

### BAB III PEMBAHASAN

#### 3.1 Larangan Pemilikan Tanah Secara *Absentee/guntai* Dan Pengecualiannya

Di Indonesia, *Landreform* yang dimaksud tidak sama dengan yang dimaksud di negara komunis. *Landreform* di negara Indonesia bukan hanya dalam pengertian politis belaka tapi juga dalam pengertian teknis. Selain itu *Landreform* dilaksanakan bukan hanya untuk kepentingan negara atau golongan tertentu saja, tetapi ditujukan untuk memberikan kemakmuran bagi rakyat baik secara individual maupun bersama dengan cara mengakui adanya hak milik perorangan, sedangkan *Landreform* di negara komunis adalah semata-mata untuk kepentingan partai<sup>22</sup>.

Dalam definisi tersebut *Landreform* mengandung dua makna yaitu pada suatu sisi negara dapat mengambil tanah-tanah yang dikuasai oleh perorangan kemudian membagi-bagikan tanah tersebut (kepada perorangan tentunya) dalam unit yang kecil, dalam hal ini tentunya sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan. Pada sisi yang lain tanah-tanah yang telah diambil alih tersebut diusahakan bersama secara kolektif dalam bentuk usaha bersama seperti koperasi atau usaha tani lainnya.

---

<sup>22</sup> Hustiati, *Agrarian Reform Di Philipina Dan Perbandingannya Dengan Landreform Di Indonesia*, (Mandar Maju, Medan, 1990), h. 33

Pengertian yang lain *Landreform* berarti mengubah dan menyusun kembali tatanan dan prosedur-prosedur dalam usaha untuk membuat sistem penguasaan tanah itu konsisten dengan persyaratan-persyaratan secara keseluruhan dari pembangunan ekonomi. Pandangan ini didasari oleh satu pemikiran bahwa tatanan yang berlaku (dalam sistem penguasaan tanah) pada suatu kondisi tertentu ditinjau dari perspektif pembangunan ekonomi sudah tidak memungkinkan lagi. Meskipun Indonesia menggunakan istilah *Landreform*, di Indonesia pelaksanaan *Landreform* berlandaskan kepada Pancasila dan UUD 1945 yang terwujud dalam suatu rangkaian kegiatan dalam bidang pertanahan yang bersifat menyeluruh, terarah, terpadu dan berkesinambungan di dalam penataan kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan peralihan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat secara adil dan merata.

Dalam pembaruan agrarian tercakup permasalahan redistribusi tanah, peningkatan produksi dan produktifitas, pengembangan kredit untuk pertanian, pajak lahan, hubungan penyakapan dan regulasi baru sistem pengupahan buruh tani, dan konsolidasi tanah. Dengan kata lain, ada dua pembaruan yang harus dilakukan dalam pembaruan agraria, yaitu *land tenure reform* (hubungan pemilik dan penyakap) dan *land operation reform* (perubahan luas penguasaan, pola budidaya, hukum penguasaan, dan lain-lain).

Dalam Tap MPR No. IX tahun 2001 pasal 2 disebutkan: “Pembaruan agrarian mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”. Terlihat disini, bahwa ada dua bagian pokok yang menjadi perhatian pembaruan agraria, yaitu aspek “penguasaan dan pemilikan” di satu sisi, dan aspek “penggunaan dan pemanfaatan” di sisi lainnya. Penataan penguasaan dan pemilikan tersebut merupakan kegiatan utama *Landreform* dengan intinya berupa redistribusi tanah. Pelaksanaan konsep *Landreform* merupakan upaya yang dilakukan oleh setiap Negara untuk melakukan perubahan dalam proses pemilikan atas tanah. Oleh karena itu, pelaksanaan *Landreform* ini berkaitan erat dengan kemauan politik dari suatu Negara.

Seluruh komponen tersebut sudah menjadi perhatian kebijakan pemerintah selama ini, namun karena tidak didahului dengan *Landreform*, maka selain hasil yang dicapai tidak optimal, juga dibarengi oleh ketimpangan penguasaan yang berimplikasi kepada ketimpangan kesejahteraan, marginalisasi petani kecil, urbanisasi yang tidak terkendali dari para buruh tani dan petani sempit, dan lain-lain. *Landreform* secara luas meliputi lima program, yaitu: pelaksanaan pembaruan hukum agraria, penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah, diakhirinya kekuasaan tuan tanah dan para feodal, perombakan pemilikan dan penguasaan tanah, serta perencanaan dan penggunaan sumber daya alam

sesuai kemampuannya. Program *Landreform* secara lebih spesifik adalah larangan penguasaan tanah melebihi batas maksimum, larangan tanah *Absentee/guntai*, redistribusi tanah objek *Landreform*, pengaturan pengembalian dan penebusan tanah yang digadaikan, pengaturan tentang bagi hasil, serta penetapan luas minimum dan pelarangan fragmentasi lahan pada batas tertentu.

Secara umum, reforma agraria dapat menempuh dua jalan, yaitu secara serentak, cepat, dan menyeluruh namun berkelanjutan. Jalan pertama banyak didukung oleh kalangan pemerhati agraria, terutama dari golongan LSM, dimana aspek *Landreform* merupakan fokus utamanya. Sementara, jalan yang kedua yang terkesan lebih aman didukung oleh kalangan birokrasi terutama departemen-departemen teknis, misalnya Departemen Pertanian. Kalangan ini beranggapan bahwa untuk mengimplimentasikan jalan pertama syarat yang dibutuhkan lebih berat, misalnya diperlukan pembiayaan yang besar dan sekaligus, pendataan secara menyeluruh, melibatkan banyak organisasi, dan resiko politik yang sangat besar. Selain itu, perkembangan ekonomi juga akan tersendat dalam jangka pendek semenjak reforma agraria tersebut dijalankan.

Peraturan yang jelas dan tegas tentang pembatasan pemilikan tanah kini menjadi semakin penting, seiring dengan kebutuhan atas tanah yang semakin meningkat. Terhadap penguasaan tanah pertanian, Pasal 7 UUPA meletakkan prinsip bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui

batas tidak diperkenankan agar tidak merugikan kepentingan umum. Oleh karena itu Seorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik milik sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum. Maka, Pasal 11 ayat (1) UUPA mengatur hubungan antara orang dengan tanah beserta wewenang yang timbul darinya. Hal ini juga dilakukan guna mencegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Kemudian ayat (2) dari pasal yang sama juga memperhatikan adanya perbedaan dalam keadaan dan keperluan hukum berbagai golongan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Penekanan dari aturan ini adalah akan diberikannya jaminan perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah.

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 1984 pasal 1 disebutkan :

- a. Tanah kelebihan maksimum dan guntai (*Absentee*) obyek redistribusi *Landreform* yang akan diberikan ganti kerugian adalah tanah kelebihan dari batas maksimum dan atau tanah guntai (*Absentee*) yang dikuasai/diambil oleh Pemerintah dan telah atau akan didistribusikan kepada para petani dalam rangka pelaksanaan *Landreform* atau dipergunakan oleh Pemerintah sendiri sebagai dimaksud dalam Peraturan

Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang “pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian”.

- b. Ganti kerugian adalah ganti kerugian yang dibayarkan oleh pemerintah kepada bekas pemilik tanah kelebihan dari batas maksimum atau tanah guntai (*Absentee*) sebagai dimaksud dalam pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961.
- c. Harga tanah adalah harga yang harus dibayar oleh penerima tanah obyek redistribusi *Landreform* kepada Negara sebagai dimaksud dalam pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961.

Dalam Pasal 12 dan Pasal 13 UUPA, pemerintah menegaskan usaha pencegahan monopoli swasta. Sedangkan usaha pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang. Masalah penguasaan tanah pertanian, prinsip dasarnya telah digariskan dalam Pasal 7 dan Pasal 10 (prinsip mengerjakan atau mengusahakan sendiri hak atas tanah pertanian secara aktif) serta pasal 17 yang mengisyaratkan tentang perlunya peraturan mengenai batas maksimum luas tanah pertanian yang dapat dipunyai oleh satu keluarga atau badan hukum.

Suatu peraturan dikatakan dapat berlaku efektif dalam masyarakat apabila peraturan tersebut memenuhi tiga syarat yaitu: peraturan itu dibuat sesuai dengan filosofi bangsa yang bersangkutan; peraturan itu dibentuk sesuai dengan norma hukum yang berlaku untuk itu; serta sesuai dengan

nilai dan kesadaran hukum yang hidup dalam masyarakat. Ketiga syarat tersebut tidak bersifat statis tetapi dinamis, karena dapat saja berubah sewaktu-waktu sesuai dengan perubahan kehidupan di masyarakat yang dipengaruhi oleh perkembangan ilmu dan teknologi<sup>23</sup>.

Walaupun larangan pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/guntai* yang diatur dalam PP No 224 Tahun 1961 jo PP No 41 Tahun 1964 masih berlaku hingga saat ini masih banyak dijumpai tanah-tanah *Absentee/guntai*, dan sejauh ini Kantor Pertanahan memang belum melakukan hal yang konkrit untuk menunjang terlaksananya efektivitas larangan pemilikan tanah *Absentee/guntai* tersebut. Hal itu terbukti dari adanya tanah-tanah *Absentee/guntai* yang lolos dari pantauan Kantor Pertanahan. Kantor Pertanahan sebenarnya sudah semaksimal mungkin melakukan tertib administrasi khususnya dalam hal pembuatan sertipikat tanah, yang sebelumnya akan dilihat terlebih dahulu mengenai domisili dari pemilik tanah tersebut apakah berada di satu kecamatan dengan tanah yang bersangkutan. Dan jika memang terbukti letak tanah tersebut berada di luar kecamatan atau dengan jarak lebih dari 5 Km dalam hal letak tanah itu berbatasan antar kecamatan, maka tidak akan diproses dalam pembuatan sertifikatnya.

---

<sup>23</sup> Ady Kusnadi' Cs, *Penelitian Tentang Efektifitas Peraturan Perundang-undangan Larangan Tanah Absentee*, (Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2001) h. 69

Sasaran pembangunan di bidang pertanahan adalah terwujudnya Catur Tertib Pertanahan yang meliputi<sup>24</sup> :

1. Tertib Hukum Pertanahan

Dewasa ini banyak sekali terjadi penguasaan pemilikan dan penggunaan tanah oleh orang-orang/badan hukum yang melanggar ketentuan perundangan agraria yang berlaku, karenanya perlu diambil langkahlangkah :

- a. Mengadakan penyuluhan/penerangan kepada masyarakat mengenai Tertib Hukum Pertanahan guna tercapainya Kepastian Hukum yang meliputi penertiban penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan Peraturan Perundangan Agraria yang berlaku.

Dalam pengertian pelaksanaan tertib hukum pertanian sudah tercakup pelaksanaan tertib dokumentasi dan administrasi tanah.

- b. Mengenai sanksi hukum atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi
- c. Melengkapi peraturan perundangan di bidang pertanian

---

<sup>24</sup> H.Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia, Jilid I*, (Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2004), h. 71



- d. Meningkatkan pengawasan interndi bidang pelaksanaan tugas keagrariaan.
- e. Mengambil tindakan tegas terhadap oknum yang sengaja melakukan penyelewengan. Kebersamaan mengadakan interopeksi.

Dengan usaha-usaha tersebut, maka akan terwujud adanya Tertib Hukum Pertanahan yang menimbulkan Kepastian Hukum Pertanahan dan Hak-hak serta penggunaannya, yang kesemuanya itu akan menciptakan suasana ketentraman dalam masyarakat dan pengayoman masyarakat dari tindakantindakan semena-mena serta persengketaan-persengketaan, sehingga mendorong gairah kerja.

## 2. Tertib Administrasi Pertanahan

Dewasa ini, masih terasa adanya keluhan kesah dari masyarakat, tentang hal berurusan dengan aparat pertanahan, khususnya dalam hal :

- a. Pelayanan urusan yang menyangkuttanah masih berbelit-belit dan biaya relatif mahal.
- b. Masih terjadi adanya pungutan-pungutan tambahan

Dengan demikian maka yang disebut Tertib Administrasi Pertanahan adalah merupakan keadaan dimana :

- a. Untuk setiap bidang telah tersedia mengenai aspek-aspek ukuran fisik, penguasaan penggunaan, jenis hak dan kepastian hukumnya yang dikelola dalam sistem Informasi Pertanahan yang lengkap.
- b. Terdapat mekanisme prosedur, tata kerja pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan massal tetapi menjamin kepastian hukum yang dilaksanakan secara tertib dan konsisten.
- c. Penyimpanan warkah-warkah yang berkaitan dengan pemberian hak dan pemanfaatan tanah dilaksanakan secara tertib, beraturan dan terjamin keamanannya.

### 3. Tertib Penggunaan Tanah

Sampai sekarang masih banyak tanah-tanah yang belum diusahakan/dipergunakan sesuai dengan kemampuan dan peruntukannya, sehingga bertentangan dengan fungsi sosial dari tanah itu sendiri.

Dengan demikian yang disebut Tertib Penggunaan Tanah adalah merupakan keadaan dimana :

- a. Tanah telah digunakan secara lestari, serasi dan seimbang. Sesuai dengan potensi guna berbagai kegiatan

kehidupan dan pengharapan diperlukan untuk menunjang terwujudnya Tujuan Nasional.

- b. Penggunaan tanah di daerah perkotaan dapat menciptakan suasana aman, tertib, lancar dan sehat.
- c. Tidak terdapat pembentukan kepentingan antara sektor dalam peruntukkan tanah.

#### 4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup

Dewasa ini, banyak sekali orang/badan-badan hukum yang mempunyai atau menguasai tanah yang tidak memperhatikan dan melakukan usaha-usaha untuk mencegah kerusakan-kerusakan dan kehilangan kesuburan tanah. Pada lain pihak, kepadatan penduduk yang melampaui batas tampung wilayah, telah mendorong untuk mempergunakan tanah tanpa mengindahkan batas kemampuan keadaan tanah dan faktor lingkungan hidup.

Dengan demikian, unsur-unsur yang berhubungan dengan azas-azas Tataguna Tanah dan keselamatan hidup sudah benar-benar ditinggalkan guna mengejar kebutuhan hidup yang mendesak dan bersifat sementara.

Oleh karena itu, maka yang disebut Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup adalah merupakan keadaan di mana :

- a. Penanganan bidang pertanahan telah dapat menunjang kelestarian hidup.
- b. Pemberian hak atas tanah dan pengarahannya telah dapat menunjang terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan dan bernuansa lingkungan.
- c. Semua pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah melaksanakan kewajiban sehubungan dengan pemeliharaan tanah tersebut.

Sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai melalui Program Catur Tertib Pertanahan khususnya tertib hukum pertanahan dan tertib penggunaan tanah, Kantor Pertanahan telah 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, 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 pasal 19 PP No. 224 Tahun 1961 mengenai sanksi pidana bagi pemilik tanah yang memperoleh atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh Pemerintah dan pembagiannya, yaitu :

Ayat (1) Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalanghalangi pengambilan tanah oleh Pemerintah dan pembagiannya, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), di pidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- sedang tanahnya diambil oleh Pemerintah tanpa pemberian ganti rugi

Ayat (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,-

Ayat (3) Tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.

Meskipun di Indonesia terdapat berbagai peraturan yang mengatur mengenai adanya larangan kepemilikan tanah pertanian secara absentee, akan tetapi juga terdapat pengecualian terhadap larangan kepemilikan tanah pertanian secara absentee. Pengecualian dari larangan pemilikan Tanah Absentee, sebagai berikut:

1. “Mereka yang menjalankan tugas negara;
2. Mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama;
3. Mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria”.<sup>25</sup>

Pengecualian kepemilikan tanah pertanian secara absentee sampai 2/5 (dua per lima) dari luas maksimum untuk daerah kabupaten/kota, yang bersangkutan, diberikan kepada sebagai berikut:

1. Pensiunan Pegawai Negeri;
2. Janda Pegawai Negeri, dan janda Pensiunan Pegawai Negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang yang bukan Pegawai Negeri atau pensiunan Pegawai Negeri.

Dengan adanya pengecualian tersebut, seorang Pegawai Negeri dalam jangka waktu 2 (dua) tahun menjelang masa pensiun (masa persiapan pensiun), diperbolehkan membeli tanah pertanian secara

---

<sup>25</sup> Efendi Perangin, *Op.cit*, h. 133

absentee sampai batas 2/5 (dua per lima) luas maksimum untuk daerah kabupaten/kota letak tanah yang bersangkutan.

### **3.3 Akibat Kepemilikan Tanah Secara Absentee**

Sebagaimana di uraikan di atas bahwa salah satu program *Landreform* adalah pembatasan luas maksimum dan minimum tanah yang dapat dimiliki oleh rakyat. Namun, Pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah hingga sekian puluh tahun usia UUPA masih juga belum seperti yang diharapkan. Ini tampak dari beberapa hal yaitu :

Pertama, kepemilikan tanah secara *Absentee/guntai*, yang seringkali merupakan hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena dilakukan melalui cara-cara pembuatan surat kuasa mutlak atau pemalsuan identitas.

Kedua, pemilikan batas maksimum juga tidak selalu terdeteksi dan hal-hal seperti ini menyumbang pada persoalan macetnya program *Landreform*.

Masalah penguasaan tanah pertanian, prinsip dasarnya telah digariskan dalam Pasal 7 dan Pasal 10 (prinsip mengerjakan atau mengusahakan sendiri hak atas tanah pertanian secara aktif) serta Pasal 17 yang mengisyaratkan tentang perlunya peraturan mengenai batas maksimum luas tanah pertanian yang dapat dipunyai oleh satu keluarga atau badan hukum.

Tanah tidak pernah dijadikan strategi pembangunan sehingga pelaksanaan UUPA sering terhambat secara politis psikologis. Hingga kini belum ada alokasi penggunaan tanah untuk berbagai keperluan sehingga sering timpang. Rencana tata ruang juga sering dimanipulasi oleh banyak pihak. Pemerintah saat ini perlu memiliki lembaga penyalur tanah (land banking), untuk mengendalikan pihak swasta yang ingin menguasai tanah secara besar-besaran untuk berbagai keperluan. Selain itu, orientasi pembangunan yang cenderung mengejar pertumbuhan dan bertumpu pada strategi industrialisasi tanpa perencanaan penggunaan tanah yang baik, berakibat pada pengalihfungsian tanah-tanah pertanian untuk kegunaannya yang lain. Akibat dari ketimpangan akses kepemilikan tanah ditambah dengan rasa ketidakadilan dari bekas pe-megang hak atas tanah yang tergusur dan kecemburuan sosial dari masyarakat yang tersingkirkan dari kesempatan memperoleh tanah, ditambah krisis moneter yang membuat banyak orang terkena PHK, kini tampak dalam bentuk penyerobotan dan "penjarahan" tanah. Pilihan kebijakan pertanahan dalam kaitannya dengan penguasaan tanah adalah keseimbangan antara memberikan ruang gerak bagi berkembangnya investas sekaligus melindungi dan memberdayakan masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya atas tanah. Jika dapat memilih, maka dasar kebijakan yang perlu diambil haruslah kebijakan pertanahan yang bertumpu pada ekonomi kerakyatan demi pelaksanaan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Kata kunci dari semuanya adalah tanah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kebijaksanaan pertanahan harus mampu menjamin



keadilan untuk mendapat akses dalam perolehan dan pemanfaatan tanah. Selain itu, kebijakan ini mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan dan berbagai keputusan penting yang menyangkut pemanfaatan tanah terutama yang berskala dan berdampak besar. Masyarakat juga harus dapat turut mengawasi terlaksananya berbagai ketentuan yang menyangkut pen-guasaan tanah yang punya dampak besar. Sudah saatnya dilakukan sesuatu yang konkrit melalui pendekatan holistik dalam merancang kebijakan pe-nataan kembali penguasaan tanah agar kebijakan yang diterbitkan tidak terkesan parsial atau justru malah bertentangan sama sekali.

Dari uraian ini disimpulkan bahwa pembatasan luas maksimum dan minimum tanah merupakan hal yang penting karena pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan dapat merugikan kepentingan umum. Selain itu, pembatasan juga dapat memberi pengaturan untuk mengatur hubungan antara orang dengan tanah beserta wewenang yang timbul darinya. Hal ini juga dilakukan guna mencegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Penekanan lain dari aturan ini adalah akan diberikannya jaminan perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah dengan melakukan usaha pencegahan monopoli swasta. Hal ini dapat lebih memudahkan proses pencegahan atau penyelesaian konflik pertanahan yang timbul di kemudian hari

Tanah *Absentee/guntai* disebut juga dengan istilah tanah guntai, yaitu tanah pertanian yang terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemiliknya. Pemilikan tanah secara *Absentee/guntai* ini dilarang. Larangan tersebut berkaitan dengan berlakunya asas tanah pertanian harus dikerjakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya. Asas ini dimuat dalam Pasal 10 UUPA.

Pengertian mengerjakan sendiri secara aktif adalah bahwa mereka yang memiliki atau menguasai tanah pertanian tidak harus mengerjakan atau mengusahakan tanahnya dengan tenaganya sendiri, melainkan dapat meminta bantuan kepada buruh tani dengan memberi upah yang layak. mekanisme yang lain adalah dengan sewa-menyewa, gadai atau bagi hasil dengan pihak lain.

Ketentuan-ketentuan yang mengatur tanah *Absentee/guntai* dapat dijumpai dalam Pasal 10 UUPA, PP No. 41 Tahun 1964, PP No. 4 Tahun 1977, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1974. Tanah *Absentee/guntai* dapat terjadi karena 2 (dua) hal, yaitu :

1. Apabila seorang pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat tinggalnya di mana tanah pertaniannya itu terletak.
2. Apabila pemilik tanah pertaniannya itu meninggal dunia, sedangkan ahli warisnya berdomisili di kecamatan lain.

Dalam melakukan reforma hubungan manusia dengan tanah telah diupayakan agar setiap orang mempunyai tanah atau lahan pertanian dengan melarang adanya pemilikan tanah yang melampaui batas. Maka hal pertama yang dilakukan adalah bagi pemilik tanah yang melampaui batas pertanian agar mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya secara efektif. Diadakannya ketentuan ini untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara *Absentee/guntai*, yaitu pemilikan tanah yang letak tanahnya berada di luar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah.

Pemilikan tanah secara *Absentee/guntai* dilarang oleh undang-undang karena letak tanah tersebut berada di luar kecamatan yang berbeda dengan tempat tinggal pemilik tanah sehingga tidak dapat mengerjakan tanahnya secara aktif. Tetapi larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan asal jarak tempat tinggal pemilik dan tanahnya menurut pertimbangan pada waktu itu masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Ketentuan-ketentuan tersebut merupakan gambaran situasi pada waktu itu yang didasarkan pada keadaan teknologi yang belum maju seperti sekarang.

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka memiliki tanah secara *Absentee/guntai* umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang

yang tinggal di kota sudah jelas bukan termasuk kategori petani. Tujuan adanya larangan ini adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusaha tanah itu sebagian besar dapat di nikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil<sup>26</sup>. Bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.

Pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/guntai* ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem-sistem penghisapan. Ini berarti bahwa petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala resikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanahnya dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya. Sehingga hal 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.

---

<sup>26</sup> Boedi Harsono, *Op.cit* h. 385.

Secara yuridis, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *Absentee/guntai* telah dituangkan dalam Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961 dan PP No 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e). Kedua Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal 10 UUPA, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan terhadap golongan ekonomi lemah. Jadi siapapun dalam hubungan dengan masalah pemilikan tanah *Absentee/guntai* harus tunduk kepada Peraturan Pemerintah tersebut. Selain daripada itu dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 ditetapkan sanksi pidana kepada pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya. Yang terjadi dalam praktik adalah bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam 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 itu dapat terjadi melalui dua cara, yakni dengan cara pemalsuan identitas 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 penjual) memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa (sebenarnya pembeli) yang diberi

wewenang untuk menguasai, menggunakan, dan melakukan segala perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang menjadi obyek pemberian kuasa, sehingga pada hakekatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah. Hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum, karena dimaksudkan untuk melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Gejala yang tampak adalah bahwa di satu pihak pemilik semula yang menggantungkan hidupnya pada produk pertanian justru terdepak 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.

Larangan *Absentee/guntai* lebih lanjut diatur dalam PP No. 224 tahun 1961 tentang pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian. Dalam pasal 3 peraturan ini antara lain ditentukan bahwa bagi pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya di berikan dua pilihan, *pertama*, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan atau *kedua*, kepada pemilik tanah tersebut diwajibkan untuk pindah dalam satu kecamatan dengan tanah tersebut.

Jadi sesuai dengan tujuan *Landreform* di Indonesia maka pemusatan penguasaan tanah oleh sekelompok orang yang dapat merugikan rakyat tidak di benarkan, hal ini telah diatur dalam penetapan batas maksimum

penguasaan tanah pertanian dan kepemilikan tanah *Absentee/guntai*. Namun, didalam praktek masih dijumpai berbagai masalah terutama dalam penguasaan tanahnya. Banyak tanah-tanah yang masih tidak jelas kepemilikan dan penggunaannya.

Ketidakjelasan tentang penguasaan tanah dan penggunaan tanah mengakibatkan usaha pemerintah untuk melaksanakan pembagian yang adil atas tanah dan hasil yang adl pula tidak berhasil dengan baik. Banyak masyarakat yang mempunyai tanah yang cukup luas dan yang tidak mempunyai tanah sama sekali, banyak tanah yang statusnya *Absentee/guntai* namun pemilik yang bersangkutan tidak mengetahui bahwa pemilikan tersebut dilarang atau pemiliknya tidak tau dengan peraturan yang ada. Hal itu disebabkan karena tanah-tanah tersebut tidak terdaftar di Kantor Pertanahan sehingga dapat dengan mudah terjadinya peralihan hak secara terus menerus tanpa melalui instansi yang berwenang. Hal inilah yang dapat menimbulkan kepemilikan tanah yang melebihi batas maksimum.

Tanah-tanah pertanian tersebut letaknya di desa sedangkan mereka yang memiliki tanah *Absentee/guntai* umumnya bertempat tinggal di kota. Hal ini dapat terjadi dikarenakan pemalsuan identitas yang memungkinkan orang melanggar ketentuan tentang tanah *Absentee/guntai* dan faktor yang lain melalui upaya pemidahan hak. Melalui pemindahan hak, maka pemberi kuasa memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa yang diberi kewenangan untuk menguasai, menggunakan, dan

melakukan 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 pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan.