

PELAKSANAAN LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA ABSENTE DI KABUPATEN SAMPANG

Pujiati Arinda¹

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jalan Mayjen Haryono No 193 Malang 65144, Telepon (0341) 551932, Fax (0341) 552249
Email : arindapujiati@gmail.com

ABSTRACT

The background of this research is to find out the implementation of the prohibition on absentee ownership of agricultural land in Sampang Regency. So it is necessary to discuss the factors that cause absentee control of agricultural land in Panyepen Village and Taman District Jrengik Sampang Regency, the government's efforts with the presence of Absentee land in control by the community. By using the field research method (FIELDRESEARCH), namely research conducted intensively, in detail, and in depth on the object to be studied, namely the Sampang district land office and related agencies by conducting interviews and document review. It is hoped that with this method researchers can find out in detail about the factors that led to the occurrence of absentee control of agricultural land in Panyepen Village and Taman District Jrengik Sampang Regency, the government's efforts with the existence of Absentee land controlled by the community

Keywords: Land Ownership, Absentee, Community

ABSTRAK

Penelitian ini dilatar belakangi untuk mengetahui pelaksanaan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee di Kabupaten Sampang. Sehingga diperlukan adanya pembahasan dalam faktor yang menyebabkan terjadinya penguasaan tanah pertanian secara *Absente* di Desa Panyepen dan Taman Kecamatan Jrengik Kabupaten Sampang, upaya pemerintah dengan adanya tanah *Absentee* yang di kuasai oleh masyarakat. Dengan menggunakan metode penelitian lapangan (*FIELDRESEARCH*) yaitu penelitian yang dilakukan secara insensif, terperinci, dan mendalam terhadap objek yang akan di teliti yaitu kantor pertanahan kabupaten sampang dan dinas terkait dengan melakukan wawancara dan pengkajian dokumen. Diharapkan dengan metode ini peneliti dapat mengetahui secara rinci mengenai faktor yang menyebabkan terjadinya penguasaan tanah pertanian secara *Absente* di Desa Panyepen dan Taman Kecamatan Jrengik Kabupaten Sampang, upaya pemerintah dengan adanya tanah *Absentee* yang di kuasai oleh masyarakat

Kata Kunci : Kepemilikan Tanah, Absentee, Masyarakat

¹Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan lintas tanah agraris, kaya dengan sumber daya alam yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat, baik sebagai sarana pertanian ataupun kegiatan lain yang beraneka ragam pertanian. Hal ini mengindikasikan bahwa masyarakat Indonesia tidaklah lepas dengan mata pencaharian di bidang pertanian (agraris),² dalam tahapan ini baik sebagai pemilik tanah pertanian, petani penggarap maupun buruh tani. Sehingga tanah (land) merupakan prioritas utama dalam kelangsungan hidup masyarakat. Dalam sektor pertanian sangat signifikan untuk memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah tersebut.

Salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata.³ Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.

Tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Tanah dalam masa pembangunan bertambah penting artinya, karena adanya peningkatan volume pembangunan dalam bidang-bidang pertanian, industri modern, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan sosial dan lain-lain. Hal ini semakin kompleks bila dikaitkan dengan penambahan penduduk yang memerlukan areal yang luas, otomatis mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah. Karena pentingnya tanah pertanian, maka tanah pertanian perlu aturan khusus agar tidak dikuasai sebelah pihak.

Urgenitas dari aturan undang-undang yang mengatur tentang pertanahan yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA.⁴ Pemerintah juga mengeluarkan UU. No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan di atur lebih lanjut dengan peraturan Menteri Agraria

²Russel King. *Landreform: A world Survey*, West New Opress, Boulder, Colorado, 1977, hlm. 5 lihat Sukanti Huntagalung, *Program Redistribui Tanah di Indonesia, Suatu Sarana ke arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, CV Rajawali 1985, hlm 10

³Dorren Warriner, *Landreform In Principle and Practice*, Colorado Press, Oxford, 1969, hlm. Xiii, lihat Arie Sukanti hutagalung, *..Ibid.*, hlm. 11

⁴ Isdiyana Kusuma Ayu, 2019. *Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu*, Jurnal Mimber Hukum Vol 31, No. 3

dan Tata Rung/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18. Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Karena memicu banyaknya orang yang memiliki tanah secara *Absentee/Guntai*.⁵ Kebijakan Landreform sebagaimana di atur dalam undang-undang no. 56 Prp. Tahun 1960 meliputi pembatasan Luas maksimum Luas tanah: Larangan pemilikan tanah secara absente atau guntai, redistribusi tanah yang selebihnya dari luas maksimum luas tanah, tanah-tanah yang terkena larangan absente, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah negara: pengaturan soal pemngembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang di gadaikan.

Ketentuan tersebut mengidentifikasi bentuk larangan dan pengendalian penguasaan tanah pertanian memberikan batasan penguasaan tanah pertanian untuk perorangan dengan ketentuan pasal 2 (3) yaitu:

1. Tidak padat, paling luas 20 (dua puluh) hektar
2. Kurang padat, paling luas 12 (dua belas) hektar
3. Cukup padat, paling luas 9 (sembilan) hektar
4. Sangat padat, paling luas 6 (enam) hektar

Pemebatasan pemilikan untuk badan hukum ditentukan berdasarkan keputusan pemberian haknya. Peraturan pemerintah no. 24 tahun 1961 yang tambahan dan perubahannya terdapat pada peraturan pemerintah no. 41 tahun 1964 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan ganti kerugian, padahal 3 (1) peraturan pemerintah no. 224 tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan ganti kerugian menyebutkan bahwa: “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 kecamatan letak tanah tersebut”. Hal ini di tegaskan kembali dalam pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.⁶

Pemillik tanah harus bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, dengan tujuan agar pemilik tanah pertanian dapat mengerjakan tanahnya sesuai dengan asas yang terdapat dalam pasal 10 UUPA. Pengaturan dalam pasal 10 UUPA merupakan landasan dari larangan pemilikan secara *Absentte* pemilikan dan penguasaan tanah baik secara absente atau melampaui batas luas tanah pertanian dapat menciptakan hal-hal yang kurang baik seperti

⁵ Diyan Isnaeni, 2017. *Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria Yang Berparadigma Pancasila*, Jurnal Vol 1. No. 2

⁶ Diyan Isnaeni, Suratman, *Reforma Agraria: Landreform dan Redistribusi Tanah di Indonesia*, Malang: *Intrans Publishing* 2018, Hlm. 26

produktifitas yang kurang maksimal, harga sewa bagi petani penggarap yang sangat besar di banding hasil pertaniannya, di sisi lain pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah menerima keuntungan tanpa mengerjakan tanahnya dan mendapatkan keuntungan yang lebih besar. Hal ini membuat kesejahteraan sosial sudah merosot, tuan tanah terus bertambah kaya dan para petani ataupun masyarakat miskin akan terus menjadi sengsara dan tidak dapat terelakkan lagi. Meskipun larangan pemilikan tanah secara *Absentte* sudah ditegaskan dalam peraturan perundangan pasal 4 ayat 1 peraturan 18 tahun 2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian di desa taman kecamatan Jrengik kabupaten sampang, seluas tanah : 1215 M2, Letak Tanah Ds. Kampung Duren, Malang, Desa Taman Kecamatan Jrengik Kabupaten Sampang, seluas tanah :1.8500 M2, Letak Tanah Ds. Taman Kec. Jrengik.

Kepemilikan tanah masih terus berlangsung di karenakan kabupaten sampang pada umumnya di kenal dengan daerah agropolitan dan daerah desa taman pada khususnya memiliki tanah yang sangat subur karena tanah sawahnya mendapatkan irigasi dari aliran air yang sangat cukup untuk keperluan pertanian. Melihat kondisi demikian banyak tanah-tanah pertanian di kecamatan jengik di minati oleh pengusaha di luar daerah kecamatan jengik, dimana tujuan unuk pemilik tanah pertanian tersebut bukan untuk di gunakan sebagaimana peruntukkan tanahnya itu, tetapi untuk di gunakan sebagai sarana investasi yang nantinya akan di jual kembali setelah mendapatkan tawaran dengan harga tinggi. Hal ini menyebabkan tanah pertanian yang di jadikan objek spekulasi yang mengakibatkan luas luas tanah pertanian yang semakin berkurang karna telah beralih fungsinya.⁷ Perlindungan terhadap lahan pertanian sebenarnya telah diatur dalam UU. 41/2009 pasal 44 ayat (1) UU. 41/2009 menyebutkan bahwa lahan yang sudah di tetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan dillindungi dan di larang dan di alih fungsikan. Namun terdapat pengecualian terkait perlindungan ini ketiak allih fungsi tersebut terjadi karena untuk kepentingan umum. Pengalihfunsian lahan pertanian untuk kepentingan umum telah di atur dalam pasal 44 (3) UU. No. 41 Tahun 2009 Tentang perlindungan pangan berkelanjutan.

Hal ini menitik beratkan yang terungkap dalam pasal 33 ayat (3) undang-undang dasar 1945 yang di ungkapkan “*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasi oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*” bahwa sudut pandang dari pasal 33 adalah Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya hak vito negara dalam mensejahterakan rakyatnya.

⁷ Isdiyana Kusuma Ayu, Benny Krestian Heriawanto, 2018. *Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia*. Jurnal Vol. 2. No. 2

Korelasi antara tanah pertanian dengan landreform merupakan satu unsur pengaturan mengenai pemilikan tanah agraris di Indonesia.⁸

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
2. Larangan tanah secara *Absente/Guntai*
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *Absente/Guntai*, tanah-tanah Swapraja dari tanah-tanah negara.
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang di gadaikan.
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
6. Penetapan luas maksimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian

Landreform dan Pertanian memberikan pengaruh secara timbal balik, landreform juga berindikasi peningkatan produktifitas dalam sektor pertanian dan memperluas pemilikan tanah untuk seluruh rakyat Indonesia terutama kaum tani. Secara umum tujuan landreform adalah untuk mewujudkan penguasaan dan pemilikan tanah secara adil dan merata guna meningkatkan.

Secara de jure dalam UUPA memberikan kepastian hukum terhadap kaum tani terutama dalam pasal 10 ayat (1) yaitu “ *setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan dan mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.*

Sebagaimana di ketahui UUPA induk dari pelaksanaan *Landreform* mengatur secara tegas kepemilikan tanah pertanian secara *Absentee*. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok *Landreform* yang di atur dalam pasal 7, 10 dan pasal 17 UUPA. Inti dari pasal 7,10 dan 17 mengindikasikan tentang larangan pemilikan tanah secara *absentee* dengan tujuan agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian tanah miliknya sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah secara sepihak.⁹

Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas merugikan kepentingan umum, karena berhubungan dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah yang pada penduduk hal itu menyebabkan terjadinya sempitnya lahan kalau tidak dapat dikatakan hilangnya sama sekali kemungkinan bagi banyak petani untuk memiliki tanah sendiri. Menurut taksiran 60% dari jumlah petani adalah petani tak bertanah mereka itu

⁸Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 228

⁹World Bank, *Landreform: Sektor Policy Paper* (World Bank, May 1975), hlm. 16-18, dalam Reformasi Agraria, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerja sama dengan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

menjadi buruh tani atau penggarap tanah kepunyaan orang lain (penyiwa, pembagi hasil). Jumlah petani yang tak bertanah itu jumlahnya makin lama makin bertambah ini berarti syarat-syarat untuk memperoleh tanah garapan tambah lama menjadi tambah berat, di sebabkan bertambahnya petani yang memerlukan tanah garapan. Biasany orang-orang yang mempunyai tanah banyak, makin lama tanahnya makin bertambah baik yang dimiliki maupun yang di kuasanya dalam hubungan gadai atau di jual tahunan. Tanah-tanah itu berasal dari petani-petani kejenjang hidupnya tambah lama menjadi lebih miskin. Dengan hal itu maka pembagian hasil pertanian menjadi sangat tidak merata. Pembagin itupun di pandang dengan ukuran sosialisme pancasila juga tidak adil, karena petani penggarap tanah umumnya memperoleh hasil yang sangat tidak seimbang dengan tenaga dan biaya yang telah di berikannya didalam mengusahakan tanah garapannya. Hal itu disebabkan karena para penggarap harus menerima syarat-syarat penggarapannya sangat berat berhubungan dengan besarnya persaingan diantara para calon penggarap kalau kita mengingat bahwa 70-80% rakyat indonesia hidupnya dari usaha pertanian, yang paling sedikit 60% keadaannya menyedihkan, maka di jelaskan bahwa” Groot Grond Bezit” itu merugikan kepentingan umum.

Tidak kalah pentingnya dikabupaten *Sampang* yang terdiri dari 14 kecamatan menguasai tanah *Absentee* baik yang di miliki oleh warga masyarakat biasa maupun oleh para warga sipil. Dari seluruh tanah *Absentee*, ada yang masih tetap dimiliki pemilikny ada yang sudah didistribusi dan ada juga yang di telantarkan begitu saja. Dari uraian tersebut terlihat adanya suatu kesenjangan antara tujuan yang ingin di capai dengan kenyataan yang ada dilapangan.¹⁰

Luas area persawahan kabupaten sampang 98.950 hektar. Perinciannya lahan tadah hujan seluas 15.770 hektar, sawah pengairan sejumlah 5.512 hektar, dan lahan tegal mencapai 78.150 hektar. Dari uraian diatas kondisi wilayah kabupaten sampang yang demikian itu pada umumnya menjadi petani, baik sebagai pemilik maupun sebagai petani penggarap. Namun dengan keberhasilan pembangunan di sekala bidang antara lain adanya kemudahan transportasi dan pendidikan, menyebabkan terjadinya perubahan pola pikir kehidupan masyarakat setempat dan kebiasaan dalam tatacara memenuhi kehidupan sehari-hari yang berkaitan dengan pertanian.

Dengan meningkatnya laju pertumbuhan penduduk dan permintaan lahan pemukiman menyebabkan degradasi lahan pertanian yang sangat pesat tidak terkecuali pada daerah kabupaten sampang. Dari dat data yang didapatkan kabupaten smpang memiliki luas wilayah

¹⁰*Russel King, Op. Cit.*, hlm. 13 dalam Aries Sukanti Hutagalung, hlm. 14

sekitar. 1.233,08 km^2 sedangkan jumlah penduduk kabupaten sampang adalah 685 jiwa/ km^2 .

Sebagaimana telah di eksplan diatas bahwa meskipun pemilikan tanah pertanian secara absentee dilarang,¹¹ tetapi sampai saat ini, berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan masih di jumpai adanya pemilikan tanah pertanian secara absentee di kabupaten sampang hal ini dapat di tunjukkan pada buku tempat tinggal atau domisili pemilik tersebut adalah diluar kecamatan tetapi pada kenyataannya memiliki tanah pertanian di kecamatan tersebut.

Jika ditelaah dari latar belakang di atas, penyusun tertarik untuk melakukan suatu penelitian dengan berjudul : Pelaksanaan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee di Kabupaten Sampang.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah disebutkan diatas, peneliti perlu untuk mengkaji dan meneliti permasalahan sebagai berikut : (1.) Faktor apa yang menyebabkan terjadinya penguasaan tanah pertanian secara *Absente* di Desa Panyepen dan Taman Kecamatan Jrengik Kabupaten Sampang?, (2) Bagaimana upaya pemerintah dengan adanya tanah *Absentee* yang di kuasai oleh masyarakat tersebut?

Tujuan penelitian yaitu untuk Untuk mengetahui Faktor penyebab terjadinya penguasaan tanah pertanian secara Absente di Desa Panyepen dan Taman Kecamatan Jrengik Kabupaten Sampang, Untuk Mengetahui Upaya Pemerintah dengan adanya tanah *Absentee* yang di kuasai oleh masyarakat tersebut di Desa Panyepen dan Taman Kecamatan Jrengik Kabupaten Sampang

Manfaat yang diberikan dari penelitian ini yaitu diharapkan bisa memberikan sumbangan ilmu pengetahuan dan pemahaman dibidang ilmu hukum secara umum khususnya dalam Pelaksanaan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee di Kabupaten Sampang. Selain itu hasil penelitian ini juga dapat memberikan masukan bagi para praktisi maupun bagi para pihak mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian secara absentee.

Metode pendekatan penelitian yang dilakukan menggunakan bersifat kualitatif karena tidak menggunakan mekanisme statistika dalam pengelolaan data. Pengelolaan data dalam penyusunan sikripsi ini lebih bersifat *deskriptif*. Maksudnya penelitian ini merupakan penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan, dan menganalisis hukum baik dalam bentuk teori maupun praktek pelaksanaan dari hasil penelitian dilapangan, yang dalam hal ini pelaksanaan larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* dikantor pertanahan kabupaten sampang. Penelitian ini menggunakan pendekatan *Juridis/Emperis*.

¹¹Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 228

PEMBAHASAN

A. Faktor Penyebab Terjadinya Penguasaan Tanah Pertanian Secara *Absentee* di Desa Taman Kecamatan Jrengik Kabupaten Sampang.

Di Desa Taman ada 3 orang di hal 5 dipindah nanti keterangannya..Salah satu pemegang investasi tanah pertanian dengan sebuatan tuan tanah di kabupaten sampang adalah:

1. H. SIMIN, Umur 40 tahun, pekerjaan Wiraswasta, Alamat Desa Taman Kecamatan Jrengik Kabupaten Sampang, Luas tanah : 1215 M2, Letak Tanah Ds. Kampung Duren, Malang.
2. A S M I, Umur 45 tahun, pekerjaan Mengurus Rumah Tangga, Alamat Desa Taman Kecamatan Jrengik Kabupaten Sampang, Luas tanah :80 M2, Letak Tanah Ds. Kalikedinding, Surabaya.
3. H. TOYYIB, Umur 42 tahun, pekerjaan Petani, Alamat Desa Taman Kecamatan Jrengik Kabupaten Sampang, Luas tanah :1350 M2, Letak Tanah Ds. Dinoyo, Kota Malang.
4. HOZIN, Umur 47 tahun, pekerjaan Wiraswasta, Alamat Wonorejo Gg. IV Kota Surabaya, Luas tanah : 2.580 M2, Letak Tanah Ds. Taman Kec. Jrengik.
5. BASARI, Umur 55 tahun, pekerjaan Wiraswasta, Alamat Tempel Kec. Kupang Kota Surabaya, Luas tanah :1.8500 M2, Letak Tanah Ds. Taman Kec. Jrengik.

Salah satu tujuan dari melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa. Menurut Boedi Harsono,¹² tujuan adanya larangan ini adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itusebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasilHal itu tidak sesuai dengan tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia, yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah dan sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Berdasarkan hasil Wawancara dengan Bapak Ali Mashudin selaku Kepala Seksi Penataan Pertanahan dan Pemberdayaan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang dijelaskan bahwa

¹²M.R.Redclift, 1987, *Agrarian Reform and Peasant Organization on the Ecuadorian Cost*, The Athalone Press of the University of London, h. 4

Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penguasaan Tanah Pertanian Secara *Absentee* di Desa Panyepen dan Taman Kecamatan Jrengik Kabupaten Sampang: ¹³

1. Faktor masyarakat

yaitu kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat. Di dalam masyarakat, ketertiban tentunya merupakan hal yang sangat diperlukan terutama untuk menciptakan kedamaian dalam pergaulan hidup manusia, bahwa kedamaian tersebut berarti adanya ketertiban (yang bersifat lahiriah) dan ketentraman (bersifat batiniah) Indikator yang terdapat dalam kesadaran hukum. Menurut Soerjono Soekanto ada 4 macam, yaitu :

- a. Pengetahuan hukum
- b. Pemahaman hukum
- c. Sikap hukum
- d. Perilaku hukum

Dalam hal ini, walaupun pemerintah telah berusaha untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, namun hal ini tidak lepas pula dari peran serta masyarakat untuk mematuhi peraturan-peraturan yang telah ada. Hal ini tidak lepas dari itikad seseorang yang sudah mengetahui tentang peraturan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut, mereka sengaja melanggar peraturan tersebut demi keuntungan ekonomi diri sendiri.

Tanah pertanian *Absentee/Guntai* yang terjadi karena jual beli di bawah tangan, pada umumnya oleh pemilikinya dihasilkan pada penduduk setempat sebagai petani penggarap. Hubungan hukum seperti ini sudah berlaku umum dan bagi penduduk setempat, khususnya para petani penggarap dirasakan cukup menguntungkan baik dari segi ekonomi maupun hubungan sosial/kekeluargaan.

2. Faktor Budaya

Dalam kaitannya dengan faktor penyebab terjadinya tanah *absentee/guntai* dari aspek kebudayaan, yaitu karena adanya pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan berpola dari manusia sendiri. Pewarisan sebenarnya menjadi peristiwa hukum yang lumrah terjadi dimana-mana di setiap keluarga, akan tetapi peristiwa hukum ini menjadi penting diperhatikan sehubungan dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, apalagi jika ahli warisnya beradajauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* itu

¹³Wawancara dengan Bapak Ali Mashudin selaku Kepala Seksi Penataan Pertanahan dan Pemberdayaan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang

sebenarnya bisa dihindari dengan ahli waris itu pindah ke kecamatan di mana tanah warisan itu berada, atau tanah warisan itu dialihkan kepada penduduk yang berdomisili di kecamatan itu.

Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindarkan diri dari ketentuan tanah *absentee/guntai* sulit untuk dapat dipenuhi. Namun, walaupun terjadi demikian, para kepala desa atau aparat desa umumnya melindungi pula kepentingan para ahli waris itu. Pertimbangan yang dijadikan dasar untuk berbuat demikian antara lain karena mereka mengenal baik pewaris maupun ahli warisnya. Para ahli waris umumnya menyatakan ingin tetap memiliki tanah warisan itu sebagai penopang kehidupan di hari tua. Kehendak merantau bagi mereka adalah untuk memperbaiki kehidupannya, dan setelah tua mereka ingin menghabiskan sisa hidupnya di daerah asalnya. Dengan alasan seperti itu, maka aparat desa tidak pernah melaporkan terjadinya tanah *absentee/guntai* karena pewarisan itu.

Kalaupun ada pewarisan, ahli waris yang berada dalam perantauan itu selalu dianggap penduduk desanya.

Dengan demikian, tanah-tanah *absentee/guntai* yang secara materiil memang ada dan terjadi karena pewarisan itu, secara formal tidak pernah diketahui datanya, sehingga lolos dari kemungkinan ditetapkan pemerintah sebagai obyek landreform.

3. Faktor Hukum

Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* termasuk ketentuan hukum yang bersifat memaksa, dengan kata lain ketentuan-ketentuan dalam Pasal 10 UUPA termasuk peraturan-peraturan yang tidak boleh dikesampingkan. Undang-undang ini dari segi hukumnya, jelaslah bahwa secara formal keseluruhan peraturan perundangan yang mengatur adalah sah, karenadibentukoleh pejabat/instansi yang berwenang dan dalam pembentukannya telah melalui proses sebagaimana yang ditentukan.. Namun, dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini.

Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih

perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

4. Faktor Sarana dan Prasarana

Selama ini Kantor Pertanahan tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara absentee/guntai tersebut, yaitu tidak adanya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan/penguasaan tanah absentee/guntai dari aparat di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan. Kurangnya koordinasi dan kerjasama ini justru menimbulkan bentuk pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee/guntai tersebut

5. Faktor Aparat dan Penegak Hukumnya

Mengenai persoalan dan permasalahan tanah absentee/guntai, sebenarnya keberadaan Camat/Kepala Desa sangat strategis dalam membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah absentee/guntai. Namun, peran yang strategis ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya bahkan kadang saling berbenturan. Misalnya aparat desa dan kecamatan dianggap sebagai penyebab terjadinya pemilikan KTP ganda, sehingga menyebabkan adanya peralihan tanah pertanian pada pihak lain yang secara fisik tidak bertempat tinggal di kecamatan yang sama tetapi secara materiil telah sah adanya jual beli tanah tersebut. Ternyata pemilikan KTP ganda ini sulit untuk dipantau karena dari kantor pertanahan sendiri tidak dapat mengetahui secara pasti apakah KTP itu asli atau palsu. Pada prinsipnya kantor pertanahan hanya memproses berkas yang sudah memenuhi syarat formal, yaitu salah satunya dengan adanya bukti identitas dari pemilik tanah yang bersangkutan. Sehingga hal tersebut berakibat banyaknya tanah-tanah absentee/guntai yang terselubung.

6. Faktor Ekonomi

Sebagaimana diketahui bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena memiliki nilai ekonomis. Perhatian masyarakat kota-kota besar yang kondisi ekonominya cukup baik dan bermodal kuat untuk membeli dan menjadikan tanah tersebut sebagai investasi di hari tuanya nanti, karena mereka mempunyai harapan tanah tersebut harganya akan selalu meningkat. Seperti yang telah diuraikan di atas, bagi seorang petani, tanah pertanian adalah suatu sumber kehidupan, lambang status dalam masyarakat agraris. Karena itu, seorang petani tidak mungkin meninggalkan tanah pertaniannya membiarkan tanahnya menjadi tanah absentee/guntai. Selain itu, data menunjukkan bahwa yang memiliki tanah pertanian secara absentee/guntai, bukanlah para petani, tetapi orang-orang kota yang

membeli tanah pertanian. Tanah itu dibeli bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya, tetapi dibeli sebagai sarana investasi dan dijual kembali setelah harganya tinggi.

B. Upaya pemerintah dengan adanya tanah *Absentee* yang di kuasai oleh masyarakat

Untuk mengatasi kepemilikan tanah secara *absentee/guntai* ini dapat dilakukan, sebagai berikut:

1. Melibatkan Peran Notaris/PPAT

Maka kepada PPAT perlu memperhatikan Pasal 39 ayat (1) huruf g PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan :

“PPAT menolak untuk membuat akta, jika tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”.

Sanksi bila PPAT mengabaikan ketentuan dimaksud terdapat dalam Pasal 62 PP Nomor 24 Tahun 1997 tersebut. Sementara di dalam UUJN tidak ditentukan secara eksplisit seperti pada PP Nomor 24 Tahun 1997. Bahkan dalam Pasal 17 UUJN tentang larangan pun tidak ada ketentuan tersebut. Namun secara implisit ketentuan itu terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d, yaitu :

“Dalam menjalankan jabatannya, notaris berkewajiban memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya”.

Ketegasan dalam wawancara dengan PPAT Bapak Lukmanul Hakim, SH.,M.Kn mengatakan: ¹⁴

- 1) Notaris/PPAT hanya memberikan Pelayanan sesuai dengan amanat undang-undang.
- 2) Notaris/PPAT memberikan arahan sesuai dengan Peraturan Menteri dan Tata Ruang/Kepala Badan Petanahan Nasional No. 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.
- 3) Apabila pemilik di luar kecamatan Notaris/PPAT wajib menolaknya.

2. Melibatkan Peran Kantor Pertanahan

Agar, pihak kantor pertanahan semaksimal mungkin melakukan tertib administrasi khususnya dalam hal pembuatan sertifikat tanah, yang sebelumnya akan dilihat terlebih dahulu mengenai domisili dari pemilik tanah tersebut apakah berada di satu kecamatan dengan tanah yang bersangkutan. Jika memang terbukti letak tanah tersebut berada di

¹⁴wawancara dengan PPAT Bapak Lukmanul Hakim, SH.,M.Kn

luar kecamatan atau dengan jarak lebih dari 5 Km dalam hal letak tanah itu berbatasan antar kecamatan, maka tidak akan diproses dalam pembuatan sertifikatnya. Tapi yang kemudian terjadi adalah, orang-orang yang ditolak tersebut akan datang kembali dengan membawa KTP daerah tempat tanah itu berada, sehingga kantor pertanahan tidak berani menolak untuk memproses berkas-berkas tersebut, karena secara formal semua syarat sudah terpenuhi.

Di sini pihak kantor pertanahan tidak memiliki kewenangan yang terlalu jauh dalam meneliti apakah KTP tersebut asli atau tidak. Sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai melalui Program Catur Tertib Pertanahan, khususnya tertib hukum pertanahan dan tertib penggunaan tanah, Kantor Pertanahan harus melakukan upaya, yaitu penertiban hukum dengan mengadakan penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas. Penyuluhan diadakan dengan datang ke lapangan untuk mengumpulkan atau memantau keadaan inventarisasi ke daerah-daerah yaitu memantau seperti di kecamatan-kecamatan, dimana kecamatan merupakan sentral daripada peralihan hak supaya tidak dilakukan jual beli tanah secara *absentee/guntai*. Dengan adanya penyuluhan tersebut dapat dikembangkan disiplin hukum, yaitu bahwa para pejabat yang berkaitan dengan masalah pertanahan mematuhi dan menerapkan hukum pertanahan yang berlaku, dan masyarakat dengan pengetahuannya atas hukum pertanahan akan mematuhi, maka hal ini apabila terjadi penyimpangan terhadap peraturan yang berlaku dapat diluruskan kembali sebagaimana mestinya. Hanya saja pemerintah di sini belum bisa menerapkan secara tegas mengenai sanksi sebagaimana yang telah ditetapkan dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 pada Pasal 19 mengenai sanksi pidana bagi pemilik tanah yang memperoleh atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya, yaitu :

- 1) Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- sedang tanahnya diambil oleh pemerintah tanpa pemberian ganti rugi;
- 2) Barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi terlaksananya peraturan pemerintah ini dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-;

- 3) Tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat (1) dan (2) pasal in adalah pelanggaran.”

Maka berdasarkan hal tersebut, sebaiknya dilakukan danya penerapan sanksi pidana tersebut diatas. Agar penegakan hukum terhadap larangan tanah absentee/guntai tersebut tegas. Selain itu juga mengenai adanya sanksi denda sebesar Rp. 10.000,- tersebut, untuk keadaan saat ini sudah tidak relevan lagi karena terlalu ringan, sehingga akan mudah dilanggar, karena dibuat pada tahun 1961 dan sampai saat ini belum adanya perubahan.

Adanya peraturan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee, dari pemilik-pemiliktanah absentee untuk tetap mempertahankannya. Baik secara legal maupun illegal atau secara penelundupan hukum.

Secara legal yaitu dengan pindah ke kecamatan dimana tanah pertanian itu terletak. Dan untuk benar-benar pindah maka haruslah diartikan bahwa mereka benar – benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan – kegiatan hidup bermasyarakat sehari – hari di tempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah miliknya secara efisien. Belum cukup hanya mempunyai kartu tanda penduduk di tempat yang baru, padahal kenyataan sehari-hari ia masih tetap berada ditempat tinggal yang lama.

Contoh penyelundupan hukum pemilikan tanah pertanian secara absentee, adanya tanah absentee itu dijadikan objek mendirikan perumahandan tanah Kavling. Tentu dalam hal ini harus dilihat domisilinya atau de feitelijke woonplaats, untuk itu para petugas harus dilengkapi dengan pedoman yang cukup, supaya dapat bertindak tepat sasaran.

Untuk itu pemerintah melakukan tindakan preventif dan represif guna mencegah terjadinya penyelundupan pemilikan tansah pertanian secara absentee. Tindakan preventif , yaitu tindakan pemerintah yang bermaksud mencegah atau menghindarkan arus penyalahgunaan lembaga pemilikan tanah secara guntai, dilakukan dengan cara :

1. Mengeluarkan peraturan-peraturan yang disertai ancaman pidana, jadi merupakan tindakan yang menakut - nakuti baik terhadap pemilik tanah atau pejabat yang berhubungan dengan itu (lihat PP No. 224).
2. Penyuluhan tentang pemilikan tanah yang baik dan lain sebagainya.

Untuk mencegah timbulnya pemilikan tanah pertanian secara absentee, pemerintah telah mengeluarkan Intruksi Mendagri No. 27/1973 tentang pengawasan hak – hak atas tanah (Direktorat Landreform, Opcit hal 422). Depdagri mengeluarkan buku tuntunan bagian PPAT, salah satu petunjuknya menyebutkan sehubungan dengan peraturan – peraturan landreform,

maka pembelian tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggal si pembeli harus ditolak oleh para PPAT.

Tindakan represif, yaitu tindakan pemerintah yang bermaksud melenyapkan atau memusnahkan penyalahgunaan tersebut yaitu dengan melaksanakan sanksi / ancaman pidana itu melalui pengadilan.

Menurut ketentuan PP No. 224/1961 pasal 19, yaitu bahwa terhadap pemilik tanah diancam pidana kurungan / denda serta tanahnya dicabut oleh negara tanpa ganti rugi (ayat 2), sedangkan terhadap mereka yang menghalang-halangi terlaksanakannya PP No. 224 ini diancam pidana kurungan / denda (ayat 1).

KESIMPULAN

1. Faktor penyebab terjadinya tanah absente masyarakat,
2. Upaya Pemerintah dalam larangan Pemilikan Pertanian secara Absentee melibatkan pertanahan, Notaris
3. Memberikan sanksi-sanksi yang kuat kepada Masyarakat yang melanggar larangan Absentee

SARAN

1. Pemerintah hendaknya melakukan kajian dan evaluasi mengenai pengaturan terkait peraturan menteri agraria dan tata ruang/kepala badan pertanahan nasional republik indonesia No. 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.
2. Pemerintah hendaknya tetap memperhatikan undang-undang no. 56 Prp. Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dengan Pelaksanaan PP. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Ganti Kerugian.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian dan Penguasaan tanah pertanian.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penagganan Kasus Pertanahan.

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Buku

M.R.Redclift, 1987, *Agrarian Reform and Peasant Organization on the Ecuadorian Cost*, The Athalone Press of the University of London

Diyana Isnaeni, Suratman, 2018, *Reforma Agraria: Landreform dan Redistribusi Tanah di Indonesia*, Malang: *Intrans Publishing*

Jurnal

Diyana Isnaeni, 2017. *Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria Yang Berparadigma Pancasila*, Jurnal Vol 1. No. 2

Isdiyana Kusuma Ayu, Benny Krestian Heriawanto, 2018. *Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia*.Jurnal Vol. 2. No. 2

Isdiyana Kusuma Ayu, 2019. *Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu*, Jurnal Mimir Hukum Vol 31, No. 3

Russel King. *Lndreform: A world Survey*, West New Opress, Boulder, Colorado, 1977, hlm. 5
lihat Sukanti Huntagalung, *Progam Redistribui Tanah di Indonesia, Suatu Sarana ke arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, CV Rajawali 1985, hlm 10