

**URGENSI KEBERADAAN PENGATURAN LARANGAN KEPEMILIKAN
TANAH SECARA ABSENTEE DALAM REFORMA AGRARIA**

*THE URGENCY OF THE REGULATION OVER THE PROHIBITION OF ABSENTEE
LAND OWNERSHIP IN AGRARIAN REFORM*

Metrika Prawita*, Istislam, Fathul Laila

Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jalan M.T. Haryono 169 Malang 65145, Indonesia

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima : 10 Januari 2020

Disetujui : 05 September 2021

Keywords:

regulation, prohibition of land ownership, absentee

Kata Kunci:

pengaturan, larangan kepemilikan tanah, *absentee*

***) Korespondensi:**

E-mail: rio_exelent@rocketmail.com

Abstract: this study aimed to analyze the regulation on Absentee land ownership, the purpose of Absentee land ownership regulation, and the urgency and relevance of the regulation on Absentee land ownership in agrarian reform. The type of research used in this study was normative juridical with a positivist legalistic approach. The regulation on the prohibition of absentee land ownership was regulated in additional rules contained in Articles 3A to 3E of Government Regulation Number 41 of 1964 and further reaffirmed by Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of National Land Agency Number 18 of 2016 concerning Control of Agricultural Land Control. The purpose of the regulation on the prohibition of absentee land ownership was so that the local community could enjoy the results obtained from land management. The urgency and relevance of the regulation on the prohibition of Absentee land ownership at the time of agrarian reform could not be carried out effectively because there was no specific regulation governing Absentee land. Thus, it was necessary to review and even eliminate some regulations no longer by current and future developments.

Abstrak: kajian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan larangan kepemilikan tanah *Absentee*, tujuan pengaturan larangan kepemilikan tanah *Absentee*, serta urgensi dan relevansi pengaturan larangan kepemilikan tanah *Absentee* dalam reforma agraria. Jenis penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan legalistik positivis. Pengaturan larangan kepemilikan tanah *Absentee* diatur dalam aturan tambahan yang terdapat dalam Pasal 3A sampai 3E Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 dan selanjutnya ditegaskan kembali dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Tujuan pengaturan larangan pemilikan tanah secara *Absentee* yaitu agar hasil yang didapat dari pengelolaan tanah dapat dinikmati oleh masyarakat setempat. Urgensi dan relevansi pengaturan larangan kepemilikan tanah secara *Absentee* pada saat reforma agraria belum dapat dilakukan secara efektif karena belum ada peraturan yang khusus mengatur tentang tanah *Absentee*. Dengan demikian, perlu dilakukan peninjauan bahkan penghapusan beberapa peraturan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman saat ini maupun di masa mendatang.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber utama bagi para petani dalam meningkatkan produksi hasil pertanian. Lahan pertanian sangat penting nilainya, karena menjadi salah satu penunjang ketahanan pangan suatu negara. Oleh karena itu, lahan pertanian perlu diatur keberadaannya agar tidak dimiliki secara besar-besaran oleh sebagian pihak saja (Harsono, 2008). Peraturan terkait lahan pertanian merupakan perwujudan sila kelima Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Perwujudan keadilan tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk memberikan kewenangan yang sama kepada setiap warga negara Indonesia dalam memiliki lahan pertanian.

Tanah memiliki makna yang cukup luas tidak hanya dalam aspek fisik, tetapi juga aspek ekonomi, budaya, sosial, politik, hukum, ekonomi, produksi dan pertahanan serta keamanan. Tanah menjadi aset dasar yang dapat mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur (Hutagalung, 2009). Tanah menjadi faktor penting dalam menunjang keberlangsungan hidup masyarakat dan pembangunan negara (Azzahra, 2019). Warga negara Indonesia sebagian besar bermata pencaharian dibidang pertanian (agraris), baik sebagai pemilik tanah pertanian, petani penggarap maupun buruh tani. Masyarakat Indonesia menggantungkan hidupnya dari hasil pertanian. Hubungan masyarakat dan lahan dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Masyarakat memiliki kewenangan untuk mengatur tentang pengolahan lahan, penguasaan lahan serta kepemilikannya. Tanah dapat digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjadi instrumen hukum dalam bidang agraria (Herdiyanti, 2017). Pengaturan larangan pemilikan secara *Absentee* dijelaskan dalam Pasal 10 UUPA. Pemilikan dan penguasaan tanah *Absentee* dapat menciptakan hal-hal yang kurang baik seperti produktivitas yang kurang maksimal, harga sewa bagi petani penggarap yang sangat besar dibanding hasil pertaniannya, pemilik tanah yang tidak berdomisili di tempat

tanah tersebut menerima keuntungan yang lebih besar (Abdurahman, 2016). Kekurang dalam UUPA dilengkapi dan diperjelas dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Pertanian yang dikenal dengan undang-undang tentang program *landreform*. Peraturan tersebut merubah secara fundamental mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah.

Pelaksanaan program *land reform* merupakan wujud dan keharusan yang tidak dapat dihindari dalam mewujudkan pemerataan sosial dan pemanfaatan lahan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan bersama. Tujuan kegiatan *land reform* yaitu untuk mempertinggi pendapatan para petani penggarap tanah (Isnaeni, 2017). Landasan atau prasyarat hidup penggarap lahan yaitu sebagai tumpuan untuk mengadakan pelaksanaan ekonomi ke arah masyarakat yang makmur berdasarkan Pancasila (Perangin, 1986). Tujuan masyarakat Indonesia dalam UUD 1945 alinea 4 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Land reform diadakan untuk memperjelas kepemilikan dan pemanfaatan tanah. *Land reform* juga memberikan kepastian hukum akan hak milik tanah sebagai suatu pengakuan hak milik perorangan dan jika tanah tersebut diambil oleh negara dapat diberikan ganti rugi (Mujtahidah, 2018). Tanah yang menjadi obyek *land reform* dijelaskan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian meliputi (a) batasan luas maksimum penguasaan tanah, (b) larangan kepemilikan tanah secara *Absentee/gadai*, (c) redistribusi tanah yang melebihi batas maksimum tanah yang terkait pelarangan *Absentee*, tanah bekas swapraja dan tanah negara, (d) peraturan mengenai pengembalian dan tebusan tanah-tanah produktif yang digadaikan, (e) peraturan kesepakatan bagi hasil lahan produktif, dan (f) menetapkan luas minimum kepemilikan lahan pertanian, diikuti larangan untuk melaksanakan perbuatan-perbuatan yang menyebabkan pemecahan kepemilikan tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang lebih kecil.

Ketentuan larangan *land reform* dalam Pasal 10 ayat (3) UUPA dan sebagai pelaksanaannya, telah dibentuk Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Tanah *Absentee* adalah lahan subur yang rata-rata saat ini dipunyai oleh masyarakat desa. Pemilikan dan pengelolaan tanah tersebut diatur menggunakan hukum adat dengan konsep *komunal* dan *individual* (Puri & Sulastriyono, 2016). Pemilik tanah pertanian secara *Absentee* bukanlah para petani, tetapi orang-orang kota yang membeli tanah pertanian sebagai sarana investasi dan dijual kembali setelah harganya tinggi (Alam, 2014). Pemilik lahan secara *Absentee/Guntai* yang sangat banyak di Indonesia, mengakibatkan efek yang buruk. Efek buruk lahan *Absentee* yaitu akan berakibat tanah yang dibeli sebagian ditelantarkan dan tidak diolah semestinya, tanah-tanah menjadi tidak terurus dan memberikan hambatan bagi pihak pemerintah desa dalam pemungutan pajak karena pemilik tanah yang bertempat tinggal jauh dengan lokasi tanah.

Peran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) sangat dibutuhkan untuk mensosialisasikan peraturan-peraturan yang ada tentang larangan pemilikan tanah *Absentee/Guntai* kepada semua masyarakat. Tujuan sosialisasi yaitu untuk menunjang pelaksanaan kegiatan *land reform* di Indonesia. Fungsi dan tujuan BPN dijelaskan dalam Pasal 3 ayat (10) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2006 tentang BPN bahwa BPN mengawasi dan mengendalikan penguasaan kepemilikan lahan mulai awal dari tingkat pusat, provinsi sampai tingkat kabupaten atau kota. Kewenangan BPN yaitu melaksanakan pengawasan terhadap kepemilikan lahan *Absentee/Guntai*. Pasal 197 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPN Republik Indonesia menjelaskan bahwa Direktorat Jenderal Tata Ruang memiliki kewenangan dan tugas dalam melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan teknis, pelaksanaan peraturan, penetapan penguasaan dan pemilikan tanah. Kewenangan Direktorat Jenderal Tata Ruang dijelaskan dalam Pasal 198 Huruf H meliputi pelaksanaan pengawasan, review dan laporan pelaksanaan *land reform*. Tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Tata Ruang diatur juga dalam peraturan pelaksana dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 UUPA.

Kepemilikan lahan pertanian secara *Absentee/Guntai* diatur dan diawasi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN dalam mengawasi lahan pertanian *Absentee* dilaksanakan secara bertingkat dimulai dari tingkat pusat sampai tingkat kabupaten atau kota (Sudarsono, Narindra & Permadi, 2020). Tanggung jawab yang dibebankan kepada BPN dalam memecahkan berbagai macam persoalan yang muncul di bidang pertanahan tentu sangat berat, sehingga dalam menjalankan tugasnya belum dapat melaksanakan dengan efektif terkait peraturan larangan kepemilikan lahan *Absentee/Guntai*. Berdasarkan permasalahan tersebut, kajian ini merumuskan masalah sebagai berikut (1) pengaturan larangan kepemilikan tanah *Absentee*, (2) tujuan pengaturan larangan kepemilikan tanah *Absentee*, serta (3) urgensi dan relevansi pengaturan larangan kepemilikan tanah *Absentee* dalam reforma agraria.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah yuridis normatif (*normative legal research*) dengan mengkaji peraturan-peraturan yang sudah ada. Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan legalistik positivis. Sumber data dalam kajian ini berupa data primer, data sekunder dan data tersier. Sumber data primer yang digunakan meliputi Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah pertanian, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan juga Pemberian Ganti Rugi, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Data sekunder menggunakan hasil kajian terdahulu yang berhubungan dengan peraturan larangan pemilikan tanah secara *Absentee*, buku-buku tentang pengaturan keberadaan larangan kepemilikan tanah secara *Absentee*, pernyataan praktisi, pendapat akademisi. Data tersier menggunakan bahan hukum yang lain seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan juga kamus-kamus hukum yang bertujuan menunjang data primer dan sekunder dengan menjelaskan pernyataan dan pengertian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Larangan Tanah *Absentee*

Pemilik lahan pertanian dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang tersebut mewajibkan pemilik lahan untuk mengolah atau mengerjakan lahan pertaniannya sendiri secara rutin. Ketentuan larangan tanah *Absentee* dijelaskan dalam Pasal 10 UUPA bahwa pemilik tanah harus bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, dengan tujuan agar pemilik tanah pertanian dapat mengerjakan tanahnya (Herdiyanti, 2017). Pemilikan dan penguasaan tanah secara *Absentee* dapat menciptakan hal-hal yang kurang baik. Tanah *Absentee* adalah kepemilikan tanah yang tempatnya di luar wilayah tempat domisili pemilik lahan (Harsono, 2008). Tanah *Absentee* dapat dikatakan sebagai tanah yang tempatnya sedikit jauh dengan pemilik lahannya.

Pelarangan tanah *Absentee* terhadap lahan pertanian juga diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menjelaskan bahwa pemilik lahan pertanian yang berdomisili diluar kecamatan letak tempat lahannya, dalam kurun waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya tersebut kepada pihak lain. Pengalihan tersebut bisa di kecamatan wilayah letak tanah atau dipindah ke kecamatan sesuai dengan posisi tanah. Kewajiban dalam ayat (1) tersebut dijelaskan kembali dalam ayat (2) bahwa kewajiban tidak berlaku lagi bagi pemilik lahan yang mempunyai tempat tinggal di kecamatan yang bersebelahan dengan kecamatan posisi tanah, jika jarak antara tempat tinggal serta lahannya dekat masih dimungkinkan dapat mengelola tanah tersebut secara maksimal.

Pasal 3 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menjelaskan bahwa tidak membatasi aturan pada ayat (2) jika pemilik lahan pindah tempat atau meninggalkan tempat domisilinya ke luar kecamatan tempat posisi lahan selama 2 tahun berturut-turut, wajib mengalihkan hak milik atas lahannya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tersebut. Ketentuan ayat (1) dan ayat (3) dijelaskan dalam ayat (4) yang menjelaskan bahwa sudah tidak diberlakukan bagi pihak-pihak yang menjalankan tugas negara, menjalankan kewajiban agama

atau mempunyai alasan lain yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai negeri dan pejabat militer dalam melaksanakan tugas negara, pengecualian tersebut hanya sebatas pada kepemilikan lahan pertanian sampai luas 2/5 dari luas maksimum yang diatur untuk wilayah yang terkait menurut Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960. Kewajiban pada ayat (1) dan ayat (3) jika tidak terpenuhi, maka lahan yang berkaitan diambil alih oleh pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 masih belum lengkap dan jelas. Penjelasan lebih lengkapnya diatur dalam Pasal 3A sampai dengan Pasal 3E Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964. Pasal 3A ayat (1) menjelaskan bahwa pemilik lahan pertanian yang berpindah wilayah atau meninggalkan wilayah domisilinya di luar kecamatan tempat posisi tanah tersebut selama 2 tahun berturut-turut dan ada pihak yang melapor kepada perangkat setempat yang berwenang, maka dalam jangka waktu setahun terhitung mulai habisnya jangka waktu dua tahun diharuskan untuk mengalihkan hak milik atas lahannya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan letak tanah tersebut. Pasal 3A ayat (2) menjelaskan bahwa jika pemilik lahan yang tercantum dalam ayat (1) berpindah tempat atau meninggalkan wilayah domisilinya keluar kecamatan wilayah letak lahan pertanian, sedangkan pemilik lahan tidak melapor kepada perangkat setempat yang mempunyai wewenang, maka dalam kurun waktu dua tahun diharuskan untuk mengalihkan hak milik atas lahannya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan letak lahan tersebut.

Hak atas lahan pertanian di luar tempat domisili dijelaskan dalam Pasal 3C ayat (1) bahwa jika seorang mempunyai hak atas lahan pertanian di luar kecamatan yang diperoleh dari waris, maka dalam kurun waktu setahun terhitung mulai pihak pewaris meninggal diharuskan untuk mengalihkan kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan posisi lahan pertanian. Pasal 3D menjelaskan larangan menggunakan semua bentuk pemindahan hak baru atas lahan pertanian yang mempunyai akibat pemilik lahan yang berkaitan yang memiliki sebidang tanah di luar kecamatan tempat domisili. Pasal 3E menjelaskan bahwa tidak terpenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal 3A sampai Pasal 3D baik tanah maupun pemilik tanah yang berkaitan dikenakan ketentuan-

ketentuan dalam Pasal 3 ayat (5) dan ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961.

Berhubungan dengan pelaksana larangan kepemilikan tanah secara *Absentee/Guntai*, tidak selalu diadakan hubungan dengan redistribusi lahan pertanian yang dilaksanakan oleh negara. Penjelasan dalam pasal-pasal tersebut belum diatur secara tegas terkait persyaratan seseorang dapat memiliki lahan pertanian di kecamatan dalam tempat tinggal pemiliknya (Mukti, 2010). Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tidak membuat persyaratan yang dibutuhkan untuk menetapkan kebenaran dari tempat seseorang. Hal tersebut memunculkan ruang untuk menyebabkan penyelewengan hukum agar seorang atau pihak dapat memiliki lahan secara *Absentee*. Peraturan tersebut sampai sekarang belum dilaksanakan perubahan. Penyelewengan yang muncul dalam melaksanakan aturan tentang larangan pemilikan tanah secara *Absentee* mengakibatkan adanya kekosongan hukum.

Tujuan Pengaturan Larangan Pemilikan Tanah Secara *Absentee/Guntai*

Tanah pertanian pada umumnya terletak di desa. Pemilik tanah secara *Absentee/Guntai* kebanyakan bertempat tinggal di kota. Pemilik tanah pertanian secara *Absentee* bukan para petani, tetapi orang-orang kota yang membeli tanah pertanian sebagai sarana investasi dan dijual kembali setelah harganya tinggi (Alam, 2014). Larangan pemilikan tanah secara *Absentee* bertujuan agar hasil yang didapat dari pengelolaan tanah dapat dinikmati oleh masyarakat setempat, bukan pemilik tanah yang bertempat tinggal di daerah penghasil (Harsono, 2006). Tujuan disahkannya suatu peraturan perundang-undangan salah satunya yaitu untuk memberikan perlindungan hukum (Handayani & Yusriyadi, 2019). Pengaturan tersebut bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah.

Kepemilikan tanah secara *Absentee* masih terus berlangsung, meskipun larangan pemilikan tanah secara *Absentee* sudah ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan. Akibat kepemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* yaitu pada pengelolaan yang tidak efektif, baik terkait penyelenggaraan, pengawasan, perolehan hasilnya, juga dapat berakibat pada sistem-sistem pengisapan (Butarbutar, 2015). Tanah *Absentee* juga merugikan para petani yang mengelola tanah milik pihak lain dengan sekuat

tenaga, tanggung jawab dan semua resikonya, akan tetapi hanya menerima sebagian dari perolehan yang dikelola (Abdurahman, 2016). Pemilik tanah yang tidak mengelola lahannya tanpa menampung semua resiko dan tidak mengeluarkan tenaganya mendapat keuntungan yang lebih besar dari bagian tanahnya.

Tanah secara *Absentee* mengakibatkan kesejahteraan sosial semakin rendah, pemilik tanah terus bertambah kaya dan para petani ataupun masyarakat miskin akan terus menderita. Hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan *land reform* yang diadakan di Indonesia. Tujuan *land reform* yaitu untuk meningkatkan pendapatan dan taraf hidup para petani pengolah lahan dan sebagai dasar mengadakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasar Pancasila (Perangin, 1986). Kekosongan hukum atas tidak adanya sumber aturan kepemilikan tanah *Absentee/Guntai* menjadi hambatan sendiri bagi pemerintah untuk memfasilitasi isi tentang kepemilikan tanah *Absentee* di dalam peraturan perundang-undangan.

Urgensi dan Relevansi Pengaturan Keberadaan Tanah *Absentee* pada Reforma Agraria

Land reform kembali ikut dalam program utama pembaruan agraria. Pembaruan agraria tersebut dijelaskan dalam Pasal 5 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 bahwa salah satu arah kebijakan pembaruan agraria yaitu (a) melakukan penataan penguasaan, kepemilikan, penggunaan serta pemanfaatan tanah (*land reform*) yang adil dengan melihat atas pemilikan tanah oleh masyarakat serta (b) mengadakan pencatatan pertanahan dengan menginventaris dan meregistrasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan serta memanfaatkan lahan secara menyeluruh dan sistematis dalam upaya pelaksanaan *land reform*. Besarnya kerugian pemilik bekas lahan *Absentee* ditentukan oleh panitia *land reform* daerah tingkat II yang berkaitan atas hal penghitungan jumlah hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir yang ditentukan tiap hektar.

Perhitungan golongan kelas tanah memiliki ketentuan yang dijelaskan dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 bahwa jika harga tanah menurut penghitungan lebih tinggi dari harga biasa, maka harga tersebut digunakan untuk menentukan ganti rugi. Penggolongan kelas tanah menggunakan

perhitungan yaitu (a) luas 5 *Ha* yang pertama, tiap hektar 10 kali hasil bersih selama 1 tahun, (b) luas 5 *Ha* yang kedua, ketiga dan keempat tiap hektar 9 kali hasil bersih tiap tahun, dan (c) luas selebihnya tiap hektar 7 kali hasil bersih dalam 1 tahun. Ganti kerugian diberikan sebesar 10% dalam jumlah uang tabungan di Bank dan sisanya berupa Surat Hutang *Landreform* (SHL). SHL memiliki bunga 3% dalam satu tahun. Pasal 7 ayat (1) dan ayat (4) menjelaskan bahwa selama pemilik tanah belum juga mengambil uang di Bank mendapatkan bunga 3% satu tahun. Perubahan bunga dijelaskan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 bahwa yang semula bunga 3% menjadi 5% setahun.

Pemberlakuan jumlah ganti kerugian untuk objek-objek *land reform* juga diatur dalam Peraturan Direktorat Jenderal Agraria Nomor 4 Tahun 1968 yang diberikan ganti rugi kepada bekas pemilik pada Tahun 1968 akan dibatasi sampai Rp 50.000,00. Ketentuan pemberlakuan pembayaran ganti kerugian berdasar tahap keutamaan meliputi (a) bekas pemilik yang tanah kelebihan kurang dari 2 *Ha*, (b) bekas pemilik yang tinggal di daerah yang mencakup tanah lebih kecil, (c) bekas pemilik yang lahannya pernah didistribusi, (d) bekas pemilik yang juga terkena larangan *Absentee* (Mujtahidah, 2018). Sejak UUPA 1960 dibentuk di Indonesia, terjadi kesalahpahaman panitia pelaksanaan terkait urgensi reforma agraria sebagai unsur perubahan sosial. Berlakunya UUPA menjadi salah satu kendala pelaksanaan reforma agraria Tahun 1961 sampai 1964. Kegagalan reforma agraria disebabkan oleh panitia pelaksana itu sendiri dan kurangnya dukungan serta pengawasan dari perkumpulan petani karena masih mengacu kepada para pemilik lahan. Hal ini menunjukkan bahwa program reforma agraria bukan hanya membutuhkan *Political Will* dari badan-badan pemerintah, akan tetapi dibutuhkan unsur paksaan dari pemerintah (*Government Compulsion*).

Reforma agraria hingga sekarang tidak mungkin dilaksanakan, karena begitu berat masalah yang muncul dari akibat tanah. Penyebab terjadinya permasalahan terkait tanah adalah kemiskinan yang tidak segera diatasi dapat berdampak pada negara. Reforma agraria menjadi jalan yang ditempuh untuk mengakhiri kesewenangan-wenangan serta membuat kesejahteraan ekonomi

(Fatimah, 2015). Pemberlakuan reforma agraria kemudian perlu untuk mencakup, setidaknya lima prasyarat, yakni (a) kemauan politik, (b) data agraria yang lengkap, (c) organisasi petani yang kuat, (d) terpisahnya para politikus dan bisnis, dan (e) dukungan dari militer (Isnaeni, 2017). Reforma agraria setelah berhasil dilakukan, perlu dilengkapi dengan program-program pendukung produksi hasil petani dan pengawasan untuk menguatkan unit hasil ekonomi.

Reforma agraria pada masa Presiden Joko Widodo berupa redistribusi tanah atau aset kepada masyarakat dengan melepaskan wilayah hutan sebanyak 4,1 juta *Ha* serta tanah terlantar dan bekas Hak Guna Usaha (HGU) sebanyak 0,4 juta *Ha*. Legalisasi lahan berupa pengukuran sertifikat hak tanah di area transmigrasi sebanyak 0,6 juta *Ha* dan sertifikasi tanah masyarakat sebanyak 3,9 juta *Ha*. Tanah objek reforma agraria memiliki permasalahan, sehingga perlu ada solusi yang diatur didalam rancangan Peraturan Presiden (Perpres) reforma agraria yang bertujuan untuk menata kembali tujuan agraria di Indonesia. Penataan tersebut dimulai dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1954 tentang Pemakaian Tanah dan diikuti juga dengan dikeluarkan peraturan perundang-undangan tentang nasionalisasi perusahaan milik belanda. Peraturan tersebut menjelaskan bahwa petani dapat mengambil tanah bekas pabrik Belanda tempat para petani bekerja.

Rancangan undang-undang pertanahan akan dijadikan sebagai pengaturan hasil dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang lebih tepat sasaran. Rancangan undang-undang pertanahan tersebut mendapat banyak kritikan, karena dianggap tidak mempunyai power serta pikiran dasar yang sama dengan UUPA. Ada beberapa pasal yang menjadi ruang hilangnya kedaulatan negara atas tanah di Indonesia. Disahkannya rancangan undang-undang pertanahan tersebut, dapat menjadi dasar legalitas penghapusan hak-hak masyarakat atas tanah (Azzahra, 2019). Rancangan undang-undang pertanahan dapat memudahkan kepemilikan serta mengelola tanah oleh orang pribadi maupun subyek lainnya. Terlebih lagi salah satu isi pasal draf rancangan undang-undang tersebut mengancam masyarakat atau para petani yang sedang memperjuangkan tanahnya dengan ancaman pidana dan denda

yang cukup banyak.

Gagasan rancangan undang-undang pertanahan bertolak belakang dengan UUPA dan dapat menghambat program reforma agraria. Gagasan tersebut tidak diinginkan para petani dan seluruh masyarakat Indonesia, karena sudah cukup lama masyarakat menjadi bawahan bagi kepentingan para pemilik modal dan tidak ada keadilan ekonomi dan sosial. Ancaman terjadinya perselisihan dan *distrust* masyarakat terhadap negara, menjadi perhatian krusial bagi pemerintah. Keadaan dan kebutuhan masyarakat menjadi keutamaan arah kebijaksanaan nasional. Pemerintah dalam membuat keputusan di bidang agraria khususnya memfasilitasi pemilikan tanah secara *Absentee* harus mempertimbangkan secara substansi ataupun teknis untuk bisa memanfaatkan hasilnya. Masyarakat harus lebih bijak menyadari adanya kekosongan peraturan yang terjadi, sehingga dapat membawa kepastian hukum yang aman dalam memakai dan memanfaatkan pemilikan lahan secara *Absentee*.

Pemerintah harus menetapkan peraturan terkait tanah *Absentee* di masa yang akan datang. Peraturan terkait tanah *Absentee* bertujuan untuk mencegah atau menghindari arus penyelewengan badan kepemilikan tanah secara *Absentee/Guntai*. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menjelaskan bahwa penyelewengan tersebut dapat dihindari dengan cara yaitu (a) memutuskan peraturan-peraturan yang diikuti ancaman hukuman pidana, sehingga dapat menakut-nakuti baik terhadap pemilik tanah atau pejabat yang berkaitan serta (b) mengadakan penyuluhan tentang kepemilikan tanah yang baik dan sebagainya. Pemerintah juga telah mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 1973 tentang Pengawasan Pindahan Hak-Hak atas Tanah untuk mengantisipasi munculnya kepemilikan tanah pertanian secara *Absentee*.

Departemen Dalam Negeri pada Tahun 1985 memberikan buku tuntunan bagi PPAT yang salah satu petunjuknya menyebutkan bahwa dengan adanya peraturan-peraturan *land reform*, maka pembelian tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggal pembeli harus ditolak oleh para PPAT. Penolakan pembelian tersebut juga diwujudkan dengan adanya tindakan yang represif. Tindakan represif adalah tindakan pemerintah yang bertujuan menghapus penyelewengan dengan memberikan sanksi

atau ancaman pidana melalui peradilan. Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menjelaskan bahwa pihak yang menghalang-halangi pemberlakuan peraturan tersebut diancam pidana kurungan dan denda serta dalam ayat (2) menjelaskan bahwa pemberlakuan pemilik tanah diancam pidana kurungan dan denda serta tanahnya dicabut oleh pemerintah tanpa ganti kerugian.

SIMPULAN

Pengaturan larangan tanah *Absentee* diatur didalam Pasal 7, Pasal 10, Pasal 17, dan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria. Secara lebih detail diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Pasal 3A sampai Pasal 3E Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Penjelasan tersebut belum mengatur secara tegas terkait persyaratan yang dibutuhkan untuk menetapkan kebenaran dari tempat seseorang. Peraturan tersebut sampai sekarang belum dilakukan perubahan yang mengakibatkan adanya kekosongan hukum. Tujuan pengaturan larangan pemilikan tanah secara *Absentee* yaitu agar hasil yang didapat dari pengelolaan tanah dapat dinikmati oleh masyarakat setempat dan dapat mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah. Urgensi dan relevansi peraturan keberadaan pemilikan tanah secara *Absentee* pada saat reforma agraria ternyata belum dilakukan secara sempurna. Gagasan rancangan undang-undang pertanahan bertolak belakang dengan UUPA dan dapat menghambat program reforma agraria. Larangan pengaturan keberadaan tentang kepemilikan tanah secara *Absentee/Guntai* sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman saat ini maupun di masa mendatang sehingga beberapa peraturan-peraturan perlu dilakukan peninjauan kembali atau dihapus.

DAFTAR RUJUKAN

- Abdurahman, S. (2016). Tinjauan Yuridis Kepemilikan Tanah *Absentee* Dikaji dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. *Jurnal Lex Crimen*, 5(6), 122-130.
- Alam, S. (2014). Faktor-Faktor yang Berpengaruh

- terhadap Terjadinya Tanah Absentee dan Dampaknya Bagi Masyarakat di Kecamatan Binuang Kabupaten Polewali Mandar, *Jurnal Papatuzdu*, 8(1), 94-108.
- Azzahrah, F. (2019). Status Hak Atas Tanah Penduduk Desa dalam Kawasan Hutan Perum Perhutani. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 4(1), 48-60.
- Butarbutar, D. D. (2015). Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Gunta. *Jurnal Pakuan Law Review*, 1(2), 1-28.
- Fatimah. (2015). Reforma Agraria dalam Konteks Peningkatan Akses Kaum Tani Miskin terhadap Penguasaan Tanah di Indonesia. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 10(2), 191-203.
- Handayani, A. A. & Yusriyadi. (2019). Pendaftaran Tanah melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). *Jurnal Notarius*, 12(1), 537-549.
- Harsono, B. (2006). *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.
- Harsono, B. (2008). *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan.
- Herdiyanti, C. (2017). Kepemilikan Tanah Absentee oleh Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977. *Jurnal Hukum Kenotariatan dan ke-PPAT-an*, 1(1), 103-114.
- Hutagalung, A. S. (2009). *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Isnaeni, D. (2017.) Kebijakan *Landreform* sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria yang Berparadigma Pancasila. *Jurnal Ketahanan Pangan*, 1(2), 83-97.
- Mujtahidah, A. R. (2018). Larangan Kepemilikan Tanah Absentee dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Perspektif Masalah Mursalah. *Jurnal Hukum Bisnis Islam* 4(2), 54-67.
- Mukti, H. A. (2010). *Pembahasan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960*. Medan: USU Press.
- Perangin, E. (1986). *Hukum Agraria di Indonesia. Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Puri, W. H., & Sulastriyono, S. (2016). Tanah Pekulen dalam Struktur Hukum Agraria di Jawa. *Jurnal Mimbar Hukum*, 28(3), 467-479.
- Republik Indonesia. (1960). Undang-Undang 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.
- Republik Indonesia. (1960). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 174. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2117.
- Republik Indonesia. (1961). Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 280. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2322.
- Republik Indonesia. (1964). Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 112. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2702.
- Republik Indonesia. (1968). Peraturan Direktur Jenderal Agraria Nomor 4 Tahun 1968 tentang Penyelenggaraan Izin Pemindahan Hak Atas Tanah.
- Republik Indonesia. (1973). Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 1973 tentang Pengawasan Pemindahan Hak-Hak Atas Tanah.
- Republik Indonesia. (2001). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- Republik Indonesia. (2006). Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- Republik Indonesia. (2014). Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2014 tentang Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. (2016). Peraturan Menteri

Agraria dan Tata Ruang/ Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 605.

Sudarsono, Narindra, H., & Permadi, I. (2020). Pengaturan Zona Nilai Tanah sebagai Dasar Penilaian Tanah oleh Badan Pertanahan Nasional. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 5(1), 66-74.