

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTEE/GUNTAI BERDASARKAN KETENTUAN PP NOMOR 41 TAHUN 1964

Rinaldo Parrulian Sianturi[✉], Edy Lisdiyono²,

Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Indonesia
Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Indonesia

Info Artikel

Sejarah Artikel:

Diterima
Agustus 2018
Disetujui
September 2019
Dipublikasikan
Desember 2019

Keywords:

*Akibat Hukum,
Peralihan,
Jaminan Fidusia*

DOI:

Abstrak

Tanah merupakan sumber daya yang penting bagi masyarakat, baik sebagai media tumbuh tanam maupun sebagai ruang untuk melakukan berbagai kegiatan. Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pemerintah mengeluarkan UU Nomor 5 Prp Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Pertanian dengan Pelaksanaan PP Nomor 221 Tahun 1961 jo Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 1964 diatur adanya Larangan Pemilikan Tanah Absentee, yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang atau badan hukum yang bertempat tinggal diluar tempat tanahnya dilarang, yaitu agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa lebih optimal. Dalam kenyataannya masih terdapat orang yang memiliki tanah pertanian secara absentee di Kabupaten Semarang, sehingga dalam prakteknya peraturan mengenai larangan pemilikan tanah absentee belum bisa diterapkan secara efektif. Penegakan hukum terhadap pelanggaran mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee di Kabupaten Semarang masih kurang tegas dan masih sedikit persoalan yang muncul kepermukaan mengenai kepemilikan tanah absentee, namun Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang sudah melakukan pencegahan terhadap terjadinya kepemilikan tanah absentee di Kabupaten Semarang. Faktor-faktor penyebab terjadinya kepemilikan tanah absentee di Kabupaten Semarang adalah kurangnya kesadaran hukum masyarakat, faktor aparat penegak hukum, faktor sarana dan prasarana dan faktor ekonomi. Selain itu, ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah absentee yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini.

A. Latar belakang

Keberadaan tanah sebagai karunia Tuhan berikut hubungannya dengan bangsa Indonesia terutama dalam rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia telah dirumuskan dalam Undang-undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat dengan UUPA). Lahirnya UUPA mengandung makna idiologis, karena mencerminkan kehendak dan tekad seluruh bangsa Indonesia untuk melakukan perlawanan terhadap penindasan hak-hak rakyat atas tanah yang dilakukan oleh penguasa penjajah (kolonial Belanda). Perlawanan tersebut baik dalam bentuk menyusun dan memberlakukan sistem atau stelsel hukum baru, yaitu membentuk dan memberlakukan sistem hukum agraria nasional dengan mengganti sistem hukum agraria peninggalan penjajah (kolonial) maupun menghapus praktek penghisapan dan pemerasan rakyat miskin oleh yang kaya.

Tujuan dibentuknya UUPA sebagai hukum agraria baru yang bersifat nasional ialah :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.¹

Tujuan UUPA tersebut menunjukkan bahwa pengaturan penyediaan, peruntukan dan pemanfaatan tanah atau tanah sebagai obyek pengaturan dalam UUPA dengan jelas ditujukan untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan bagi rakyat seluruhnya dalam rangka tercapainya masyarakat yang adil dan makmur.

Diundangkannya UUPA di sisi lain juga mempunyai arti sebagai tonggak sejarah dalam hukum agraria di Indonesia karena melahirkan perubahan fundamental di bidang agraria yaitu: “perubahan dari hukum kolonial menjadi hukum nasional yang mempunyai sifat unifikasi hukum, sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi rakyat Indonesia.”² Dalam kedudukannya seperti itu, UUPA merupakan produk hukum nasional pertama dimana hukum adat dijadikan sumber kedalam hukum nasional. Selain itu, UUPA juga membawa

¹ Chomzah Ali Achmad, 2002, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, Hlm. 1.

² H. Muchsin, Imam Koeswahyono dan Soimin, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 2

perubahan yang revolusioner terhadap stelsel hukum agraria secara umum dan khususnya hukum tanah maupun bidang hukum positif lainnya.³

UUPA sebagai salah satu alat untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat serta sebagai tolak ukur bagi pengaturan dan penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang agraria, selanjutnya ditindak lanjuti dengan lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk itu, salah satunya adalah Peraturan Pengganti Undang-undang Nomor 56 Tahun 1960 (selanjutnya disebut UU Nomor 56 Prp Tahun 1960) tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Pasal 17 UUPA yang mengamanatkan pengaturan luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak atas tanah oleh satu keluarga atau badan hukum. Penetapan luas maksimum tersebut tidak ditentukan dalam UUPA, melainkan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri. Tanah yang melampaui batas maksimum tidak akan disita, namun akan diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Pada prinsipnya ganti kerugian tersebut dibayar oleh mereka yang memperoleh bagian tanah itu, namun karena umumnya yang memperoleh pembagian tanah berasal dari golongan yang tidak mampu, maka Pemerintah akan menyalurkannya dengan cara kredit atau melalui upaya-upaya lain agar para bekas pemilik tanah tidak terlalu lama menunggu uang ganti kerugian.

Pemerintah pada 29 Desember 1960 melaksanakan apa yang telah diamanatkan dalam Pasal 17 UUPA tersebut dengan menetapkan UU Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang kemudian ditetapkan menjadi undang-undang. Luas maksimum tanah pertanian yang ditentukan dalam UU No. 56 Prp tahun 1960 adalah sebagai berikut:

1. Daerah-daerah yang tidak padat (kepadatan penduduk sampai 50 tiap kilometer persegi), luas maksimum penguasaan tanah pertanian adalah 15 hektar untuk sawah atau 20 hektar untuk tanah kering.
2. Daerah-daerah yang kurang padat (kepadatan penduduk 51 sampai 250 tiap kilometer persegi), luas maksimum penguasaan tanah pertanian adalah 10 hektar untuk sawah atau 12 hektar untuk tanah kering.
3. Daerah-daerah yang cukup padat (kepadatan penduduk 251 sampai 400 tiap kilometer persegi), luas maksimum penguasaan tanah pertanian adalah 7.5 hektar untuk sawah atau 9 hektar untuk tanah kering.

³ Sudargo Gautama, 1989, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, hlm.3.

4. Daerah-daerah yang sangat padat (kepadatan penduduk sampai 401 keatas), luas maksimum penguasaan tanah pertanian adalah 5 hektar untuk sawah atau 6 hektar untuk tanah kering.

Tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Sedangkan kategori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering.⁴

Apabila tanah pertanian yang dikuasai terdiri dari sawah dan tanah kering, maka perhitungan luas maksimum dilakukan dengan cara menjumlahkan luas sawah dengan luas tanah kering, dimana luas tanah kering sama dengan sawah ditambah 30% untuk daerah yang tidak padat dan ditambah 20% untuk daerah yang padat, dengan ketentuan luas keseluruhannya tidak lebih dari 20 hektar. Adapun program dari landreform tersebut antara lain.

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
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 Negara.
4. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.⁵

Mengacu pada pengertian dan luas lingkup landreform sebagaimana di atas, sejak saat itu masyarakat khususnya masyarakat petani mempunyai landasan/kekuatan hukum untuk memperjuangkan hak-hak atas tanahnya, melakukan pembagian hasil yang adil dan mengolah tanahnya demi kemakmuran, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Adapun tujuan dari landreform antara lain:

1. Pemerataan penguasaan/pemilikan tanah pertanian untuk meratakan hasil produksinya;
2. Mengakhiri sistem kapitalisme dan feodalisme dalam penguasaan, pemilikan dan pengusahaan di bidang agraria;
3. Meningkatkan produksi pertanian;

⁴ John Salindeho, Masalah Tanah dalam Pembangunan, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hlm : 235.

⁵ Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 203.

4. Meningkatkan taraf hidup petani dan rakyat pada umumnya;
5. Menghilangkan jurang pemisah antara golongan (petani) kaya dan miskin.⁶

Pemilikan tanah pertanian secara absentee, secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini terkait dengan ketentuan dalam Pasal 10 UUPA yang menetapkan bahwa :

1. Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan;
2. Pelaksanaan dari pada ketentuan ayat 1 akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan;
3. Pengecualian dari pada asas tersebut pada ayat 1 ini diatur dalam peraturan perundangan.

Berdasarkan pada ketentuan di atas, UUPA memberi jaminan kepastian hukum kepada setiap warga negara, tanpa membedakan kaya atau miskin untuk mempunyai hak atas tanah pertanian. UUPA juga memberi perlindungan hukum berupa mencegah terjadinya pemerasan oleh pemilik tanah yang kaya terhadap rakyat miskin, seperti petani penggarap atau buruh tani dalam perjanjian bagi hasil yang tidak adil dan menguntungkan pemilik tanah yang kaya tersebut, dengan mewajibkan pemilik tanah untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya.

Asas dalam ketentuan pasal ini berarti pemilik tanah pertanian mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya. Mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif berarti bahwa yang mempunyai hak itu secara langsung turut serta dalam proses produksi. Ini tidak berarti bahwa segala pekerjaan harus dilakukannya sendiri. Mempergunakan tenaga buruh masih diperbolehkan tetapi harus dicegah praktek cara-cara pemerasan. Pemberian upah yang terlampau rendah kepada buruh tani yang membantu mengerjakan dan mengusahakan tanah yang bersangkutan merupakan cara pemerasan, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan.⁷

⁶ R. Soeprapto, 1986, *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktek, Badan Pertanahan Nasional*, Yogyakarta, hlm. 109.

⁷ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 308.

Larangan absentee ini juga ditujukan untuk mencegah terjadinya tanah terlantar, yaitu tanah yang dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuannya atau tidak dipelihara dengan baik.⁸ Tanah terlantar disebabkan karena:

1. Pemilikan tanah yang terlampau luas atau pemilikan tanah secara absentee yang mengakibatkan pemegang hak tidak mampu untuk membangun dan memanfaatkan tanahnya;
2. Adanya resesi ekonomi yang menimbulkan perubahan struktur pemasaran atau sebab-sebab lain, sehingga pemegang hak merasa tidak akan memperoleh keuntungan untuk melanjutkan usahanya dan memutuskan untuk tidak mengolah tanahnya;
3. Pemegang hak sulit untuk mengusahakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuannya, karena adanya penggarapan liar.⁹

Langkah awal ke arah pelaksanaan asas tersebut, bahwa pemilik tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, maka diadakan ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara absentee adalah dengan dikeluarkannya peraturan pelaksanaan UUPA yakni Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang kemudian telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (Lembaran Negara Republik Indonesia 1964 Nomor 112).

Secara substansi larangan pemilikan Tanah pertanian secara absentee diatur dalam Pasal 3 PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, sedangkan dasar hukumnya adalah Pasal 10 ayat (1) UUPA. Pada pokoknya dilarang pemilikan tanah pertanian oleh pemilik yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yakni:

“Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang

⁸ Chadidjah Dalimunthe, 2005, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, USU, Medan, hlm. 121.

⁹ Ibid, Hlm. 119

lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”.

Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yakni :

“Kewajiban tersebut pada ayat (1) pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia Landreform.”

Kemudian masih dalam Pasal 3 ayat (2) tersebut, penilaian tentang apa yang dimaksud “mengerjakan tanah secara efisien”, pertimbangannya dipercayakan kepada Panitia Landreform. Jadi sah-sah saja jika misalnya Panitia Landreform menetapkan bahwa perkecualian Kecamatan yang berbatasan itu ditetapkan dalam radius 10 km.

Ketentuan di atas dimaksudkan untuk mengatur tentang pemilikan tanah oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan. Pemilikan yang demikian menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien, baik terhadap penyelenggaraannya, pengawasannya, atau pengangkutan hasilnya, selain itu juga dapat menimbulkan sistem-sistem penghisapan, misalnya orang-orang yang tinggal di kota memiliki tanah di desa-desa, yang digarapkan kepada para petani-petani yang ada di desa-desa itu dengan sistem sewa atau bagi-hasil. Ini berarti bahwa para petani yang memeras keringat dan mengeluarkan tenaga hanya mendapat sebagian saja dari hasil tanah yang dikerjakan, sedangkan pemilik tanah yang tinggal di kota-kota (sebagian besar sudah mempunyai mata pencaharian lain) dengan tidak perlu mengerjakan tanahnya mendapat bagian dari hasil tanahnya pula. Sehubungan dengan itu pemilik tanah itu perlu bertempat tinggal di kecamatan letak tanah tersebut, agar tanah itu dapat dikerjakan sendiri, sesuai dengan prinsip bahwa tanah adalah untuk petani yang menggarapnya.

Berdasarkan kemajuan pendidikan saat ini, sebagian masyarakat menganggap bekerja di sektor pertanian bukan sebagai lapangan kerja dan tidak dapat dihitung sebagai pekerjaan tetap. Mereka banyak yang bekerja di kota sebagai pedagang, buruh pabrik, buruh tidak tetap dan sebagainya, sedangkan pemilik tanah pertanian secara absentee bukanlah para petani tetapi orang-orang kota yang bukan merupakan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual beli, pewarisan atau cara-cara lainnya, dan penggunaan tanah itu bukan untuk diolah sebagaimana peruntukan tanahnya tetapi hanya sebagai sarana investasi dan nantinya dijual kembali setelah harga jualnya tinggi.

Tanah pertanian masih tetap dijadikan obyek spekulasi yang mengakibatkan luas tanah pertanian semakin berkurang karena dialih fungsikan. Fenomena yang terjadi sekarang ini, walaupun program landreform telah dilaksanakan sejak tahun 1960 ternyata prinsip tanah pertanian untuk petani dan pemiliknya wajib mengusahakan sendiri tanah pertaniannya belum dapat diterapkan dengan baik. Cara kedua yaitu melalui upaya pemindahan hak yang terkenal dengan cara pemberian kuasa mutlak.

Pengaturan mengenai larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* dapat menimbulkan permasalahan-permasalahan. Permasalahan utama mengenai pengecualian-pengecualiannya seperti pada pengecualian orang atau badan hukum dapat memiliki tanah pertanian secara *absentee/guntai*, bila letak tanah tersebut dan tempat tinggal pemilik tanah tersebut berbatasan kecamatannya. Akan tetapi untuk saat ini jarak antara kecamatan satu dengan kecamatan lainnya tidak terlalu jauh malah terasa dekat, karena dengan adanya perkembangan di bidang transportasi yang semakin maju, sehingga memungkinkan orang-orang yang tempat tinggalnya tidak berbatasan langsung dengan letak tanah pertanian untuk memiliki tanah pertanian secara *absentee/guntai* karena mereka masih dapat mengerjakan tanah tersebut secara aktif. Mengerjakan aktif di sini juga bukan berarti bahwa pemilik tanah tersebut harus mengerjakan atau menggarap sendiri tetapi dapat dengan melakukan perjanjian bagi hasil atau sewa menyewa ataupun mengupah orang lain untuk mengerjakan tanah pertanian tersebut.

Untuk pengecualian yang lain seperti halnya hanya orang-orang tertentu yang dapat memiliki tanah secara *guntai/absentee*, ini juga dapat menyebabkan timbulnya kecemburuan sosial di dalam masyarakat karena hanya Pegawai Negeri dan angkatan bersenjata dan mereka yang dipersamakan serta janda Pegawai Negeri dan janda pensiunan Pegawai Negeri sajalah yang diperbolehkan untuk mempunyai tanah secara *absentee/guntai*, padahal seluruh Warga Negara Indonesia mempunyai hak untuk diperlakukan secara sama dihadapan hukum, ini diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 serta semua Warga Negara Indonesia memiliki hak atas tanah tanpa adanya pembedaan (asas nasionalitas) yang ditentukan dalam Pasal 9 UUPA.

Larangan terhadap kepemilikan tanah secara *absentee* tidak diatur dalam peraturan tersendiri, melainkan hanya dijadikan salah satu materi muatan dari peraturan redistribusi tanah dan dalam peraturan tersebut tidak secara tegas disebut larangan tetapi disebut sebagai kewajiban untuk mengalihkan atau kewajiban untuk pindah lokasi tanah. Aspirasi dalam menegakkan supremasi hukum sudah dijadikan salah satu prioritas dalam pembangunan nasional. Dalam hal inilah program landreform terhadap larangan kepemilikan tanah secara *absentee* perlu dievaluasi kembali dan dikaji ulang.

Permasalahan ini secara yuridis terletak pada efektivitas peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai program landreform, yakni terhadap larangan pemilikan tanah secara absentee. Dalam praktek sehari-hari surat keterangan domisili dijadikan syarat formal agar dapat digunakan sebagai bukti pihak pembeli atau pemohon hak dan akhirnya dapat memperoleh atau dikabulkan permohonan peralihan hak atas tanah tersebut oleh kantor pertanahan setempat. Hal ini secara tidak langsung membenarkan dan melahirkan praktek pemerasan oleh orang yang mempunyai uang (modal) banyak terhadap para petani (miskin) dan akhirnya tidak akan pernah tercapai tujuan UUPA yang dijadikan alat untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dan keadilan.

Larangan pemilikan tanah secara guntai/absentee pada prinsipnya dilarang karena melanggar asas nasionalitas yang terdapat dalam Pasal 9 ayat (1), menentukan bahwa, “Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2”, dan pada ayat (2) menentukan bahwa, “Tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. Dalam Pasal tersebut dapat ditentukan bahwa setiap Warga Negara Indonesia berhak memiliki hak atas tanah tanpa adanya pembedaan. Selain itu, dalam Pasal 10 UUPA ayat (1) menentukan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Dalam pasal tersebut tidak dijelaskan secara tegas bahwa dilarang pemilikan tanah pertanian secara guntai (absentee), tetapi pasal ini dapat ditafsirkan demikian. Sejak awal telah dinyatakan bahwa pada Pasal 10 UUPA menentukan, “..... pada dasarnya diwajibkan.....”, ini berarti pasal ini menghendaki adanya pengaturan yang lebih lanjut dan di dalamnya memungkinkan untuk dilakukan pengecualian-pengecualian. Ini dapat dilihat dari penjelasan UUPA pada bab II angka 7 yaitu menentukan bahwa peraturan pelaksanaan itu nantinya kiranya masih perlu membuka kemungkinan diadakannya dispensasi, contohnya Pegawai Negeri, yang untuk persediaan hari tuanya mempunyai tanah pertanian dan berhubungan dengan pekerjaannya tidak dapat memungkinkan dapat mengusahakannya sendiri, kiranya harus dimungkinkan untuk terus memiliki tanah tersebut selama ia tanahnya dapat diserahkan kepada orang lain untuk diusahakan seperti dengan perjanjian sewa dan bagi hasil, tetapi setelah ia tidak bekerja lagi, misalnya pensiun, tanah tersebut harus diusahakannya sendiri secara aktif.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pengecualian pemilikan tanah secara *absentee/guntai* yakni pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yaitu pada Pasal 3. Dalam pasal tersebut, menentukan bahwa mereka-mereka yang mendapatkan pengecualian untuk memiliki tanah secara *absentee/guntai*, yaitu:

1. Bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, dengan syarat jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien menurut pertimbangan;
2. Mereka yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria;
3. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka yang sedang menjalankan tugas Negara.

Untuk Pegawai Negeri diatur lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977, yaitu pada Pasal 2, yang menentukan pengecualian pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) juga berlaku bagi pensiunan Pegawai Negeri dan janda Pegawai Negeri serta janda pensiunan Pegawai Negeri selama tidak menikah lagi. Bagi para Pegawai Negeri dan pejabat militer serta mereka yang dipersamakan dapat memiliki tanah secara *absentee/guntai* sebatas $2/5$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan. Dan khususnya bagi seorang Pegawai Negeri dalam waktu 2 tahun menjelang masa pension diperbolehkan membeli tanah pertanian secara guntai (*absentee*) seluas $2/5$ dari batas maksimum penguasaan hak atas tanah untuk daerah tingkat 2 yang bersangkutan. Bagi mereka yang menjalankan tugas Negara, setelah masa tugasnya habis, ia diwajibkan untuk pindah ke kecamatan dimana letak tanah itu berada atau memindahkan hak milik atas tanah tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak, paling lambat 1 tahun sejak masa tugasnya habis.

B. Rumusan Masalah

1. Faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara *absentee/guntai* ?
2. Bagaimanakah peran Kantor Pertanahan dalam mengatasi atau menyelesaikan masalah tanah-tanah *absentee/guntai* ?

3. Bagaimana langkah menyelesaikan kepemilikan tanah secara *absentee/guntai* ?

C. Pembahasan

1. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Pemilikan Tanah Secara *Absentee/guntai*

Masalah pemilikan tanah pertanian dalam hubungannya antara tuan tanah dan para petani penggarapnya merupakan masalah yang paling aktual dalam bidang pertanian terutama di Negara-negara berkembang termasuk bangsa Indonesia. Saat ini masalah pemilikan tanah pertanian menjadi pokok pembicaraan, hal ini karena adanya pengaruh dari perkembangan sistem penguasaan dan pemilikan tanah pada zaman Hindia Belanda, dimana faham kapitalisme dan feodalisme serta konsep liberal individualisme yang diwarisi oleh hukum kolonial masih mempengaruhi perilaku pemilik tanah dalam pemilikan dan penguasaan tanahnya.

Di samping itu, ada semacam anggapan yang berkembang di kalangan masyarakat bahwa tanah itu dianggap sebagai bank yang paling aman untuk menyimpan uang dan menguntungkan. Pandangan demikian adalah suatu hal yang wajar dalam suatu Negara yang sedang berkembang, akan tetapi akibatnya timbul kecenderungan besar untuk mengumpulkan tanah di kalangan para pemilik uang sebagai tuan tanah.

Perbuatan tersebut tidaklah menjadi persoalan bilamana tidak dilakukan secara berlebihan dengan mengorbankan rakyat kecil yang dapat menimbulkan jurang pemisah yang cukup dalam antara pemilik uang yang berkeinginan untuk memiliki tanah sebanyak-banyaknya dengan golongan rakyat/petani kecil yang pada umumnya tidak mampu sehingga terpaksa menyerahkan sebagian atau seluruh tanahnya pada pemilik uang tersebut. Petani pemilik tanah kadang-kadang dalam keadaan mendesak memerlukan uang yang diharapkan dari hasil penjualan tanahnya. Pemilik uang yang membeli tanah-tanah pertanian di desadesa pada umumnya orang-orang kota yang sudah mempunyai pekerjaan bukan sebagai petani, dan mereka bertempat tinggal menetap di kota. Hal ini merupakan salah satu sebab timbulnya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok dalam Landreform yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 UUPA. Pasal 7 UUPA berbunyi :

“Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

Hal ini sebagai upaya untuk mencegah adanya hak-hak perorangan yang melampaui batas. Pasal 10 UUPA berbunyi :

“Tiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.”

Ketentuan dalam Pasal 10 ini mempunyai maksud untuk menghalangi terwujudnya tuan-tuan tanah, yang tinggal di kota-kota besar, yang hanya menunggu saja hasil tanah-tanah yang diolah dan digarap oleh orang yang berada di bawah perintah dan kekuasaannya. Pasal 17 UUPA menyatakan :

1. Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencegah tujuan yang dimaksud Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
2. Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) Pasal ini dilakukan dengan peraturan perundang-undangan di dalam waktu yang singkat.
3. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
4. Tercapainya batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Ketentuan dalam Pasal 17 ini, tentang batas-batas maksimum luasnya tanah ini dapat dipandang sebagai kelanjutan dari apa yang diutarakan dalam Pasal 7. Dengan adanya ketentuan batas maksimum ini dapat dihindarkan tertumpuknya tanah pada golongan-golongan tertentu. Sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan UU No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 (3) UUPA jo UU Nomor 56 Prp Tahun 1960 telah ditetapkan PP Nomor 224 Tahun 1961 yang kemudian diubah dengan PP Nomor 41 Tahun 1964. Ketentuan tersebut disempurnakan yaitu dengan PP Nomor 41 Tahun 1964 yang memberikan ketentuan lebih tegas yaitu melalui Pasal 3a s.d Pasal 3e, yaitu sebagai berikut :

“Pasal 3a ayat (1) Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang dia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut diatas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3a ayat (2) Jika pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam jangka waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3c ayat (1) Jika seseorang memiliki hak atas tanah pertanian di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal, yang diperolehnya dari warisan, maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak si pewaris meninggal diwajibkan untuk memindahkan kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak atau pindah ke kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3d Dilarang melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal.

Pasal 3e Tidak dipenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal-pasal 3a, 3b, 3c, dan 3d mengakibatkan baik tanah maupun pemilik tanah-tanah yang bersangkutan dikenakan ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal 3 ayat (5) dan (6) PP Nomor 224 Tahun 1961.”

Sebelum melaksanakan redistribusi tanah, pemerintah terlebih dahulu harus mengambil tanah-tanah yang melebihi batas maksimum dan tanah yang dimiliki secara *absentee/guntai* dengan memberikan ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia Landreform Pemerintah Daerah dan Kota. Di samping itu dalam kenyataannya terhadap tanah-tanah pertanian sering terjadi perubahan peruntukan dan penggunaan tanah. Perubahan dan penggunaan tanah banyak disebabkan oleh :¹⁰

¹⁰ Penelitian tentang Efektivitas Peraturan Perundang-undangan Larangan Tanah Absentee, *Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI*, 2001

1. Perkembangan wilayah kota
Perkembangan pembangunan seiring dengan peningkatan kemakmuran rakyat di satu sisi, namun di sisi lain jumlah penduduk juga meningkat, sehingga diperlukan sarana-sarana penunjang untuk memenuhi kebutuhan warganya, karena tanah yang tersedia terbatas, sementara kebutuhan warga kota relatif terus berkembang, maka upaya yang bisa dilakukan adalah perluasan/pengembangan wilayah kota ke pedesaan yang sebelumnya agraris berubah penggunaan tanahnya dari tanah pertanian menjadi tanah untuk bangunan/perumahan.
2. Perkembangan kawasan pariwisata
Program pemerintah untuk lebih meningkatkan devisa Negara dari sektor industri pariwisata membawa akibat pula pada perubahan peruntukan dan penggunaan tanah pertanian. Perubahan tersebut di antaranya adalah untuk tempat pembangunan sarana penunjang pariwisata seperti pembangunan hotel-hotel baru maupun perluasan dari hotel-hotel yang sudah ada dan pengembangan tempat-tempat wisata untuk menampung para wisatawan yang terus meningkat jumlahnya. Seperti halnya di Kecamatan Bandungan banyak tanah-tanah pertanian yang dikeringkan untuk kemudian dibangun hotel-hotel dan villa-villa untuk menunjang tempat pariwisata Bandungan yang ada di daerah tersebut.
3. Perkembangan Kawasan Industri
Teknologi yang terus berkembang dengan pesat membawa pengaruh pada perkembangan dunia industri. Berbagai macam industri sudah mulai ada di Indonesia dari industri tekstil, industri kimia, industri logam dan berbagai macam industri lainnya. Supaya kegiatan industry tidak mengganggu keseimbangan lingkungan yang ada, maka diperlukan kawasan khusus untuk menampungnya yang disebut kawasan industri. Karena kegiatan industri terus meningkat maka tempat untuk kawasan industri pun terus meningkat dan akibat yang lebih jauh adalah tanah-tanah pertanian berubah peruntukkannya menjadi tanah non pertanian (bangunan) tempat didirikannya bangunan.
4. Perkembangan Kawasan Permukiman
Bertambahnya jumlah penduduk dan timbulnya keluarga-keluarga baru memerlukan tempat tinggal baru terpisah dari orang tuanya. Untuk diperlukan daerah-daerah yang akan digunakan untuk perumahan tersebut dan hal yang demikian berarti merubah penggunaan tanah dari tanah pertanian menjadi tempat/kawasan permukiman (non

pertanian), di Kabupaten Semarang banyak perumahan-perumahan yang tanahnya berasal dari tanah pertanian sehingga semakin bertambah sempitnya lahan pertanian di wilayah Kabupaten Semarang.

Perubahan peruntukan dan penggunaan tanah banyak terjadi dikarenakan kebutuhan akan tanah bangunan semakin meningkat, sementara tanah yang tersedia terbatas. Perubahan tersebut juga banyak terjadi pada tanah-tanah pertanian yang sangat produktif yang seharusnya bisa dicegah apabila penguasaan tidak menumpuk pada golongan masyarakat tertentu (mampu). Perubahan yang demikian sangat disayangkan karena mengurangi produktivitas tanah tersebut. Perubahan penggunaan tanah pertanian yang produktif menjadi tanah non pertanian bisa dihindari apabila ada perencanaan yang baik tentang penggunaan tanah. Sehingga daerah-daerah yang dicadangkan untuk kawasan industri, kawasan perumahan/permukiman atau kawasan pariwisata dipilhkan daerah-daerah yang tanah pertaniannya tidak begitu produktif.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa meskipun pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* dilarang, tetapi sampai saat ini, berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan, yaitu dari 60.284,82 Ha luas lahan pertanian di Kabupaten Semarang masih terdapat 81 kasus kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* dengan total 2.721,94 Ha tanah pertanian. Sedangkan untuk Kecamatan Bandungan, dari 3.005,06 Ha total luas lahan pertanian masih dijumpai adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* yaitu sebanyak 6 kasus dengan jumlah 197,11 Ha lahan pertanian, yang mana faktor terbanyak akibat kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut adalah Hibah. Lain halnya dengan Kecamatan Bandungan, di Kecamatan Ambarawa yang memiliki 1.601,7 Ha lahan pertanian masih ditemukan beberapa pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, tepatnya terdapat 4 kasus dengan jumlah 129,01 Ha lahan pertanian yang pemilik tanahnya adalah warga dari luar Kecamatan Ambarawa, dan faktor terbanyak adalah akibat pewarisan.

Sehingga berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan, dapat diketahui yang menjadi faktor penyebab terjadinya tanah pertanian *absentee/guntai* di Kabupaten Semarang :

1. Faktor Masyarakat, yaitu kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat, kehidupan bermasyarakat dapat berjalan dengan tertib dan teratur tentunya didukung oleh adanya suatu tatanan agar kehidupan menjadi tertib. 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

batinia) Indikator yang terdapat dalam kesadaran hukum, menurut Soerjono Soekanto ada 4 macam yaitu: Pengetahuan Hukum, Pemahaman Hukum, Sikap Hukum dan 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 pemiliknya 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 berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* itu 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. Namun, dalam kenyataannya yang dijumpai di lapangan, bahwa pewarisan itu jarang sekali yang segera diikuti dengan pembagian warisan dalam tenggang waktu satu tahun sejak kematian pewarisnya.

Menurut Bapak Sumarsono, MM¹¹,

“Hal itu disebabkan karena adat kebiasaan di masyarakat, dan adanya perasaan tidak etis bila ada kehendak untuk segera membagi-bagikan harta warisan sebelum selamatan 1000 hari

¹¹ Sumarsono, *wawancara pribadi*, Camat Bandung, tanggal 7 Agustus 2017

kematian pewaris. Selain itu menurut pandangan dari keluarga petani, menjual tanah warisan hanya boleh dilakukan dalam keadaan terpaksa, misalnya kalau ada keluarganya memerlukan biaya perawatan di rumah sakit.”

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. Dengan demikian dilihat dari nilai yang hidup dalam masyarakat petani, larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* karena pewarisan tidak sesuai dengan keinginan mereka. Para petani hampir semua mengatakan konsep tanah pertanian untuk petani dan wajib diolah sendiri harus ditegakkan. Tanah pertanian banyak yang terlantar atau tidak diolah dengan semestinya karena pemiliknya bukan keluarga petani dan tinggal di daerah lain yang umumnya di perkotaan dan telah mempunyai sumber penghidupan yang lain.

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, karena dibentuk oleh 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 menurut pendapat dari Bapak Slamet Urip Joyo¹²:

“Adanya pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini, khususnya yang terjadi di Kabupaten Semarang.”

Menurut beliau bahwa batas wilayah untuk menentukan keberadaan dari tanah *absentee/guntai* adalah wilayah kecamatan, atau setidaknya wilayah kecamatan yang berbatasan, yaitu dengan jarak tidak lebih dari 5 Km, namun dengan adanya perkembangan teknologi komunikasi, transportasi dan semakin canggihnya metode pertanian, ternyata jarak yang demikian jauh bahkan antar pulau tidak menjadi hambatan untuk bisa mengolah tanah pertaniannya dengan efektif. Dari jarak yang berjauhan selama perantauan, ternyata para pemilik tanah masih bisa secara aktif memantau perkembangan atas penggarapan tanahnya sehingga tidak adanya tanah terlantar. Walaupun tidak menutup kemungkinan bahwa ada pula tanah-tanah pertanian yang ditelantarkan pemiliknya karena dia sendiri berdomisili di luar kota atau bahkan di luar Jawa. Hal itu tentu saja menimbulkan kesulitan bagi sebagian pihak. 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

Menurut Bapak Arief Budiono,¹³ selama ini Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang 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 kerja sama ini justru menimbulkan bentuk pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut.

5. Faktor Aparat atau Penegak Hukumnya

¹² Slamet Urip Joyo, *wawancara pribadi*, staff bagian PPT (Pengaturan Penguasaan Tanah) pada Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, tanggal 7 Agustus 2017

¹³ Arief Budiono, *Wawancara Pribadi*, Staff Penataan dan Pengadaan Tanah, tanggal 7 Agustus 2017

Mengenai persoalan dan permasalahan tanah *absentee/guntai*, sebenarnya keberadaan Camat/Kepala Desa sangat strategis dalam membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah *absentee/guntai* di Kabupaten Semarang. Namun, peran yang strategis ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya bahkan kadang saling berbenturan.

6. Faktor Ekonomi

Sebagaimana diketahui bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena memiliki nilai ekonomis. Kabupaten Semarang terdiri dari berbagai kecamatan yang memiliki tanah pertanian yang cukup subur sehingga mengundang 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.

Dengan demikian, ketidak tahuan seorang petani mengenai adanya larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* tidak berpotensi untuk melahirkan tanah *absentee/guntai*. Kecenderungan yang muncul dalam masyarakat petani adalah pemilikan tanah yang melebihi batas maksimum. Kecenderungan ini terjadi karena nilai budaya masyarakat tani itu sendiri. Misalnya, seorang keluarga petani yang telah berhasil merubah kehidupannya dan tinggal menetap di kota akan menyerahkan atau menjual tanahnya kepada orang yang memegang prioritas utama yaitu sanak keluarga yang masih tetap jadi petani. Namun demikian, kadangkala terjadi juga peristiwa yang sebaliknya, dimana keluarga petani yang telah berhasil hidup layak di kota dan mengetahui bahwa tanah merupakan investasi yang menjanjikan membeli tanah-tanah pertanian di kampung halamannya. Dalam hal ini telah terjadi imitasi terhadap perilaku orang-orang kota yang senang menanam investasinya dalam jual beli tanah.

2. Peran Kantor Pertanahan Dalam Mengatasi Terjadinya Pemilikan Tanah *Absentee/Guntai* Di Kabupaten Semarang

Kantor Pertanahan merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional (BPN) di setiap daerah Kabupaten/Kota, dipimpin oleh seorang Kepala, yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi. Kantor ini mengemban 3 tugas pokok sebagai berikut :

1. Menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penggunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah serta pengukuran dan pendaftaran tanah.
2. Melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah.
3. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Ketiga tugas pokok tersebut secara operasional terdistribusikan kepada empat unit kerja pada Kantor Pertanahan yaitu :

1. Sub Bagian Tata Usaha (TU)

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Melakukan urusan keuangan di lingkungan Kantor Pertanahan.
- b. Melakukan Urusan surat menyurat, kepegawaian, perlengkapan dan rumah tangga Kantor Pertanahan.

2. Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah (PPT)

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, redistribusi, pemanfaatan bersama atas tanah, dan konsolidasi tanah perkotaan dan pedesaan.
- b. Menyiapkan dan melakukan kegiatan pengumpulan data pengendalian penguasaan tanah, pembayaran ganti rugi tanah kelebihan maksimum, *absentee/guntai*, dan tanah partikelir, pemberian ijin pengalihan dan penyelesaian masalah.

3. Seksi Penatagunaan Tanah (PGT)

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Mengumpulkan, mengolah dan menyajikan data penatagunaan tanah.
- b. Menyiapkan penyusunan rencana penatagunaan tanah, memberikan bimbingan penggunaan tanah kepada masyarakat dan menyiapkan pengendalian perubahan penggunaan tanah.

4. Seksi Hak-hak Atas Tanah (HAT)

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Menyiapkan dan melakukan kegiatan pemeriksaan dan pemberian fatwa mengenai pemberian, pembaruan, perpanjangan jangka waktu, penghentian, dan pembatalan hak-hak atas tanah.
- b. Menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang pengadaan tanah bagi instansi Pemerintah.
- c. Menyiapkan dan melakukan penyelesaian masalah pertanahan.

5. Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah (P2T)

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Melakukan identifikasi, pengukuran, pemetaan dan menyiapkan pendaftaran tanah konversi tanah milik.
- b. Menyiapkan pendaftaran hak-hak atas tanah berdasarkan pemberian hak dan pengakuan hak, mengumpulkan data dan informasi guna penyusunan sistem informasi guna penyusunan sistem informasi pertanahan serta memelihara daftar-daftar umum dan warkah di bidang pengukuran dan pendaftaran tanah.
- c. Menyiapkan penyelesaian peralihan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan bahan-bahan bimbingan/pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta menyiapkan sarana/bahan-bahan daftar isian di bidang pengukuran dan pendaftaran tanah.

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. 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 perkerjaan 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 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.

Walaupun larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* yang diatur dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 jo PP Nomor 41 Tahun 1964 masih berlaku hingga saat ini, ternyata di Kabupaten Semarang khususnya di Kecamatan Bandungan dan Ambarawa 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.

Menurut salah seorang staff dari Kantor Pertanahan,¹⁴

“Sebenarnya pihaknya sudah 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. Dan jika memang terbukti letak tanah tersebut berada di luar kecamatan atau dengan jarak lebih dari 10 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. Dan disini 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 Kabupaten Semarang 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-kecamatan, dimana

¹⁴ Sudjatmiko, *Wawancara Pribadi*, Staf bagian P2T (Pengukuran dan Pendaftaran Tanah), tanggal 7 Agustus 2017.

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 mematuhinya, 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 :

Ayat (1) Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi 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.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, bahwa di Kantor Pertanahan Semarang belum pernah adanya penerapan sanksi pidana tersebut. Hal itu menunjukkan bahwa penegakan hukum terhadap larangan tanah *absentee/guntai* tersebut tidak 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.

3. Langkah Penyelesaian Kepemilikan *Tanah absentee/guntai*

Para pemilik tanah *absentee* yang diambil oleh negara dalam rangka landreform berhak untuk mendapat ganti rugi atas tanah mereka menurut PP Nomor 224 Tahun 1961 dan PP Nomor 41 Tahun 1964 ini merupakan ciri

utama pelaksanaan landreform di Indonesia yang menunjukkan bahwa tidak ada penyitaan dalam politik pertanahan di Indonesia.¹⁵

- a. Kepada bekas pemilik tanah absentee diberikan ganti rugi yang besarnya ditetapkan oleh panitia landreform daerah yang bersangkutan atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata – rata selama lima tahun terakhir yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanahnya. Dengan menggunakan degresivited dibawah ini :
 - 1) Untuk 5 hektar yang pertama tiap hektarnya 10 kali hasil bersih setahun ;
 - 2) Untuk 5 hektar yang kedua, ketiga, keempat tiap hektarnya 9 kali hasil bersih per tahun ;
 - 3) Untuk yang selebihnya tiap hektarnya 7 kali hasil bersih setahun ;
- b. Dengan ketentuan bahwa jika harga tanah menurut perhitungan tersebut lebih tinggi dari harga umum, maka harga umumlah yang dipakai untuk menetapkan ganti kerugian tersebut (pasal 6 ayat (1)). Ganti rugi diberikan sejumlah 10 % dalam bentuk uang simpanan di Bank sedang sisanya berupa Surat Hutang Landreform (SHL). Surat Hutang Landreform tersebut diberi bunga 3 % setahun. Selama pemilik belum dapat mengambil uangnya dibank mendapat bunga 3 % setahun (pasal 7 ayat (1) dan (4) PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian).
- c. Berdasarkan pasal 2 PP Nomor 41 Tahun 1964 bunga 3 % diubah menjadi 5% pertahun . Pada Tahun 1967 Direktur Jenderal Agraria mengeluarkan suatu peraturan hubungannya dengan penyesuaian jumlah ganti rugi untuk obyek – obyek landreform (peraturan Dirjen Agraria Nomor 4 Tahun 1967 tentang Penyelenggaraan Izin Pemandahan Hak Atas Tanah) antara lain ditentukan ganti rugi yang akan dibayar kepada bekas pemilik pada tahun 1968 akan terbatas sampai Rp. 50.000,- .

Selanjutnya ditentukan bahwa pelaksanaan pembayaran ganti rugi berdasarkan tingkat prioritas sebagai berikut :

- a. Bekas pemilik yang tanah kelebihanya kurang dari 2 Hektar;

¹⁵ Eddy Ruchiyat, 1983, *Sistem Pendaftaran Tanah Sebelum dan Sesudahnya Berlaku UUPA*, Karya Anda, Surabaya, hlm.34

- b. Bekas pemilik yang tinggal didaerah tertentu meliputi tanah yang relatif kecil ;
- c. Bekas pemilik yang tanahnya pernah didistribusikan sebelumnya ;
- d. Bekas pemilik yang sudah terkena larangan *absentee/guntai* .

Apabila ada beberapa prioritas yang sama sedangkan jumlah dana yang tersedia tidak cukup untuk membayar ganti rugi maka panitia landreform akan mengadakan undian unuk menentukan siapa yang mempunyai hak untuk pembayaran pertama.

Menurut PP Nomor 224 Tahun 1961 sumber-sumber pembiayaan lainnya meliputi dana anggaran pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pengumpulan biaya administrasi dari harga tanah yang harus dibayar oleh para petani/ beaya ini telah diturunkan dari 10% menjadi 6% berdasarkan peraturan Direktur Jenderal Agraria nomor 4 tahun 1967 dan penghasilan dari uang sewa serta penjualan dalam melaksanakan landreform.

Peraturan Direktur Jenderal Agraria no. 4 tahun 1967, menetapkan besarnya ganti kerugian maksimal Rp 50.000,- tiap hektarnya, yang akan dibayarkan sekaligus. Berhubung dengan keadaan keuangan Negara, maka pembayaran ganti kerugian tersebut baru dapat dimulai sebagian dalam tahun 1968.¹⁶ Untuk memperlancarkan pembiayaan landreform dan mempermudah pemberian fasilitas-fasilitas kredit kepada para petani di bentuk suatu yayasan yang berkedudukan sebagai badan hukum yang otonom dengan nama Yayasan Dana Landreform (YDL).

Berdasarkan ketentuan PP 224 Tahun 1961 tersebut pada tanggal 25 Agustus 1961 dibentuk oleh menteri Agraria Yayasan Dana Landreform dengan Akta Notaris R. Kardiman Jakarta Nomor 110. Yayasan Dana Landreform diurus oleh suatu dewan pengurus dan diawasi oleh suatu dewan pengawas. Pekerjaan sehari-hari diselenggarakan oleh seorang administratur.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 257 Tahun 1975 tentang Tata Cara Pelaksanaan Teknis Pembayaran Ganti Rugi Secara Langsung, dinyatakan bahwa para penerima redistribusi asal tanah *absentee* dan tanah kelebihan dapat melakukan pembayaran ganti rugi secara langsung dengan pembayaran tunai pada suatu waktu tertentu untuk seluruh ganti rugi yang belum dibayar. Pembayaran ganti rugi secara langsung tersebut dilakukan di kantor Kecamatan tempat letak tanah. Lalu lintas pembayaran ganti rugi secara langsung

¹⁶ Boedi Harsono, Op. Cit. 1994, hlm 303 – 304

dan biaya administrasi dicatat dan dibukukan secara terpisah oleh Bendaharawan Yayasan Dana Landreform.

Dalam Surat Pengurus Yayasan Dana Landreform tanggal 4 Januari 1979 Nomor YDL/KEU/2/1/79/GR : Perihal Pelaksanaan Pembayaran ganti rugi kepada Bekas Pemilik tanah dijelaskan bahwa :

1. Bekas pemilik telah meninggal dunia, mempunyai beberapa orang ahli waris yang terpencar, bahkan diantaranya tidak diketahui alamatnya dan Bekas Pemilik tidak lagi diketahui alamatnya, akan tetapi ada salah seorang ahli warisnya yang diketahui alamatnya, maka :
 - a. Pembayaran dapat dilakukan / diterimakan kepada salah seorang ahli waris yang sah dan jelas diketahui alamatnya.
 - b. Kepada ahli waris tersebut agar diminta membuat pernyataan yang isinya menyatakan bahwa yang bersangkutan sebagai salah seorang ahli waris akan bertanggung jawab atas penandatanganan STP 3 maupun penerimaan uang ganti rugi dari Pemerintah apabila dikemudian hari ada gugatan diantara ahli waris lainnya.
 - c. Surat Pernyataan itu dilegalisir oleh Pamong Desa setempat (Kepala Desa/Lurah dan Camat) di mana ahli waris tersebut bertempat tinggal, dan demikian juga oleh Pamong Desa tempat letak tanah yang akan dibayar ganti ruginya.
2. Bekas pemilik tidak lagi diketahui alamatnya, maupun ahli warisnya, maka tidak dapat dibayarkan uang ganti ruginya. Demikian pula terhadap bekas Pemilik yang telah meninggal dunia dan tidak lagi diketahui ahli warisnya, maka dengan sendirinya juga tidak dapat dibayarkan uang ganti ruginya.

Dalam hal seperti tersebut dalam pengusulan permohonan pembayaran ganti rugi diharapkan kepada mereka diberikan Catatan/penjelasan untuk diketahui karena ada kemungkinan dikemudian hari akan muncul salah seorang ahli warisnya.

Sekarang kegiatan Yayasan Dana Landreform telah dibekukan. Untuk selanjutnya pelaksanaan landreform dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dengan peraturan kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1992 pembayaran harga-harga yang didistribusikan, yang semula merupakan uang Yayasan Dana Landreform dilakukan kepada Bank

Rakyat Indonesia Unit Desa atau Cabang Bank Rakyat Indonesia di Kabupaten / Kotamadya (sekarang Kota) setempat.¹⁷

Cara pemungutan uang dalam rangka pelaksanaan landreform diatur di dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 tahun 1964 (TLN nomor 2681). Tetapi menurut kenyataan terutama sebagai akibat dari inflansi dan tentangan PKI dengan BTI (Barisan Tani Indonesia)nya semasa pra G30S, yang memang tidak menyetujui diberikannya ganti kerugian kepada para bekas pemilik, hal itu sukar dilaksanakan, hingga terpaksa Pemerintah menanggungnya. Sehubungan dengan itu maka dikeluarkan Peraturan Direktur Jenderal Agraria Nomor 4 tahun 1967, yang menetapkan besarnya ganti kerugian maksimal Rp 50.000,- tiap hektarnya, yang akan dibayarkan sekaligus. Berhubung dengan keadaan keuangan Negara, maka pembayaran ganti kerugian tersebut baru dapat dimulai sebagian dalam tahun 1968.¹⁸

Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimal dan Absentee/guntai telah diubah nilai ganti ruginya, bukan lagi maksimalnya Rp 50.000/ hektar. Selain itu pula sekarang ini pembiayaan pelaksanaan landreform selain dana dari APBN juga pembayaran ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah yang ditanggung oleh para petani penerima tanah redistribusi.

Namun kenyataan sekarang ini dalam pembayaran ganti rugi para bekas pemilik tanah kelebihan dan absentee belum memperoleh penyediaan anggaran sebagaimana diharapkan, sehingga menimbulkan tanggapan-tanggapan yang negatif dikalangan masyarakat terhadap pelaksanaan landreform.¹⁹

D. Kesimpulan

Larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* di Kabupaten Semarang ternyata belum dapat dilaksanakan secara efektif. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya pemilikan tanah-tanah *absentee/guntai* di Kecamatan Bandungan dan Kecamatan Ambarawa. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah pertanian *absentee/guntai* adalah :

1. Faktor kurangnya kesadaran hukum masyarakat, yaitu masih banyak terjadi jual beli tanah yang dilakukan secara *absentee/guntai* yang lolos dari pantauan Kantor Pertanahan.
2. Faktor budaya yaitu karena adanya pewarisan.

¹⁷ Boedi Harsono. Op.cit. Hal. 320.

¹⁸ Ibid 1994, hlm. 303 – 304.

¹⁹ Boedi harsono Op. Cit. hlm. 318.

3. Faktor sarana dan prasarana, yaitu Kantor Pertanahan tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut.
4. Faktor aparat atau penegak hukumnya, yaitu dengan adanya kemudahan yang diberikan oleh aparat di tingkat kelurahan dan kecamatan dalam pembuatan KTP yang mengakibatkan banyak terdapat KTP ganda yang digunakan dalam transaksi pemilikan tanah di pedesaan.
5. Faktor ekonomi, karena tanah memiliki nilai ekonomis dan masyarakat beranggapan bahwa tanah dapat digunakan sebagai jaminan hidup di hari tuanya nanti, sehingga mengakibatkan terjadinya peralihan peruntukan tanah pertanian menjadi kawasan perumahan, industri dan pariwisata.
6. Fenomena larangan tanah *absentee/guntai* secara nyata terjadi, tetapi tidak dilakukan sanksi yang tegas.

Peran Kantor Pertanahan dalam mengatasi kepemilikan tanah *absentee/guntai* yaitu dengan :

1. Penertiban administrasi, yaitu dengan melakukan pengawasan yang ketat terhadap pemindahan hak atas tanah pertanian melalui kerja sama antara instansi yang terkait yaitu Kepala Desa, Kecamatan dan PPAT/Notaris.
2. Penertiban hukum, yaitu melalui penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas terhadap masyarakat juga pejabat/aparat yang berkaitan dengan masalah pertanahan.

Bahwa dalam penyelesaian kepemilikan Tanah secara *absentee/guntai* dengan Ganti Rugi yang didapat dari program Kantor Pertanahan di daerah bersangkutan dengan melalui beberapa proses prosedur, serta dengan cara mengalihkan hak atas tanah tersebut dengan cara menjual atau pemilik pindah ke daerah/kecamatan tanah itu berada.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Chomzah Ali, 2002, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Dalimunthe, Chadidjah, 2005, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, USU, Medan.
- Harsono, Boedi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- H.Muchsin, Imam Koeswahyono dan Soimin, 2007, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Rafika Aditama, Bandung.
- Gautama, Sudargo, 1989, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung.
- _____, 1989, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung.
- R. Soeprapto, 1986, *Undang-undang Pokok Agraria dalam Praktek*, Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- R. Soeroso, 2010, *Perbandingan Hukum Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ruchiyat, Eddy, 1999, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung.
- _____, 1983, *Sistem Pendaftaran Tanah Sebelum dan Sesudahnya Berlaku Undang-Undang Pokok Agraria*, Karya Anda, Surabaya.
- Salindeho, John, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.

UNDANG-UNDANG :

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria.
- Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Rugi.

PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Rugi.
Keputusan Menteri Agraria Nomor SK.VI/Ka/1962 tentang Perpanjangan Waktu untuk Mengalihkan Tanah-tanah Pertanian Absentee.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Undang-undang Dasar 1945.