

EFEKTIVITAS LARANGAN PEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTEE BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO.56 PRP TAHUN 1960 TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN

Oleh : Putri Holida

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Jl. MT Haryono 193 Malang

Email : puputholida@gmail.com

Abstrak

Terjadinya tanah absentee karena melanggar asas yang ada dalam Pasal 10 UUPA tentang larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee. Dan Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1961 tentang penetapan luas tanah pertanian. Tanah absentee adalah pemilikan tanah pertanian yang pemilikannya tidak bertempat tinggal dalam satu kecamatan dengan letak tanah yang dimilikinya itu sehingga tanah tersebut tidak dikerjakan secara aktif. Berdasarkan hal tersebut ini berarti bahwa setiap pemilik tanah dilarang memiliki tanah pertanian yang berbeda dengan kecamatan dimana si pemilik bertempat tinggal karena pemilikan demikian akan menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien. misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, sehingga dapat juga menimbulkan sistem penghisapan. Pengecualian hanya berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal berbatasan dengan kecamatan letak tanah, apabila jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya menurut pertimbangan panitia *landreform* daerah kabupaten masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Abstract

The occurrence of absentee land for violating the principles contained in Article 10 of the LoGA concerning the prohibition of ownership of agricultural land absentee. And Law No.56 Prp of 1961 concerning the determination of the extent of agricultural land. Absentee land is the ownership of agricultural land whose ownership does not reside in one sub-district with the location of the land it owns so that the land is not actively worked on. Based on this, it means that every landowner is prohibited from owning agricultural land that is different from the district where the owner resides because such ownership will lead to inefficient land cultivation. for example about its implementation, supervision, transport of the results, so that it can also lead to exploitation systems. Exceptions only apply to landowners who live adjacent to the sub-district of land, if the distance between the owner's residence and land according to the consideration of the district land reform committee is still possible to work on the land efficiently.

PENDAHULUAN

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menjadi dasar suatu program Landerform oleh pemerintah, yakni larangan pemilikan tanah pertanian diluar wilayah kecamatan tempat tinggal pemilik tanah (larangan pemilikan tanah absentee atau guntai).

Indonesia telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertanahan sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan berlaku sejak tanggal 24 September 1960. Berdasarkan pasal 33 ayat 3 UUD 1945, yaitu : Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan diperlukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Maka dengan pasal 2 ayat 3 UUPA memberikan kewenangan yang bersumber pada hak menguasai dari negara untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, adil dan makmur. Akan tetapi, sampai saat ini di bidang pertanahan terdapat 5 (lima) permasalahan yaitu yang terdapat pada pasal 6 yang mengatur tentang fungsi tanah, pasal 7 mengatur tentang batas maximum pemilikan tanah, Pasal 10 mengatur pemilikan tanah Absentee, Pasal 13 mengatur tentang Monopoli pemilikan tanah, dan pasal 18 yang mengatur tentang penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum.

Indonesia adalah negara agraris yang sebagian besar penduduknya bermatapencarian sebagai petani. Dengan sifat agraris itu, maka masalah tanah yang dibutuhkan sebagai lahan pertanian merupakan kebutuhan yang sangat penting, terutama dalam hal penggunaan tanah, dan pemilikan tanah.

Adanya pembentukan UUPA tentunya mempunyai aspek-aspek penting yang ingin disampaikan, salah satunya yaitu "Program Landerform"

- a. Pembahasan luas maksimum penguasaan tanah.
- b. Larangan pemilikan tanah secara absentee (guntai).
- c. Restribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maximum, tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah-tanah bekas swapraja, dan tanah-tanah negara.
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan.
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
- f. Penetapan luasa minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi terlampau kecil.

landerform di Indonesia bertujuan untuk dapat meningkatkan penghasilan dan taraf hidup bagi para petani khususnya bagi penggarap sawah, karena hal ini merupakan landasan pembangunan di sektor ekonomi untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur berlandaskan pancasila. Adanya tujuan dari landerform yaitu peningkatan produktifitas tanah pertanian sangat jelas, dengan adanya kepemilikan tanah pertanian yang luasnya melampaui batas dapat mengakibatkan produktifitas pertanian akan menjadi rendah, dan apabila pemilikannya berstatus Absentee, maka secara otomatis pemiliknya tidak menggarap sendiri tanah pertanian miliknya, tetapi hanya memberikan pengelolaan dan penjagaan pada orang-orang yang ada didaerah itu, sehingga pengelolaan tanah pertaniannya tidak secara intensif dilakukan dan mengakibatkan produktifitas hasil pertanian tidak baik.

METODE PENELITIAN

penelitian adalah suatu cara atau jalan yang digunakan dalam mencari, menggali dan mengenali data dalam suatu penelitian untuk memperoleh kembali pemecahan terhadap permasalahan, penulisan skripsi ini menggunakan metode yuridis empiris ini terdiri dari kata **yuridis** yang berarti hukum dilihat sebagai norma atau das solen, karena dalam membahas permasalahan penelitian ini

menggunakan bahan-bahan hukum (baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis atau baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder). Dan juga berasal dari kata **empiris** yang berarti hukum sebagai kenyataan sosial, kultural atau das sein, karena dalam penelitian ini digunakan data primer yang diperoleh dari lapangan. Jadi, pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini maksudnya adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data skunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan. Metode pendekatan yuridis sosiologis yaitu penelitian yang dilakukan oleh peneliti dimana peneliti berada langsung pada objeknya, terutama mengumpulkan data dan berbagai informasi.

PEMBAHASAN

Pengertian Hukum Agraria

Soebekti dan R Tjitrosoedibio, menyatakan bahwa Hukum Agraria (*Agrarisch Recht*) adalah keseluruhan dari ketentuan hukum, baik Hukum Perdata maupun Hukum Tata Negara (*administratif Recht*) yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan tersebut.¹

Pendapat yang sama dikemukakan Boedi Harsono, bahwa Hukum Agraria menurut pengertian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur agraria adalah meliputi bumi, air serta kekayaan alam yang ada didalamnya bahkan dalam batas yang telah ditentukan, bahkan juga ruang angkasa, beliau menyimpulkan bahwa hukum agraria adalah mempunyai pengertian yang luas sedangkan hukum tanah mempunyai pengertian yang sempit.²

Gouw Giok Siong memberikan isi yang lebih luas pula kepada pengertian hukum agraria dari pada hukum tanah, tetapi dalam arti yang lain dari pada pengertian yang dikemukakan oleh Boedi Harsono, beliau mengatakan bahwa hukum agraria memberi lebih banyak keluasaan untuk mencakup pula di dalamnya berbagai hal yang mempunyai hubungan dengan luas tetapi tidak selalu mengenai tanah. Misalnya persoalan jaminan tanah untuk hutang, seperti ikatan kredit (*credietverband*) atau ikatan panen (*oogstverband*), *zekerheidsstelling*, sewa menyewa antar golongan pemberian izin untuk peralihan hak-hak atas tanah dan barang tetap dan sebagainya, lebih mudah dicakupkan pada istilah Hukum Agraria dari pada Hukum Tanah.

Lamarie dalam bukunya *Het Recht Van Indonesia*, menyatakan bahwa hukum agraria beisi segi-segi hukum perdata, hukum tata negara serta hukum tata usaha negara dan dibicarakan secara golongan hukum tersendiri.³

Dasar Hukum Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak penguasaan atas tanah terdapat dalam pasal 33 (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang dipertegas lagi dalam ketentuan pasal (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), atas dasar ketentuan tersebut Negara mempunyai hak

¹ Soebekti dan R tjitrosoedibio, *kamus hukum* (pradya paramita, Jakarta, 1983) h. 55.

² Aminuddin Sale, (dkk), *Bahan Ajar Hukum Agraria* (AS publishing Makassar, 2010) h. 7

³ ibid h. 8

yang disebut “hak menguasai” di mana hak ini memberikan wewenang dan kewajiban kepada Negara untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah persediaan dan pemeliharaan tanah.
- 2) Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah.

Aminuddin Salle dan kawanya mengemukakan bahwa Hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

Sesudah berlakunya UUPA dan peraturan pelaksanaannya maka, pemilikan tanah absentee mempunyai pengertian yang lebih sempit dari pengertian yang sebelumnya, tujuan pemilikan, peruntukan maupun siapa yang dapat memiliki tanah absentee itu.⁴ Pemilikan tanah pertanian secara absentee atau guntai yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang punya.⁵

Secara umum pengertian tanah absentee sesudah UUPA adalah pemilikan tanah pertanian yang pemilikannya tidak bertempat tinggal dalam satu kecamatan dengan letak tanah yang dimilikinya itu sehingga tanah tersebut tidak dikerjakan secara aktif. Lebih jelas lagi batasan tentang tanah absentee dapat dipahami dari Pasal 10 ayat 1 UUPA Jo PP No. 224 Tahun 1961 dan PP No.41 Tahun 1964. Dapat dipahami bahwa titik berat pemilikan tanah yang dimaksud adalah pada tanah pertanian.

Apa yang dimaksud tanah pertanian?

“tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak, tanah tempat pembalakan ternak, tanah belukar bekas ladang, hutan. 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 orang tersebut yang menentukan berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan beberapa yang merupakan tanah pertanian”.

PENGERTIAN TANAH ABSENTEE

Biasanya tidaklah sukar untuk menentukan apakah sebidang tanah itu termasuk golongan sawah atau tanah kering. Tambak untuk Perikanan, dimasukkan kedalam golongan tanah kering sesuai dengan peraktek Pajak Hasil Bumi.

Ada suatu pengecualian bagi pemilikan tanah yang pemilikannya tidak bertempat tinggal di dalam satu kecamatan dengan letak tanahnya yang tidak dikategorikan dalam suatu pemilikan tanah secara absentee.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 bahwa Tanah absentee atau guntai adalah tanah yang terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemilik tanah. Berdasarkan hal tersebut ini berarti bahwa setiap pemilik tanah

⁴ Saleh adiwista, *Hukum Perdata dan Tanah I*, Remaja Karya, Bandung. h.16

⁵ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Raja Wali, Jakarta, h 133

dilarang memiliki tanah pertanian yang berbeda dengan kecamatan dimana si pemilik bertempat tinggal karena pemilikan demikian akan menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, sehingga dapat juga menimbulkan sistem penghisapan. Pengecualian hanya berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal berbatasan dengan kecamatan letak tanah, apabila jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya menurut pertimbangan panitia *landreform* daerah kabupaten masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.⁶

Efektivitas Hukum Tanah Absentee Kabupaten Bangkalan

Menurut Soedikno Mertokusumo, bahwa hukum adalah sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan serta menentukan bagaimana cara melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah.⁷

Berbicara tentang efektivitas hukum atau perundang-undangan tidaklah lepas dari masalah pelaksanaan dalam penegak hukum atau perundang-undangan itu sendiri, karena masalah efektivitas adalah berkaitan dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat atau efektivitas dari ketentuan-ketentuan hukum dalam pelaksanaannya.⁸

Efektifitas diartikan sebagai sesuatu atau keadaan yang mana telah sesuai dengan tujuan atau target yang akan ditempuh atau diharapkan oleh negara. ada pula yang menyatakan suatu hukum itu dikatakan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum.⁹ berdasarkan penerapan tersebut dapat disimpulkan bahwa masalah yang utama dari efektifitas penegakan hukum sebenarnya terletak pada indikator yang memungkinkan dapat dikatakan efektif atau tidak indikatornya mempunyai arti netral sehingga dapat muncul sisi positif atau sisi negatif yang terletak pada isi indikator tersebut. Penegakan hukum merupakan sub sistem sosial, sehingga penegakan dipengaruhi oleh lingkungannya yang sangat kompleks seperti perkembangan politik, ekonomi, sosial, budaya, iptek pendidikan dan lain sebagainya. Penegakan hukum harus berdasarkan kepada prinsip – prinsip negara hukum sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 dan asas-asas hukum yang berlaku di lingkungan bangsa-bangsa yang beradap, agar penegak hukum dapat menghindarkan diri dari praktik – praktik negatif akibat lingkungan yang kompleks tersebut.¹⁰

Faktor efektifitas merupakan alat pengukur tingkat keberhasilan dalam melaksanakan tujuan, meninjau masalah efektifitas hal tersebut terkait dengan masalah penegakan hukumnya. efektifitas hukum adalah salah satu konsekuensi hukum yang lain, yaitu kegagalan hukum. Namun keadaan tidak selalu dapat

⁶ Aminuddin Salle. *Op. Cit*, h. 232

⁷ Sudikno Mertokusumo, *mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Yogyakarta : Liberty, 1991, h.39

⁸ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, h.261

⁹ Soerjono Soekanto, *Efektifitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, (Bandung : Remadja Karya, 1985). H. 2.

¹⁰ Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik Dan Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002), H. 69.

digolongkan kepada salah satu diantara keduanya. Adakalanya hukum dipatuhi dan tetapi ada kalanya tidak sepenuhnya tercapai dengan baik.¹¹

Tanah Absentee adalah pemilikan tanah pertanian yang pemiliknya tidak bertempat tinggal dalam satu kecamatan dengan letak tanah yang dimilikinya itu sehingga tanah tersebut tidak dikerjakan secara aktif.

Dasar hukum pemilikan tanah absentee di dalam Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang penetapan luas maksimum tanah pertanian, penetapan luas minimum tanah pertanian dan perbuatan yang dapat mengakibatkan pemecah pemilikan tanah, dan soal pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan. Undang-Undang No.56 tersebut baru mengatur soal tanah pertanian saja dan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan No.18 Tahun 2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian, yang tujuannya untuk mendapatkan kepastian hukum, tidak merugikan kepentingan umum, mengurangi kesenjangan sosial, menjamin ketahanan pangan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat sehingga pemilikan tanah yang melampaui batas tidak diperbolehkan.

Pasal 10 ayat 1 UUPA terdapat suatu asas yang menyatakan bahwa, tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya. Ketentuan di dalam UUPA ini kemudian di atur lebih lanjut dalam PP No. 224 Tahun 1961 dan PP No.41 Tahun 1964. Kedua PP ini pada intinya berisi tentang larangan pemilikan tanah secara absentee. Pelanggaran atas larangan inilah yang dinamakan sebagai pemilikan tanah secara absentee yang konsekuensinya adalah akan terkena suatu sanksi seperti yang di sebut dalam PP No.224 Tahun 1961 Jo Pasal 3e PP No.41 Tahun 1964 tanah tersebut akan di ambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian untuk kemudian akan dibagi-bagikan kepada rakyat yang membutuhkan.

Dalam hal ini penulis melakukan penelitian di sebuah Desa di Kecamatan Galis Kabupaten bangkalan. Dengan alasan penulis memilih Kecamatan tersebut karena merupakan Kecamatan terluas di Kabupaten Bangkalan dan merupakan sektor tanah pertanian yang masih belum padat penduduk. Dan penulis memilih Desa Banjar karena masih banyak sekali tanah yang pemilikannya secara absentee. Hampir sekitar 70 % dari tanah pertanian tersebut pemiliknya di luar Kecamatan tersebut.

PENUTUP

Efektifitas Penerapan Undang-Undang No.56 PRP Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan tanah Pertanian, yang mana tujuannya untuk mendapatkan kepastian hukum, belum optimal karena banyaknya masyarakat yang belum mengetahui adanya larangan pemilikan tanah secara absentee serta para penegak hukum dan kantor pertanahan tidak memberikan sanksi kepada masyarakat yang memiliki tanah secara absentee

Sebab-sebab terjadinya pemilikan tanah absentee tersebut karena berpindahnya seorang bertempat tinggal dikecamatan lain meninggalkan tempat letak tanahnya tersebut. Pemberian warisan. Terjadinya transaksi jual beli. Dan terjadinya perbuatan hukum seperti hibah, wasiat atau pemindahan hak lainnya. Dan

¹¹Soerjono Soekanto, *Efektifitas Hukum Dan Penerapan Sanksi*, (Bandung : Remadja Karya, 1985). H. 7 – 8.

berdasarkan penelitian penulis ada beberapa faktor terjadinya pemilikan tanah absentee di Kabupaten Bangkalan ini yaitu: Faktor Masyarakat Faktor Budaya Faktor Sarana dan Prasarana Faktor Ekonomi

Penegakan Hukum bagi pemilik tanah secara absentee di kabupaten bangkalan ini tidak pernah ada. Karena Kantor Pertanahan Kabupaten Bangkalan belum pernah menerapkan sanksi tersebut. Dan adanya sanksi yang terlalu ringan sehingga tidak optimal lagi, karena dibuat pada tahun 1961 dan sampai saat ini belum adanya perubahan.

DAFTAR PUSTAKA

Aminuddin Sale, (dkk), *Bahan Ajar Hukum Agraria*, AS publishing , Makassar, 2010 .

Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Raja Wali, Jakarta, 2003.

Soerjono Soekanto, *Efektifitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Remadja Karya, Bandung, 1985.

Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik Dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002.

Saleh adiwista, *Hukum Perdata dan Tanah I*, Remaja Karya, Bandung. 1989.

Soerjono Soekanto, *Efektifitas Hukum Dan Penerapan Sanksi*, Remadja Karya, Bandung, 1985.

Sudikno Mertokusumo, *mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Liberty, Yogyakarta , 1991.

Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Remadja Karya, Bandung, 1996.

Soebekti dan R tjitrosoedibio, *kamus hukum*, pradya paramita, Jakarta, 1983.

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Peraturan Pemerintah (PP) NO. 40 Tahun Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun.

Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria.

LNRI Tahun 1996 No. 58-TNLRI No. 3643.

LNRI Tahun 1985 No. 75 – TLNRI No.3318.

LNRI Tahun 1988 No. 7 TLNRI No. 3372.

Undang – Undang No.5 Tahun 1960 Tentang undang-Undang Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor. 56 PRP Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Presiden Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah.

Undang-Undang No.44 Tahun 1996 yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah Negara.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah susun.