

**Eksistensi Kepemilikan Tanah Secara *Absentee*
Di Kabupaten Langkat**

Dary Wahib Al Farisi, Rahmat Ramadhani

Fakultas Hukum, Universitas Muhamamdiyah Sumatera Utara

Email: darywahib@gmail.com

Abstrak

Pemilikan tanah *absentee* ini dilarang oleh undang-undang, karena dianggap tidak efektif sebab pemilik tanah berada di luar kecamatan letak tanah tersebut sehingga tidak dapat mengerjakan tanahnya secara aktif. Berdasarkan ketentuan tersebut, selanjutnya ketentuan tersebut disempurnakan dengan PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan Isi Ketentuan dan Tambahan PP Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Namun terdapat beberapa pengaturan mengenai pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Pengecualian terhadap larangan pemilikan tanah secara *absentee* diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977. Penelitian ini menggunakan penelitian empiris yang sumber datanya diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat. Pengaturan hukum kepemilikan tanah secara *absentee* dijumpai dalam Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/6/Ka /62 tanggal 8 Januari 1962 tentang perpanjangan waktu untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *absentee* dan Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang pemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) bagi para pensiunan pegawai negeri. 2) Hambatan dan kendala dalam pengelolaan tanah-tanah *absentee*: masih kurangnya sarana informasi dan teknologi yang canggih guna mendukung kinerja dari pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat, Masih banyak terdapat tanah-tanah yang belum terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat. 3) Eksistensi atas kepemilikan tanah secara *absentee*, tidak berjalan sebagaimana mestinya karena ketidakjelasan mekanisme pengawasan yaitu substansi hukumnya.

Kata Kunci: Eksistensi, Kepemilikan Tanah.

Abstract

This absentee land ownership is prohibited by law, because it is considered ineffective because the land owner is outside the sub-district where the land is located so he cannot work his land actively. Based on these provisions, these provisions were further refined by PP Number 41 of 1964 concerning Changes in the Content of Provisions and Supplements to PP of the Republic of Indonesia Number 224 of 1961 concerning Implementation of Land Distribution and Provision of Compensation. However, there are several provisions concerning exceptions to the prohibition of absentee agricultural land ownership. Exceptions to the prohibition on absentee land ownership are further regulated in Government Regulation Number 4 of 1977. This study uses empirical research whose data sources were obtained from the Langkat District Land Office. Absentee land ownership legal arrangements are found in the Decree of the Minister of Agrarian Affairs No. SK VI/6/Ka/62 dated 8 January 1962 regarding the extension of time for transferring absentee agricultural lands and Government Regulation No. 4 of 1977 concerning absentee ownership of agricultural land for retired civil servants. 2) Obstacles and constraints in the management of absentee lands: there is still a lack of sophisticated information and technology facilities to support the performance of the Langkat Regency National Land Agency. There are still many lands that have not been registered at the Langkat Regency National Land Agency Office. 3) The existence of absentee land ownership does not work as it should because of the unclear oversight mechanism, namely the legal substance.

Keywords: The Existence of Absentee Land Ownership in Langkat Regency.

A. Pendahuluan

Tanah memiliki peran penting terhadap hajat hidup manusia. Peran penting dimaksud tentunya berada dalam tafsiran yang sangat luas, setidaknya dimulai dari kehidupan dan penghidupan manusia yang berasal dan bahkan akan kembali kepada tanah. Di lain sisi, meningkatnya kebutuhan ekonomis terhadap tanah yang berbanding terbalik dengan ketersediaan jumlah tanah (cenderung bersifat statis) menjadi salah satu faktor pemicu lonjakan angka sengketa, konflik dan perkara pertanah yang terjadi di Indonesia dewasa ini (Rahmat Ramadhani, 2016).

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). Inti dari reforma agraria adalah *land reform* yang disertai berbagai program penunjang, seperti penyuluhan dan pendidikan tentang teknologi pertanian dan produksi, program perkreditan, serta pemasaran. Oleh sebab itu perubahannya tidak hanya unsur strukturnya, tapi juga fungsi dan kegunaannya (Tri Chandra Aprianto, 2016).

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:

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 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:

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:

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

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

Pengecualian tersebut diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 yang menentukan bahwa: Seorang pegawai negeri dalam waktu 2 (dua) tahun menjelang masa pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara guntai (*absentee*) seluas sampai 2/5 (dua perlima) dari batas maksimum penguasaan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Pengecualian larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tersebut disinkronkan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUPA mengenai prinsip kesamaan hak atas tanah.

Penelitian dalam tulisan ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis sosiologis yang diambil dari data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data Primer adalah sumber data atau keterangan yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama berdasarkan penelitian lapangan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui keterangan dan informasi yang didapat dari pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat. Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, seperti peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, buku ilmiah dan hasil penelitian terdahulu, yang terdiri dari:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat hukum, meliputi produk hukum yang menjadi bahan kajian dan produk hukum sebagai alat kritiknya (Ida Nadirah, 2020). Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:
 - a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - c. Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian,
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
 - e. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (*Absentee*) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri

- f. Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor SEKRA 9/L/2 tanggal 5 Januari 1961 tentang Pelaksanaan UU No.56/PRP/1960 tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian.
2. Bahan hukum sekunder, meliputi penjelasan bahan hukum primer berupa doktrin para ahli yang ditemukan dalam buku, jurnal dan website.
3. Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus hukum, ensiklopedi, indeks kumulatif, dan sebagainya (Arfa, 2010).

B. Pembahasan

Pengaturan Hukum Kepemilikan Tanah Secara *Absentee*

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

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

Kata *absentee* berasal dari bahasa Latin yaitu “*absentis*” yang berarti tidak hadir. *Absentee* adalah yang tidak ada atau tak hadir ditempatnya. Penguasaan tanah-pertanian secara apa yang disebut “*absentee*” dalam bahasa Sunda disebut “guntai” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya (Boedi Harsono, 2018).

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

Hambatan dan Kendala Dalam Pengelolaan Tanah-Tanah *Absentee*

Proses terjadinya kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Langkat, karena adanya jual beli tanah secara di bawah tangan yang hanya di ketahui oleh seorang Camat ataupun Kepala Desa, sehingga tidak dapat terdeteksi oleh pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat. Dalam praktek jual beli di hadapan Camat atau Kepala Desa itu tidak memerlukan domisili para pihak, sehingga tidak tertutup kemungkinan dapat terjadi kepemilikan tanah secara *absentee*.

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

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

1. Masih banyak masyarakat yang belum mengetahui aturan mengenai larangan kepemilikan tanah secara *absentee*;
2. Masih kurangnya kesadaran masyarakat tentang adanya aturan larangan kepemilikan tanah *absentee*;

3. Masih kurangnya sarana informasi dan teknologi yang canggih guna mendukung kinerja dari pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat;
4. Masih banyak terdapat tanah-tanah yang belum terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Langkat.

Hambatan teknis seperti tidak jelasnya hak kepemilikan dan penguasaan tanah serta peruntukannya yang membuat sulitnya dilaksanakan penerapan aturan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Langkat. Peran BPN Kabupaten Langkat, Camat serta Kepala Desa dalam penegakan hukum terhadap kepemilikan tanah secara *absentee* di Kabupaten Langkat sangat dibutuhkan untuk melakukan pengawasan dalam hal khususnya kepemilikan tanah pertanian, namun tetap saja masih banyak masyarakat yang tidak mengindahkan peraturan tentang larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.

Eksistensi atas Kepemilikan Tanah Secara *Absentee*

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

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
2. Larangan pemilikan tanah secara *absentee* atau guntai;
3. Retribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah Negara;
4. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
5. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampaui kecil.

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

C. Penutup

1. Kesimpulan

Pengaturan hukum kepemilikan tanah secara *absentee* dijumpai dalam Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/6/Ka /62 tanggal 8 Januari 1962 tentang perpanjangan waktu untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *absentee* (Tambahan Lembaran Negara No. 2461) dan dipopulerkan oleh peraturan perundang-undangan lainnya terutama Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang pemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) bagi para pensiunan pegawai negeri. Hambatan dan kendala dalam pengelolaan tanah-tanah *absentee* adalah:

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

Eksistensi atas kepemilikan tanah secara *absentee*, tidak berjalan sebagaimana mestinya karena ketidakjelasan mekanisme pengawasan yaitu substansi hukumnya. Dalam hal ini hanya dapat

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

2. Saran

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

Daftar Pustaka

- Arfa, F. A. (2010). *Metode Penelitian Hukum Islam*. Citapustaka Media Perintis.
- Boedi Harsono. (2018). *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Djambatan.
- Ida Nadirah. (2020). Perlindungan Hukum Kekayaan Intelektual Terhadap Pengrajin Kerajinan Tangan. *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(1).
- Rahmat Ramadhani. (2016). Penanggulangan Kejahatan Terhadap Tanah. *Jurnal EduTech*, 2(2).
- Tri Chandra Aprianto. (2016). Perjuangan Landreform Masyarakat Perkebunan Partisipasi Politik, Klaim, dan Konflik Agraria di Jember. *STPN PRESS*.