ( Jakarta:djambatan,)

- Chadidjah Dalimunthe, 2005, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, USU.
- Darmodiharjo, Darmono, 2006, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Dewa Gede, I, Atmadja, 19996, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana
- Effendi Perangin, 1986, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Fahmi, SH.MH, *Kepastian Hukum*, hal 21, mengutip Satjipto Rahardjo dengan judul: 'Membedah Hukum Progresif', Harian Kompas, Media Oktober 2006, hal 17
- Manan, Bagir, 2008 *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan hukum* Mahmud Marzuki, Peter, Pengantar Ilmu Hukum, (Jakarta: Kencana Pranada Media Group). Nasional, Armico, Bandung.
- Marbun, SF, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Muchsin, F, Imam Koeswahyono dan Soimin, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Puspita Serangkum: Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta
- \_\_\_\_\_, 2001, *Transitional Justice atas "Hak Sumber Daya Alam"*, dalam *Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Keadilan dalam Masa Transisi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, Jakarta.

- \_\_\_\_\_, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Parlindungan, 1987, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, (medan: anggota IKAPI)123
- Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon., 1997/1998, *Penataan Hukum Administrasi, Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, Cet. ke 3, 1991)
- Soeprapto, R, 1986, *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktek, Badan Peratanahan Nasional*, Yogyakarta
- Soerjono, Soekanto 1980, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, CV Rajawali,
- \_\_\_\_\_, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1986 *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press,)
- Sudargo Gautama, 1989, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung.
- Sudikno Mertokusumo, tentang *kemafaatan hukum*, hal 161.
- Suhariningsih, 2009, *Tanah Terlantar, Asas dan Pembaharuan konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Wayan P. Windia dan Ketut Sudantra, 2006, *Pengantar Hukum Adat Bali*, Lembaga Dokumentasi dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar.

Yuswanda A. Tumenggung, 2008, *Reformasi Agraria Nasional (Land Reform Plus) Kebijakan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*, Fakultas Hukum Unibraw, Malang.

## **B. Internet**

<http://yancearizona.wordpress.com/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>, tanggal 20 Oktober 2014, jam 20.00 wib.

<http://anggimartika.blogspot.com/2012/03/kepastian-sebagai-tujuan-hukum.html?m=1>, tanggal 20 Oktober 2014, jam 20.15 wib.

(www.penataanruang.net,lapan. Prosedur Penyusunan Sinkronisasi, 2007: 1)

## **C. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 174, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5117)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 280, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2702)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan

Pemberian Ganti Kerugian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2702)

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

