



**ASPEK HUKUM ADMINISTRASI KEPENDUDUDKAN DIHUBUNGKAN  
DENGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA *ABSENTEE***  
***THE LEGAL ASPECTS OF POPULATION ADMINISTRATION ASSOCIATED  
WITH THE ABSENTEE OWNERSHIP OF LAND***

**Mulyani Djakaria\***

**Abstrak**

Secara implisit, ketentuan Pasal 10 UU No. 5/1960 menetapkan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Agar tanah pertanian hanya dapat dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya, maka dibuatlah ketentuan untuk menghapuskan pengusaan tanah pertanian secara *absentee* dengan beberapa pihak yang dikecualikan dari ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis normatif, data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan dianalisis secara normatif kualitatif. Semua bentuk pemindahan hak milik atas tanah pertanian melalui jual beli, tukar menukar, atau hibah yang mengakibatkan pemilikan baru tanah pertanian secara *absentee* dilarang. Tanah-tanah pertanian yang terkena larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* akan dikuasai oleh pemerintah untuk selanjutnya dijadikan objek *land reform* (diredistribusikan) kepada petani yang memerlukan tanah dan kepada bekas pemilik tanah pertanian secara *absentee* diberikan ganti kerugian. Namun dalam praktik masih banyak pemilikan tanah secara *absentee* oleh masyarakat/pihak di luar yang dikecualikan dari ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Hal ini dapat terjadi dengan cara pemilikan Kartu Tanda Penduduk (KTP) ganda yang memungkinkan seseorang menyelundupi ketentuan tentang tanah *absentee*, walaupun dalam Pasal 63 ayat (6) UU Adminduk telah dinyatakan KTP-el berlaku secara nasional. Ketentuan mengenai tanah *absentee* perlu dipertahankan dengan didukung pendaftaran tanah secara akurat, dan penyalahgunaan KTP bisa dihindari, disertai sanksi yang tegas.

**Kata Kunci:** Tanah; tanah *absentee*; adminitrasi kependudukan.

**Abstact**

*Implicitly, the Law No. 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles has established a ban on absentee ownership of agricultural land. In order to ensure that the agricultural land can only be cultivated actively by the owner, then a provision to abolish the absentee ownership of land is made with several parties that are excluded from that provision. The method used in this research is descriptive analytic with normative juridical approach, the data collection which obtained from the literature and*

---

\* Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur 35 Bandung 40132, e-mail: mulyani@unpad.ac.id.

field research were analyzed using normative-qualitative methods. All forms of transfer of the right of ownership over agricultural land through purchase, exchange, or grant resulting in absentee ownership are banned. Those agricultural lands which are affected by the ban of absentee ownership will be taken by the government for later be redistributed to the farmers and as for the previous owner of those lands then the compensation will be given. However, the absentee ownership of land by those who aren't excluded by the provision is still taking place. This can occur by means of dual identity card (KTP) ownership that enables one to elude from the absentee ownership of land provision, although it is stated in Art. 63 (6) of the Law No.23/2009 concerning Population Administration that e-KTP is applied nationally. The provision concerning the absentee ownership of land has to be maintained and sustained by the accurate land registration thus the misappropriation can be prevented and also it must be accompanied by strict punishment as well.

**Keywords:** Land; absentee ownership of land; population administration.

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Pemilikan atau penguasaan tanah secara *absentee/guntai* dilarang, karena Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA, menganut prinsip bahwa tanah pertanian harus diusahakan secara aktif oleh pemiliknya. Dengan demikian pemilikan/penguasaan tanah pertanian oleh seseorang yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut termasuk kategori pemilikan tanah secara *absentee/guntai*.<sup>1</sup>

Dengan beberapa pengecualian pemilikan tanah secara *absentee/guntai* diperkenankan, yakni bagi mereka yang sedang menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama, PNS/ABRI atau yang dipersamakan atau yang dipersamakan, pensiunan PNS/ABRI, dan janda PNS/ABRI, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi .

Yang terjadi dalam praktek adalah bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang pada kenyataannya sudah

tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara diam-diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut. Penguasaan tanah secara *absentee/guntai* ini pada umumnya diketahui oleh masyarakat sekitar.

Hal ini dapat terjadi melalui dua cara, yaitu dengan cara memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) ganda yang memungkinkan seseorang menyelundupi ketentuan tentang tanah *absentee/guntai* dan melalui upaya pemindahan hak terselubung yang dikenal dengan cara pemberian kuasa mutlak melalui kuasa mutlak. Maka pemberi kuasa (sebenarnya memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa) sebenarnya pembeli yang diberi kewenangan untuk menguasai, menggunakan, dan melakukan segala perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang menjadi objek pemberian kuasa, sehingga pada hakekatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah, hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum, perbuatan itu dimaksudkan untuk melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>1</sup> Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2001, hlm 21.

Cara yang kedua ini tidak mudah dilacak, karena secara yuridis walaupun tanah tersebut sudah bersertipikat tetap atas nama pemilik semula dan surat kuasa hanya diketahui oleh kedua belah pihak serta pihak yang menguatkannya.

Gejala yang tampak adalah, bahwa disatu pihak pemilik semula yang menggantungkan hidupnya pada produk pertanian justru terusir dari tanahnya karena kebutuhan akan uang, dan di pihak lain ada orang yang mempunyai kelebihan modal yang menginginkan penumpukan tanah sebagai sarana investasi, maka yang terjadi adalah gejala menjadi buruh di atas tanah miliknya sendiri.

Dalam proses spekulasi tanah, masyarakat menengah kota pemilik tanah berusaha menjangkau tanah daerah pinggiran kota dan pada akhirnya akan lebih jauh lagi. Selain peningkatan tanah *absentee*, penambahan penguasaan kota atas pedesaan meningkat pula perubahan budaya di bidang norma-norma hukum kepemilikan tanah. Beberapa telaah yang telah dilakukan menyimpulkan bahwa pembagian kepemilikan tanah dan pengkavlingan tanah di wilayah perkotaan menghasilkan pemusatan atas tanah di pinggiran kota karena tingginya harga jual maupun sewa menyewa di pusat kota. Hal ini seharusnya tidak terjadi seandainya masyarakat tertib dalam melaksanakan administrasi kependudukan, dikarenakan pendaftaran penduduk pada dasarnya menganut stelsel aktif bagi penduduk. Pelaksanaan dalam pendaftaran penduduk didasarkan pada asas domisili atau tempat tinggal terjadinya peristiwa kependudukan yang dialami oleh seseorang dan atau keluarganya, misalnya seseorang hanya diperbolehkan memiliki satu KTP-el yang

berlaku secara nasional dan berlaku semur hidup, jika semua penduduk taat pada asas ini tidak dimungkinkan seorang penduduk memilik tanah secara *absentee*.

Reforma Agraria (*land reform*) yang dilaksanakan seharusnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai pertanahan yang tertuang dalam UUPA, karena nilai-nilai inilah yang menjadi basis dalam pengelolaan pertanahan yang populis. Bila terdapat jarak antara reforma agraria dengan nilai-nilai pertanahan sebagaimana dimaksud, maka reforma agraria menjadi kontradiktif dengan definisinya sendiri. Hal ini akan menggugurkan hak hidup dan hak implementatif reforma agraria, oleh karena itu sebelum melaksanakan reforma agraria sudah selayaknya dilakukan pemetaan masalah agraria yang mendasar.<sup>2</sup>

### Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka permasalahan diidentifikasi sebagai berikut:

1. Apakah ketentuan tentang tanah *absentee/guntai* masih perlu dipertahankan?
2. Bagaimanakah pelaksanaan Undang-undang Administrasi Kependudukan dalam mengatasi kepemilikan tanah *absentee/guntai*?

### METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode analisis normatif kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen guna memperoleh data sekunder yang didukung dengan wawancara untuk memperoleh data primer, kemudian dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

<sup>2</sup> Maria SW Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm 69.

**PEMBAHASAN****Tinjauan Pustaka***Administrasi Kependudukan*

Administrasi Kependudukan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan adalah: "Rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pen-dayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain".

Administrasi kependudukan diarahkan untuk:<sup>3</sup>

1. Memenuhi hak asasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional;
2. Meningkatkan kesadaran penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan administrasi kependudukan;
3. Memenuhi data statistik secara nasional mengenai peristiwa kependudukan dan peristiwa penting;
4. Mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal;
5. Mendukung pembangunan sistem administrasi kependudukan.

Tujuan dari Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan adalah untuk<sup>4</sup>

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk;
2. Membeikan perlindungan status hak sipil penduduk;
3. Menyediakan data dan informasi kepen-

dudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutahir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;

4. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan terpadu;
5. Menyediakan data penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Khusus mengenai tertib kepemilikan Kartu Tanda Penduduk dalam Undang-undang Adminduk Pasal 63 ayat(6) menyebutkan:

"Dalam rangka menciptakan kepemilikan 1 (satu) KTP untuk 1 (satu) penduduk diperlukan sistem keamanan/pengendalian dan sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan melakukan verifikasi dan validasi dalam sistem data base kependudukan serta pemberian Nomor Induk Kependudukan (NIK)".

*Landreform di Indonesia*

Dasar hukum pelaksanaan landreform adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tercantum dalam Pasal 7, Pasal 10 ayat (1), Pasal 12 ayat (1), Pasal 17 ayat (1) ayat (2) dan ayat (3);
2. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960

<sup>3</sup> Said Rusli, *Pengantar Ilmu Kependudukan*, LP3S, Jakarta, 2007, hlm 28.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm 28.

- tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian;
  5. Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 1980 tentang Pencetakan Sawah.

Adapun tujuan Landreform menurut AP Parlindungan sebagai berikut:<sup>5</sup>

1. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula yaitu dengan cara merombak struktur pertanahan secara revolusioner demi terwujudnya keadilan sosial;
2. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan alat pemerasan;
3. Untuk memperluas dan memperkuat hak milik atas tanah bagi setiap WNI;
4. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tidak terbatas;
5. Untuk meningkatkan produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif.

Boedi Harsono mengatakan bahwa tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Sesuai dengan tujuan di atas tersebut dan mengingat situasi dan kondisi agraria di Indonesia maka program landreform meliputi:

1. Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas;
2. Larangan pemilikan tanah secara *absentee*;
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara;
4. Pengaturan soal pengembalian dan pe-nebusan tanah-tanah pertanian yang di-gadaikan;
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
6. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

#### *Ketentuan Tentang Tanah Absentee*

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi landasan UUPA memberikan kemungkinan bagi negara untuk memberikan hak atas tanah kepada perseorangan dan badan hukum sesuai dengan keperluannya.

Oleh karena itu, pemilikan dan penguasaan yang melampaui batas kewajaran jelas merupakan hal yang bertentangan dengan asas landreform yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial yaitu berupa pemerataan penguasaan tanah sebagaimana dijabarkan oleh Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA. Hal ini kemudian ditindak lanjuti dengan adanya Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Dalam Pasal 12 nya disebutkan bahwa, maksimum luas dan jumlah tanah perumahan dan pembangunan lainnya serta

<sup>5</sup> AP Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, PT Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm 33.

pelaksanaannya selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah. Dalam penjelasan Pasal 12 disebutkan, bahwa karena pembatasan mengenai tanah-tanah untuk perumahan dipandang kurang penting dibandingkan dengan tanah-tanah pertanian karena tidak menyangkut banyak orang, maka hal ini akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Keadaan yang dikemukakan 30 tahun yang lalu jelas sudah berubah bahwa keadaan ini sudah dianggap perlu ditangani, tampak dari rentetan pemuatannya dalam berbagai Ketetapan MPR, yang diawali dengan TAP MPR RI Nomor IV/1978 yang mengatur tentang perlunya menata kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah untuk mewujudkan keadilan sosial. Hal yang sama ditetapkan lagi dalam TAP MPR RI No II/MPR/1988 dan TAP MPR RI No.II/MPR/1993 secara eksplisit disebutkan tentang pentingnya pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah ini, antara lain sebagai berikut:

“Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan serta mencegah penelantaran tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan yang merugikan kepentingan rakyat”.

Yang dibatasi itu tidak terbatas pada pemilikan tanah dan bangunan saja, melainkan juga penguasaannya karena penguasaan tanah mempunyai jangkauan pengertian yang lebih luas, yakni meliputi penguasaan yang didasarkan pada suatu kuasa yang pada kenyataannya memberikan wewenang untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana layaknya seseorang yang mempunyai hak.<sup>6</sup>

Pemikiran mengenai perlunya pengaturan tentang pengawasan terhadap pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas itu sudah tampak, antara lain dengan terbitnya Peraturan Menteri Agraria (PMA) Nomor 14 Tahun 1961 tentang Permohonan dan Pemberian Izin Pindahan Hak atas Tanah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.SK/59/DDA/70 tentang Penyederhanaan Peraturan Perizinan Pindahan Hak Atas Tanah.

Secara implisit, adanya ketentuan untuk memohon izin pindahan hak bagi hak-hak atas tanah yang penerima haknya (termasuk yang dipunyai istri/suami, anak-anak yang masih menjadi tanggungannya) telah mempunyai lima bidang tanah atau lebih, memperlihatkan adanya pemikiran ke arah pembatasan mengenai luas dan jumlah/bidang tanah untuk bangunan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 12 UU Nomor 56 tahun 1960 dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 1973 telah mendeteksi adanya penguasaan tanah yang melampaui batas kebutuhan usaha sesungguhnya dan menegaskan kembali pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 dan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Sudah barang tentu bahwa isyarat yang sudah diberikan lebih dari dua dasawarsa yang lalu itu memperoleh tanggapan dengan memperhatikan perkembangan yang telah terjadi.

Bila ketentuan Pasal 12 UU Nomor 56 Tahun 1960 dicermati maka ukuran untuk tanah dan bangunan didasarkan pada luas dan jumlah tanah. Hal ini berarti bahwa bila sudah ditentukan maksimum untuk daerah tertentu seyogyanya dibedakan antara daerah

---

<sup>6</sup> Maria SW Sumardjono, *op cit*, hlm 13.

yang dinilai mempunyai arti strategis bagi pembangunan dan daerah yang kegiatan pembangunannya belum berlaku secara intensif, maka kriterianya dapat dipilih antara:<sup>7</sup>

1. Menentukan batas luas tertentu (baik untuk tanah yang sudah ada bangunannya maupun yang belum ada), misalnya 5.000m<sup>2</sup> bagi daerah strategis dan 10000 m<sup>2</sup> bagi daerah lain dengan penentuan bidang tanah sekitar lima atau sepuluh bidang atau;
2. Hanya menentukan batas luas tertentu tanpa menentukan bidang tanahnya.

Alternatif kedua tampaknya lebih fleksibel mengingat adanya kemungkinan penetapan luas kavling tanah yang diatur oleh pemerintah daerah yang bersangkutan untuk berbagai penggunaan.

Pembatasan ini dikenakan baik terhadap perorangan (dalam arti keluarga yakni suami, istri dan anak-anak yang menjadi tanggungannya) maupun badan hukum. Menetapkan batas-batas maksimum untuk perorangan relatif lebih mudah dibandingkan pembatasan untuk badan hukum, karena pembatasan untuk badan hukum memerlukan pertimbangan berdasarkan jenis dan volume usaha sehingga akan bervariasi. Untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya petunjuk teknis untuk mendukungnya.

Bagi yang terkena peraturan batas maksimum dari luas tanah bangunan ini diwajibkan untuk melaporkan secara tertulis dan kemudian menyelesaikan dalam tenggang waktu tertentu, namun bila setelah peraturan ini berlaku secara efektif terjadi pemilikan dan penguasaan melebihi batas

maksimum, terhadap mereka akan dikenai sanksi, yakni tanahnya kembali menjadi tanah negara dan diberi ganti rugi yang tentunya tidak sama dengan harga pasar, namun sesuai dengan taksiran harganya oleh pemerintah, Adapun yang dimaksud dengan harga pasar adalah:..."harga yang dihasilkan tanah dalam pasar yang terbuka dan kompetitif dan dalam semua kondisi yang diperlukan untuk suatu penjualan yang adil, dimana pembeli dan penjual bertindak secara hati-hati dan bijaksana tanpa adanya paksaan (untuk menjual dan membeli).<sup>8</sup>

#### *Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan Administrasi Kependudukan Dalam Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee*

Ketimpangan serta ketidakadilan yang dapat terjadi karena kurang berfungsinya secara efektif ketentuan hukum yang ada atau yang dilakukan melalui penyelundupan hukum itu menimbulkan masalah, seyogyanya berbagai ketentuan yang ada tersebut ditinjau kembali untuk dilihat relevansinya dengan perkembangan keadaan dan disempurnakan sebagaimana mestinya, selain itu diperlukan upaya untuk menegakkan peraturan yang ada secara konsekuen dan konsisten.

Terdapat dua alternatif pendekatan yang dapat dipilih dalam menyelesaikan masalah ini:<sup>9</sup>

1. Pendekatan pertama melalui pendekatan yuridis semata yang akan mengenakan sanksi secara langsung terhadap pelanggaran larangan yang telah ditentukan.
2. Pendekatan kedua adalah pendekatan dengan cara pengenaan sanksi secara

<sup>7</sup> Maria SW Sumardjono, *ibid*, hlm 14.

<sup>8</sup> Burns, A.F. dan K Nettle, *rationale for a Land Titling Project*, makalah untuk Land Administration Projekt, BPN, Jakarta, 1993, hlm 14.

<sup>9</sup> Maria SW Sumardjono, *loc cit*, hlm 16.

tidak langsung. Melalui pendekatan, maka bagi mereka yang telah memiliki dan atau menguasai tanah melebihi batas yang ada dengan sanksi yang secara tidak langsung diterapkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Upaya berupa pengenaan pajak  
Sebagaimana diketahui, pajak atas tanah dapat digunakan sebagai instrumen kebijakan untuk mendorong penggunaan tanah secara produktif, ataupun menangani permasalahan spekulasi tanah. Dengan demikian maka terhadap setiap bidang tanah kelebihan batas maksimum dikenakan pajak dengan tarif yang efektif progresif, yang penting bahwa penguasaan tanah yang melebihi batas yang diperkenankan akan dikenai pajak yang lebih besar.<sup>10</sup>
- b. Apabila dalam jangka waktu tertentu tanah tersebut oleh pemegang haknya tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuannya, maka tanah tersebut akan dinyatakan sebagai tanah terlantar yang menjadi dasar hapusnya hak atas tanah tersebut, untuk kemudian ditetapkan sebagai tanah negara.<sup>11</sup>

Apabila dua pendekatan ini dibandingkan, maka nilai lebih dari pendekatan kedua yakni pengenaan sanksi secara tidak langsung, adalah berupa pemasukkan bagi pemerintah dan pajak progresif yang diterapkan itu.

Disadari bahwa sarana pendukung untuk melaksanakan peraturan tentang pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah serta bangunan masih perlu ditingkatkan. Namun melihat perkembangannya dimasa yang

akan datang beberapa hal perlu memperoleh perhatian khusus yaitu:

*Pertama*, yaitu adanya kewajiban untuk mendaftarkan tanah. Pengawasan terhadap pelanggaran batas maksimum luas tanah bangunan tidak mudah dilakukan bila tanah-tanah yang dikuasai itu dalam keadaan belum terdaftar.

Berbagai upaya dari pemerintah dalam menyelenggarakan program pendaftaran tanah sistematis secara bertahap perlu didukung, karena dengan demikian kelak dengan adanya administrasi pertanahan yang tertib dan terintegrasi, penguasaan tanah yang melampaui batas akan mudah dideteksi. Seyogyanya untuk daerah-daerah yang sudah ditentukan sebagai daerah prioritas pendaftaran tanah dikenakan kewajiban pendaftaran tanah dengan sanksi bila kewajiban tersebut tidak dilaksanakan.

*Kedua*, oleh karena penguasaan tanah yang melampaui batas juga dimungkinkan melalui pemberian kuasa, maka sudah waktunya diwujudkan peraturan tentang pemberian dan penggunaan kuasa di bidang pertanahan sebagai tindak lanjut dari Instruksi Mendagri Nomor 23 Tahun 1983 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak atas Tanah. Yang perlu dilarang adalah pemberian kuasa yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah dalam hal-hal yang menyebabkan pelanggaran terhadap pemilikan/penguasaan tanah secara absentee batas maksimum pemilikan/penguasaan tanah serta hal-hak lain yang pada hakekatnya dimaksudkan sebagai penyelundupan hukum, disertai dengan sanksinya yang tegas.

<sup>10</sup> Guritno Mangkoesobroto, "Bagaimana Mencapai Keadilan Dalam Pajak Bumi dan Bangunan", Kompas, 6 September 1993.

<sup>11</sup> Maria SW Sumardjono, "Telaah Konseptual Terhadap Beberapa Aspek Hak Milik", makalah pembahasan pada seminar nasional agraria ke III, FH USU-BPN, Medan 19-20 September 1990.

**PENUTUP****Kesimpulan**

Peraturan Perundang-undangan mengenai tanah *absentee* masih perlu dipertahankan, dengan didasari pemikiran yang terpadu dalam melakukan pendekatan terhadap permasalahan yang terjadi pengaturan tentang pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah tidak berjalan sebagaimana mestinya tanpa didukung dengan pendaftaran tanah yang akurat dan upaya pendukung lainnya berupa pemikiran tentang tanah terlantar dan pembatasan penggunaan pemberian kuasa dibidang pertanahan.

Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan dalam administrasi kependudukan untuk mengatasi kepemilikan tanah *absentee* dalam praktik masih terdapat pelanggaran dengan cara pemberian kuasa yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah yang menyebabkan pelanggaran terhadap pemilikan/penguasaan tanah secara *absentee* dan batas maksimum pemilikan/penguasaan tanah, serta hal-hal lain yang dimaksudkan sebagai bentuk penyelundupan hukum, walaupun dalam UU Adminduk Pasal 63 ayat (1) setiap penduduk hanya boleh memiliki 1 (satu) KTP-el.

**Saran**

Bagi yang telah memiliki dan atau menguasai tanah secara *absentee* dengan tujuan untuk spekulasi tanah harus dikenai sanksi baik yuridis maupun pembayaran pajak secara progresif.

Dalam jangka waktu tertentu tanah tersebut oleh pemegang haknya tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuannya, maka tanah tersebut harus dinyatakan sebagai tanah terlantar yang akan menjadi dasar hapusnya hak atas tanah tersebut, untuk kemudian ditetapkan menjadi tanah negara.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- AP Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, PT Mandar Maju, Bandung, 1993.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2003.
- Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2001.
- , *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit Kompas Jakarta, 2008.
- Said Rusli, *Pengantar Ilmu Kependudukan*, Penerbit LP3ES, Jakarta 2007.
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1990.
- Sumardi, *Metode Penelitian*, Penerbit CV Rajawali, Jakarta 1990.

**Peraturan Perundang-Undang**

- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 56Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.
- Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Paraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian T a n a h dan Pemberian Ganti Kergian.