

TINJAUAN HUKUM TERHADAP LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN *ABSENTEE*¹

Oleh :

Sheva Reinaldy Lumenta²

Ronald J. Mawuntu³

Marthin L. Lambonan⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaturan hukum kepemilikan tanah pertanian di Indonesia dan untuk mengetahui bagaimana penerapan hukum larangan kepemilikan tanah pertanian *absentee*. Metode yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, dengan kesimpulan yaitu: 1. Pengaturan hukum kepemilikan tanah pertanian di Indonesia diatur dalam UUPA dimana dinyatakan status kepemilikan tanah pertanian yang bersertifikat adalah sah menurut UUPA. Di sisi lain, larangan kepemilikan tanah pertanian *absentee* diatur dalam Pasal 10 UUPA serta Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2016 yang menjadi acuan pembentukan *Program Landerform*. 2. Penerapan hukum larangan kepemilikan tanah pertanian *absentee* masih belum terimplementasikan dengan baik, khususnya di Kabupaten Minahasa Utara. Hal ini dapat dilihat dari pertumbuhan jumlah kepemilikan tanah *absentee* yang meningkat disebabkan beberapa faktor, seperti Faktor Masyarakat, Budaya, Hukum dan Aparat Penegak Hukum. Meskipun beberapa upaya salah satunya pemblokiran hak tanggungan terhadap kepemilikan tanah *absentee* dilakukan oleh BPN Minahasa Utara, akan tetapi aspek yuridis dari aturan Peraturan Menteri ATR/BPN masih dianggap lemah.

Kata Kunci : *larangan kepemilikan tanah pertanian absentee*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peran tanah penting bagi hajat hidup manusia. Peran penting dimaksud tentunya berada dalam tafsiran yang sangat luas, setidaknya dimulai dari kehidupan dan penghidupan manusia yang berasal dan bahkan akan kembali kepada tanah. Di lain sisi, meningkatnya kebutuhan ekonomis terhadap tanah yang berbanding terbalik

dengan ketersediaan jumlah tanah (cenderung bersifat statis) menjadi salah satu faktor pemicu lonjakan angka sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang terjadi di Indonesia dewasa ini.⁵

Indonesia dikenal sebagai negara agraris. Sebutan ini tentu ditujukan bagi suatu negara yang mempunyai tanah pertanian yang luas dan penduduknya sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani. Lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, yang mengatur tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dikenal dengan singkatan UUPA, dianggap sebagai produk perundang-undangan yang sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia saat itu. Dengan berlakunya UUPA terjadi perubahan yang bersifat mendasar atau fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum dibidang pertanahan yang sering disebut dengan hukum tanah. Perubahan yang bersifat mendasar itu meliputi struktur perangkat hukumnya yang berstruktur tunggal seperti yang dinyatakan dalam bagian berpendapat serta penjelasan umum UUPA berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, sebagai hukum aslinya sebagian terbesar rakyat Indonesia. Konsepsi yang mendasarinya dan isinya yang dinyatakan dalam bagian yang berpendapat UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memanipulasi keperlunya menurut permintaan zaman.⁶

Kebijakan pertanahan yang semakin adaptif terhadap mekanisme pasar itu dapat dipahami dalam konteks ideologi neoliberalisme yang mendorong Pemerintah menerapkan kebijakan yang memberikan peluang pada pasar untuk membuat keputusan sosial dan politik yang penting dan pemberian peluang seluas-luasnya bagi perusahaan untuk berkembang. Peran negara, dengan demikian, menjadi berkurang dengan akibat bahwa perlindungan bagi kelompok yang secara sosial-ekonomi lemah menjadi terabaikan.⁷

Penelitian ini menganalisis beberapa aturan antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria serta Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 210711010256

³ Dosen Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

⁴ Dosen Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Rahmat Ramadhani. 2016. *Catatan Kecil Seputar Hukum Indonesia: Kejahatan Terhadap Tanah*. Medan: UMSU Press. 4.

⁶ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. 1-2.

⁷ Achmad Sodiki. 2013. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Kostitusi Press. 2.

Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Tanah *absentee* yaitu tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah tersebut.⁸ Dengan kata lain tanah *absentee* adalah tanah yang letaknya berjauhan dengan pemiliknya. Ketentuan yang terdapat dalam pasal 10 UUPA mengatakan bahwa tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri oleh pemiliknya sehingga muncul ketentuan yang namanya *Absentee*. Kata *Absentee* berasal dari Bahasa Inggris yang berarti yang tidak ada atau yang tidak hadir ditempatnya.

Tanah *absentee* dapat dimiliki oleh penduduk yang masih berbatasan dengan kecamatan di mana tanah tersebut berada. Selain itu tanah *absentee* juga dapat dimiliki oleh pegawai negeri atau TNI (Tentara Negara Indonesia), dengan alasan keduanya adalah abdi negara yang dapat berpindah tugas dari satu wilayah ke wilayah Indonesia yang lainnya. Untuk itu pemilik tanah *absentee* dapat menjual tanah tersebut kepada masyarakat sekitar. Bisa juga menukar tanah tersebut atau memberikannya dengan sukarela dalam bentuk hibah kepada penduduk sekitar.

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian menyebutkan larangan pemilikan tanah *absentee* yang terdapat pada pasal 7 ayat (1) dengan ketentuan sebagai berikut:³

“Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak, harus:

- a) mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut; atau
- b) pindah ke Kecamatan letak tanah tersebut.”

Berdasarkan dari poin-poin tersebut sehubungan dengan kepemilikan tanah secara *absentee* dalam hal kejelasan kepemilikan dapat dibenarkan oleh karena hak setiap orang yang melekat pada dirinya untuk dapat memiliki setiap benda tentunya dengan cara-cara yang wajar atau dengan cara-cara jual beli dan sebagainya. Tetapi kepemilikan tanah secara *Absentee* apabila dilihat dari segi asas kemanfaatan tentunya berbeda dengan pandangan yang lainnya, ini dikarenakan setiap tanah atau lahan harus memberikan kemakmuran atau manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat sesuai dengan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penerapan UUPA dan peraturan pelaksana terhadap kepemilikan tanah atau secara *absentee* memang belum maksimal, artinya belum terakomodir dengan baik oleh pemerintah baik pusat hingga ke daerah. Hal ini disebabkan karena adanya kekosongan norma dalam Pasal 3 PP No.224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, yaitu: menyatakan bahwa:

Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

Pemilikan tanah *Absentee* di larang karena mencegah penguasaan dan pemilikan tanah hanya pada sebagian orang. Dengan demikian ada beberapa esensi dari ketentuan *absentee*:⁹

- a) tanah pertanian wajib di kerjakan secara aktif,
- b) pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanahnya,
- c) wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke Kecamatan letak tanahnya tersebut,
- d) Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar Kecamatan tempat letak tanahnya.

Larangan dari pemilikan tanah *Absentee* tentunya mempunyai tujuan. Hal ini dikemukakan oleh Budi Harsono, yang mengatakan “tujuan adanya larangan ini untuk memberikan hasil dari tanah pertanian untuk sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah pertanian, karena dengan pemilik tanah bertempat tinggal di daerah tanah tersebut maka hasil dari tanah pertanian itu lebih maksimal.”¹⁰ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian juga menyebutkan Maksud dan tujuan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yaitu “untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemerataan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan.”¹¹

⁸ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*. Jakarta: Djambatan. 384.

⁹ Boedi Harsono. 2002. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan. 6.

¹⁰ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Nasional (sejarah pembentukan undang-undang pokok agrarian, isi dan pelaksanaanya)*. Jakarta: Jambatan. 385.

¹¹ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Larangan pemilikan tanah secara *Absentee* “tidak berlaku bagi pemilik tanah yang tempat tinggalnya berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah pertaniannya, dengan syarat jarak tempat pemilik tanah pertanian itu masih memungkinkannya untuk dapat mengerjakan tanah pertaniannya dengan baik dan efisien.”¹² Ketentuan dalam pasal 10 UUPA ini secara yuridis merupakan “*Dwingend Recht*” atau sifatnya memaksa karena menyangkut kepentingan umum.

Kenyataannya, sekalipun larangan ini masih berlaku, pemilikan tanah pertanian secara *absentee* juga banyak dijumpai salah satu daerah contohnya di Sulawesi Utara khususnya di Kabupaten Minahasa Utara. Masih banyak terdapat tanah pertanian dan masih banyak masyarakatnya yang menjadi petani, baik sebagai pemilik maupun sebagai petani penggarap. Kepemilikan tanah *absentee* (tanah yang letaknya di luar tempat tinggal pemiliknya) menjadi fenomena yang terjadi di Kabupaten Minahasa Utara dan ditangani oleh kantor pertanahan Minahasa Utara (BPN MINUT). Tindakan penanganan oleh BPN Minut sejauh ini adalah pemblokiran. Namun, tindakan-tindakan yang diambil oleh BPN saat ini masih berupa kebijakan permen dan belum diatur secara khusus dalam undang-undang. Hal ini dapat ditinjau dari segi system pengawasan oleh BPN. Beberapa kasus masih sementara ditangani oleh BPN Minahasa Utara.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum kepemilikan tanah pertanian di Indonesia ?
2. Bagaimana penerapan hukum larangan kepemilikan tanah pertanian *absentee*?

C. Metode Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian pendekatan yuridis normatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Kepemilikan Tanah Pertanian Di Indonesia

Hak menguasai tanah oleh negara di Indonesia konsep dasarnya termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 selanjutnya disingkat UUD 1945 yang berbunyi: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 33 ayat (3) tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 alinea 4 yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.¹³

Kemerdekaan, Indonesia telah memiliki peraturan khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria atau yang disebut juga UUPA. Pada Pasal 2 ayat 3 UUPA memberikan wewenang kepada Negara untuk mendapatkan hak menguasai dengan memperhatikan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya dan dapat memberikan kebahagiaan, kesejahteraan, adil dan makmur. Akan tetapi, sampai saat ini di bidang pertanahan terdapat 5 (lima) permasalahan yaitu yang terdapat pada Pasal 6 yang mengatur tentang fungsi sosial tanah, Pasal 7 mengatur tentang batas maksimum pemilikan tanah, Pasal 10 mengatur pemilikan tanah *Absentee*, Pasal 13 mengatur tentang Monopoli pemilikan tanah, dan Pasal 18 yang mengatur tentang penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum.¹⁴

Pembentukan UUPA tentunya mempunyai aspek-aspek penting yang ingin disampaikan, salah satunya yaitu “program *Landerform*”. Program ini di Indonesia bertujuan untuk dapat meningkatkan penghasilan dan taraf hidup bagi para petani khususnya bagi penggarap sawah, karena hal ini merupakan landasan pembangunan di sektor ekonomi untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur yang berlandaskan pancasila. Adanya tujuan dari *Landerfrom* yaitu peningkatan produktifitas tanah pertanian sangatlah jelas, degan adanya kepemilikan tanah pertanian yang luasnya melampaui batas dapat mengakibatkan produktifitas pertanian akan menjadi rendah, dan apabila pemilikannya berstatus *Absentee*, maka secara otomatis pemilikannya tidak menggarap sendiri tanah pertanian miliknya, tetapi hanya memberikan pengelolaan dan penjagaan pada orang-orang yang ada didaerah itu, sehingga pengolahan tanah pertaniannya tidak secara intensif dilakukan dan

¹² Pasal 10 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar PokokPokok Agraria.

¹³ Muhammad Bakri. 2007. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*. Yogyakarta: Citra Media. 1.

¹⁴ Sigit Budi Prabowo, dkk. 2016. Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Dan Pertanggung Jawaban Hukum Badan Pertanahan Kabupaten Boalemo Atas Penerbitan Sertifikat. *Jurnal Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya*. 3.

mengakibatkan produktifitas hasil pertanian tidak baik.¹⁵

Pembentukan *Landerform* di Indonesia pada umumnya untuk membebaskan diri dari sisa-sisa penjajahan, dan pada khususnya bagi para petani dari pemerasan tanah modal asing pada zaman penjajahan, dan memberikan para petani penggarap tanah dengan penghasilan dan taraf hidup yang lebih layak, serta tercapainya syarat dalam pembangunan ekonomi sehingga terciptanya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Untuk mencapai itu semua, tujuan *Landerform* di Indonesia itu harus segera terlaksana agar taraf hidup masyarakat pertanian bisa terjamin.

Sasaran dari tujuan *Landerform* yaitu untuk memberikan kepastian hukum akan hak milik tanah yang telah digarapnya sebagai suatu pengakuan hak milik perorangan dan apabila tanahnya diambil oleh negara dapat diberikan ganti rugi. Di dalam prakteknya, pelaksanaan *landreform* membuat perubahan dari tekanan politik terhadap sosial ekonomi, sehingga membuat perubahan seperti pertambahan penduduk disuatu daerah, dan juga distribusi tanah maupun pendapatan yang di dapat oleh masyarakat.

Salah satu program dari *landreform* adalah larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*. Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara *absentee/guntai* diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964. Adapun larangan pemilikan tanah secara *absentee* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang 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. Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.¹⁶

Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 menentukan bahwa Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemiki tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal. Pasal ini mengatur tentang pemilikan tanah oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan. Pemilikan yang demikian menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya. Juga dapat menimbulkan sistim-sistim peningkatan, misalnya orang-orang yang tinggal di kota memiliki tanah-tanah di desa-desa yang digarapkan kepada para petani-petani yang ada di desa-desa itu dengan sistim sewa atu bagi hasil. Ini berarti bahwa para petani yang memeras keringat dan mengeluarkan tenaga hanya mendapat sebagian saja dari hasil tanah yang dikerjakan, sedang pemilik tanah yang tinggal di kota-kota, yang kebanyakan juga sudah mempunyai mata pencaharian lain, dengan tidak perlu mengerjakan tanahnya mendapat bagian dari hasil tanahnya pula bahwa "tanah adalah untuk tani yang menggarapnya".¹⁷

Peraturan tersebut menunjukkan bahwa pemilikan tanah secara *absentee/guntai* tidak diperbolehkan dan melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA. Larangan untuk memiliki tanah secara *absentee/guntai* ini sebenarnya bertujuan agar tanah pertanian yang berada di kecamatan tersebut dikelola sendiri oleh petani yang berada di kecamatan letak tanah itu sehingga hasilnya pun maksimal.¹⁸

Ketentuan yang terdapat dalam pasal 10 UUPA mengatakan bahwa tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri oleh pemiliknya sehingga muncul ketentuan yang namanya *Absentee*. Kata *Absentee* berasal dari Bahasa Inggris yang berarti yang tidak ada atau yang tidak hadir ditempatnya.¹⁰ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian menyebutkan larangan pemilikan tanah *absentee* yang terdapat pada pasal 7 ayat (1) dengan ketentuan sebagai berikut:¹⁹

"Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu

¹⁵ Sigit Budi Prabowo, dkk. 2016. *Ibid*.

¹⁶ <https://e-journal.uajy.ac.id/8691/3/2MIH02000.pdf>, diakses pada tanggal 26 Maret 2024. Hal 30-31.

¹⁷ Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964.

¹⁸ <https://e-journal.uajy.ac.id/8691/3/2MIH02000.pdf>, *Ibid*.

¹⁹ Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak, harus:

- a. mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut; atau
- b. Pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.”

Di dalam instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor Sekra 9/1/2 tanggal 5 Januari 1961 menjelaskan “yang dimaksud dengan tanah pertanian, ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak”. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah, dan berapa yang merupakan tanah pertanian.²⁰

Tanah pertanian *absentee* pernah dijumpai dalam Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/6/Ka /62 tanggal 8 Januari 1962 tentang perpanjangan waktu untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *absentee* (Tambahan Lembaran Negara No. 2461) dan dipopulerkan oleh peraturan perundang-undangan lainnya terutama Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang pemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*) bagi para pensiunan Pegawai Negeri. Kata *absentee* berasal dari bahasa Latin yaitu “*absentis*” yang berarti tidak hadir. *Absentee* adalah yang tidak ada atau tak hadir ditempatnya. Penguasaan tanah-pertanian secara apa yang disebut “*absentee*” dalam bahasa Sunda disebut “guntai” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya.²¹

Pengertian dari tanah pertanian *absentee* menurut Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 dalam Pasal 1 (b) dan Pasal 3 ayat (1) dan (3) yaitu tanah-tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan tempat tanah itu berada. Sedangkan di negara lain pengertian tanah pertanian *absentee* tersebut rumusan yang dipakai tergantung dari peraturan masing-masing, ada yang menetapkan ukuran jarak tertentu antara tanah pertaniannya dan tempat tinggal pemilik bahkan ada yang lebih

ekstrim, apabila tidak dikerjakan lahan pertaniannya dan bekerja di sektor lain dianggap *absentee*.²²

Ketentuan larangan dari *Landerform* yang diatur dalam pasal 7, 10, 17 UUPA dan sebagai pelaksanaannya, telah dibentuk Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, yang mana tujuannya untuk mendapatkan kepastian hukum, tidak merugikan kepentingan umum, mengurangi kesenjangan sosial, menjamin ketahanan pangan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat sehingga pemilikan tanah yang melampaui batas tidak diperbolehkan.²³

Implementasinya, eksistensi Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 3 tersebut di atas masih belum dilaksanakan oleh masyarakat di Indonesia. Terdapat dua aspek yang terkandung dalam Pasal 4 Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 tersebut. Pertama, jika terdapat masyarakat yang memiliki kelebihan tanah, yaitu melebihi batas maksimal yang diperbolehkan sesuai dengan Pasal 3 peraturan ini, maka pemilik tanah berkewajiban untuk melakukan peralihan hak atas tanah kepada orang lain yang bertempat tinggal di lokasi dimana tanah tersebut berada. Atau lebih jelasnya, orang yang menerima peralihan hak atas tanah tersebut bertempat tinggal satu kecamatan dengan lokasi tanah. Hal ini dapat dibuktikan dengan menunjukkan identitas yaitu Kartu Tanda Penduduk (KTP). Aspek kedua, tanah yang sudah dialihkan tersebut wajib dikelola untuk tujuan pertanian, bukan untuk tujuan lainnya.²⁴

Pembatasan pemilikan untuk Badan Hukum ditentukan berdasarkan keputusan pemberian haknya. Peraturan pemerintah nomor 224 Tahun 1961 yang tambahan dan perubahannya terdapat pada peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Ganti Kerugian, pada pasal 3 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 Tentang Pelaksanaan pembagian Tanah Dan Ganti Kerugian, menyebutkan bahwa: “Pemilik tanah

²⁰ Dary Wahib Al Farisi dan Rahmat Ramadhani. *Op.cit.* 4.

²¹ Boedi Harsono. 2018. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Penerbit Universitas Tri Sakti. 3.

²² Dary Wahib Al Farisi dan Rahmat Ramadhani. *Ibid.*

²³ Tommy Wijaya. *Loc.cit.*

²⁴ Adi Perwira. 2021. Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian Beda Domisili (*Absentee*) menurut Peraturan Menteri ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Tanah Pertanian di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*. Vol. 10 No. 1: 7.

yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”.²⁵

Hal ini ditegaskan kembali dalam pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Dalam hal ini landreform memiliki beberapa program yang salah satunya berbicara mengenai larangan kepemilikan tanah guntai (*absentee*), pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) adalah pemilikan tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah pertanian tersebut.²⁶

Larangan pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) pada prinsipnya dilarang karena melanggar asas nasionalitas yang terdapat dalam pasal 9 ayat (1) yang menentukan bahwa, “hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi,air dan ruang angkasa,dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan pasal 2”. Dan pada pasal 9 ayat (2) ditentukan bahwa, “tiap tiap warga Negara indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. Dalam pasal tersebut ditentukan bahwa setiap warga Negara Indonesia berhak memiliki hak atas tanah tanpa adanya pembedaan Selain itu dalam pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menentukan setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.²⁷

Pasal tersebut dalamnya tidak dijelaskan secara tegas bahwa adanya larangan untuk kepemilikan tanah secara *absentee*, tetapi melihat apa yang tertulis dalam pasal tersebut yang menyebutkan adanya suatu kewajiban untuk secara aktif mengerjakan atau mengusahakan tanah tersebut dengan mencegah cara-cara pemerasan, maka dapat disimpulkan Undang-Undang Pokok Agraria melarang kepemilikan tanah secara *absentee*.

B. Penerapan Hukum Larangan Kepemilikan Tanah Pertanian *Absentee*

Larangan pemilikan tanah secara *Absentee* dimuat secara tegas oleh UUPA yang berkaitan dengan ketentuan-ketentuan *Landerform* yang diatur dalam pasal 7, pasal 10, pasal 17 UUPA. Pasal 7 UUPA berbunyi “untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan” maksud pasal ini yaitu untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah yang melampaui batas dari hak perorangan.

Larangan pemilikan tanah secara *absentee* “tidak berlaku bagi pemilik tanah yang tempat tinggalnya berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah pertaniannya, dengan syarat jarak tempat pemilik tanah pertanian itu masih memungkinkannya untuk dapat mengerjakan tanah pertaniannya dengan baik dan efisien.”²⁸ Ketentuan dalam pasal 10 UUPA ini secara yuridis merupakan “*Dwingend Recht*” atau sifatnya memaksa karena menyangkut kepentingan umum.

Peraturan larangan mengenai Pemilikan Tanah Pertanian secara *Absentee* sudah sangat jelas dilarang, akan tetapi masih banyak pemilikan tanah secara *Absentee* di Indonesia, contohnya di Kabupaten Minahasa Utara dengan bukti bahwa pemilik tanah pertanian tersebut berdomisili atau bertempat tinggal diluar Kabupaten Minahasa Utara. Faktor-faktor terjadinya Pemilikan Tanah pertanian secara *Absentee* yang terdapat di Kabupaten Minahasa Utara disebabkan oleh:

- 1) Faktor Masyarakat itu sendiri yang masih kurang memahami dan melaksanakan peraturan hukum yang ada. Untuk menciptakan suatu ketertiban serta kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat tentunya perlu adanya suatu peraturan dalam masyarakat, dengan adanya peraturan ini maka kehidupan dalam masyarakat bisa diatur dengan baik. Ada beberapa kesadaran hukum yang perlu dilakukan serta dipahami oleh masyarakat yaitu: Pengetahuan Hukum, Pemahaman Hukum, Sikap Hukum, dan Perilaku Hukum.
- 2) Faktor Budaya, pewarisan adalah suatu faktor budaya dimana hal ini merupakan pola hidup dari manusia itu sendiri. Pewarisan merupakan peristiwa hukum yang bisaa terjadi dalam setiap keluarga, namun dalam pemilikan tanah pertanian *Absentee* perlu diketahui oleh masyarakat bahwa adanya larangan dalam peristiwa hukum ini. Para

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Pasal 10 UUPA.

pewaris seharusnya memperhatikan terlebih dahulu dimana ahli waris bertempat tinggal, jika si ahli waris bertempat tinggal diluar kecamatan letak tanah tersebut. Apabila si ahli waris berada diluar kecamatan, pewaris seharusnya menyarankan terlebih dahulu kepada ahli waris untuk pindah ke kecamatan letak tanah itu berada, sehingga ahli waris dapat memilik tanah itu tidak secara *Absentee*, ataupun warisan tersebut dialihkan kepada penduduk yang setempat. Konsep tanah pertanian untuk para petani dan diolah oleh petani seharusnya berjalan dengan baik dan dapat ditegaskan, karena banyaknya tanah-tanah pertanian yang terlantar karena pemilikannya secara *Absentee* bukan bekerja sebagai petani melainkan mempunyai sumber penghidupan yang lain.

- 3) Faktor Hukum, dalam hal ini termasuk larangan pemilikan tanah secara *Absentee* dan peraturan dalam pasal 10 UUPA merupakan peraturan-peraturan yang tidak boleh di kesampingkan dan sifatnya memaksa. Secara umum peraturan undang-undang yang bentuk dan isinya dibuat oleh pejabat yang berwenang dibuat untuk mengatur kehidupan dalam bermasyarakat, sehingga peraturan ini dibuat untuk dipatuhi oleh masyarakat, Seperti halnya peraturan mengenai Pemilikan Tanah Pertanian secara *Absentee*. Peraturan ini merupakan produk undang-undang yang dibuat sekitar tahun 60-an, sehingga jika disesuaikan dengan kondisi pada saat ini sudah tidak sesuai lagi.
- 4) Faktor Aparat dan Penegak Hukum, tidak adanya koordinasi antara aparat desa dan Kantor Pertanahan memberi peluang untuk memiliki tanah secara *Absentee*. Kepala desa tidak memberitahukan adanya pemilikan tanah yang sudah *Absentee* baik pemilikannya sudah tidak tinggal di kecamatan tersebut ataupun menjual tanah kepada orang di luar kecamatan letak tanah itu berada, khususnya di Kabupaten Minahasa Utara. Sehingga Kantor Pertanahan tidak dapat mendeteksi keberadaan tanah yang dimiliki secara *Absentee*. Pemilikan tanah secara *absentee* terjadi akibat kurangnya pengetahuan tentang larangan tersebut oleh aparat desa dan juga PPAT sementara (Camat) yang latar belakang pendidikannya bukan dari Sarjana Hukum. contohnya, ketika membuat akta, mau itu jual beli, hibah dan persoalan lain yang berhubungan dengan tanah hanya bisa mengisi ketentuan baku yang sudah ada tanpa melihat larangan atau ketentuan yang berlaku.

Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga strategis pelaksana kebijakan pertanahan. Disebutkan tugas dan fungsinya dalam Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Kaitannya dengan larangan pemilikan tanah *absentee*, Kantor Pertanahan menjalankan beberapa peran dengan berlandaskan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.²⁹

Bukti kepemilikan tanah dengan tujuan kepastian hukum, BPN menerbitkan Sertifikat Hak Milik (SHM). Sertifikat adalah suatu akta yang sengaja dibuat untuk bukti tentang adanya suatu peristiwa tertentu.³⁰ Pengertian sertifikat menurut pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.³¹

Data yang dimuat dalam sertifikat adalah data fisik dan data yuridis. Data fisik menurut pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan diatasnya.³² Sedangkan data yuridis menurut pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. data fisik dan data yuridis dalam sertifikat diambil dari buku tanah, yang dalam pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 merupakan dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik

²⁹ Annisa Thalassa Falah. 2022. Kebijakan Kantor Pertanahan Terhadap Larangan Kepemilikan Tanah "Absentee/Guntai" Di Kabupaten Sleman. *Diponegoro Law Journal*. Vol. 11 No. 3: 3.

³⁰ James Julianto Irawan. 2014. *Surat Berharga Suatu Tinjauan Yuridis dan Praktis*. Jakarta: Prenadamedia Group. 197.

³¹ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

³² Urip Santoso. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana. 260.

suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.³³

Catatan mengenai peningkatan kepemilikan tanah *absentee* oleh BPN Minut dapat dilihat sejak 3 (tiga) tahun terakhir yang diuraikan sebagai berikut:

- a) Tanah *absentee* pada Tahun 2020:
 - 1) Karena Pengakuan Hak/Penerbitan Sertipikat Pertama Kali: 13
 - 2) Peralihan Hak: 8
- b) Tanah *absentee* pada Tahun 2021:
 - 1) Karena Pengakuan Hak/ Penerbitan Sertipikat Pertama Kali: 16
 - 2) Peralihan Hak: 12
- c) Tanah *absentee* pada Tahun 2022:
 - 1) Karena Pengakuan Hak/ Penerbitan Sertipikat Pertama Kali: 17
 - 2) Peralihan Hak: 19.

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya hanya di desa, sedangkan mereka yang memiliki tanah pertanian secara *absentee* umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani, oleh karena itu dibuat suatu ketentuan larangan kepemilikan tanah secara *absentee*. Tujuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem-sistem penghisapan. Ini berarti bahwa para petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala risikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah 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.

Kasus kepemilikan secara *absentee* masih terjadi disebabkan karena adanya kekosongan norma dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2016. Pasal tersebut tidak diatur secara tegas mengenai persyaratan seseorang dapat memiliki tanah pertanian di kecamatan wilayah tempat tinggalnya. Selain itu, pada Pasal 7 hanya mengacu pada kebenaran formil dan tidak mengatur persyaratan apa yang diperlukan untuk menentukan kebenaran dari domisili seseorang untuk terpenuhinya kebenaran materil. Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *absentee*. Ketentuan tersebut sampai saat ini belum dilakukan perubahan. Banyak kecurangan yang timbul dalam pelaksanaan ketentuan mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini akibat dari adanya kekosongan norma pada pasal tersebut.

Tanah pertanian merupakan sumber kehidupan bagi para petani yang merupakan masyarakat agraris. Oleh karena itu, hal yang tidak mungkin bagi para petani untuk meninggalkan tanah pertaniannya untuk diterlantarkan ataupun di biarkan jual kepada orang lain baik yang masih disekitar daerah tanah pertaniannya ataupun kepada orang diluar kecamatan. Tanah pertanian yang dimiliki secara *Absentee* pemiliknya tentunya bukanlah para petani, tetapi dimiliki orang-orang yang berada diluar kecamatan letak tanah tersebut yang pekerjaannya bukan sebagai petani. Tanah itu dibeli bukan dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, tetapi hanya sebagai investasi masa depan bagi mereka.³⁴

Ketidaktahuan tentang adanya larangan kepemilikan tanah secara *Absentee* oleh para petani ini yang membuat terjadinya pemilikan tanah secara *Absentee*, hal ini disebabkan oleh adat istiadat serta nilai budaya yang tertanam dalam masyarakat tani itu sendiri. Contohnya, banyak keluarga petani yang telah berhasil mendapatkan penghasilan yang dapat merubah kehidupannya di luar daerahnya, seiringnya waktu akan menetap di daerah tersebut, sehingga mereka akan menjual tanahnya kepada orang lain ataupun sanak keluarganya. Ada pula pemilik tanah tersebut tidak menyerahkan atau mengalihkan tanahnya kepada siapapun dengan alasan tanah tersebut akan dijadikan investasi masa depan mereka ketika mereka kembali lagi

³³ <https://repository.uin-suska.ac.id/19520/8/8.%20BAB%20III%20%281%29.pdf>, Hal 23. Diakses pada tanggal 10 April 2024.

³⁴ Sigit Budi Prabowo, dkk. *Op.cit.* 15.

ke daerahnya bahkan dengan keberhasilannya di luar daerah yang mendapatkan penghasilan yang banyak, ingin membeli tanah-tanah pertanian yang ada di daerahnya. hal ini akan berdampak kepada permasalahan baru yaitu pemilikan tanah yang melampaui batas maksimum dari seluruh anggota keluarga.³⁵

Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah secara *absentee* 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* adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini, khususnya yang terjadi di berbagai Kabupaten/kota. Dilihat batas wilayah untuk menentukan keberadaan dari tanah *absentee* 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 saat ini, 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.

Tidak menutup kemungkinan bahwa ada pula tanah-tanah pertanian yang ditelantarkan pemiliknya karena dia sendiri berdomisili di luar kota atau bahkan di luar Provinsi. Hal itu tentu saja menimbulkan kesulitan bagi sebagian pihak. Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

Kesejahteraan masyarakat pada umumnya memang menjadi tujuan utama dan kewajiban

utama bagi pemerintah, agar kesejahteraan itu dapat merata. Oleh karena itu pemerintah harus benar-benar tahu kebijakan apa saja yang sudah tidak relevan lagi dan sudah tidak efektif lagi untuk dilaksanakan. Seiring perkembangan jaman yang semakin kompleks, pasti banyak hal-hal baru, kejadian kejadian baru yang belum tertampung dalam peraturan yang ada. Hal seperti inilah yang akhirnya menyebabkan kekosongan hukum karena belum diatur dalam peraturan, yang pada akhirnya menjadikan permasalahan baru. Yang perlu menjadi perhatian adalah ketika permasalahan ini timbul dan menjadi hambatan masyarakat kecil.³⁶

Kekosongan hukum ini harus menjadi perhatian utama, agar masyarakat terutama dalam pembahasan kali ini adalah masyarakat petani memperoleh kepastian hukum, tidak tergantung seperti saat ini. Pada dasarnya tujuan dari peraturan mengenai penguasaan tanah pertanian ini adalah baik, agar tanah pertanian tidak menjadi terlantar dan tidak memperoleh hasil dari tanah tersebut, sehingga kesejahteraan masyarakat menjadi terhambat. Kenyataan yang terjadi dilapangan selama ini, jual beli tanah pertanian yang terjadi tidak pernah mengakibatkan pertanian menjadi tanah terlantar, karena dari beberapa kejadian yang ada tanah pertanian masih tetap digarap dan dikerjakan sehingga masih tetap produktif.³⁷

Petani sebagai masyarakat penopang utama dalam mewujudkan tujuan pemerintah yakni terciptanya swasembada pangan di negara Indonesia, janganlah dibebani oleh hal-hal yang tak seharusnya terjadi. Pemerintah harus fokus terhadap kesejahteraan masyarakat, ada hal lain yang lebih penting untuk dilaksanakan seperti misalnya pembangunan irigasi daerah-daerah yang untuk tidak memiliki sumber pengairan untuk sawah, sehingga ketika musim kemarau banyak sawah yang tidak digarap dan produktif.³⁸

Tanah *absentee* juga terjadi karena dua hal:³⁹

- 1) Pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat tanahnya berada.
- 2) Pemilik tanah meninggal, sementara ahli waris tinggal di kecamatan berbeda.

³⁶ Hendricus Andrianto. 2019. Efektivitas Penerapan Peraturan Mengenai Penguasaan Tanah Pertanian Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Pertanian Yang Berkedudukan Di Luar Wilayah. *Jurnal Spektrum Hukum*. Vol. 16 No. 1: 88.

³⁷ *Ibid.* 89.

³⁸ *Loc.cit.*

³⁹ Pasal 10 UU Pokok Agraria, PP No. 41/1964, PP No. 4/1977, dan Permendagri No. 15/1974.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan hukum kepemilikan tanah pertanian di Indonesia diatur dalam UUPA dimana dinyatakan status kepemilikan tanah pertanian yang bersertifikat adalah sah menurut UUPA. Di sisi lain, larangan kepemilikan tanah pertanian *absentee* diatur dalam Pasal 10 UUPA serta Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2016 yang menjadi acuan pembentukan *Program Landerform*. Jadi, meski sudah diatur dengan aturan yang lebih baru tentang larangan serta mekanisme penegakannya oleh BPN, aturan-aturan tersebut masih belum dapat menekan peningkatan jumlah tanah pertanian *absentee* karena bertentangan dengan aturan keabsahan kepemilikan tanah pertanian bersertifikat dalam UUPA yang kesannya sudah usang meskipun status tanah pertaniannya *absentee*.
2. Penerapan hukum larangan kepemilikan tanah pertanian *absentee* masih belum terimplementasikan dengan baik, khususnya di Kabupaten Minahasa Utara. Hal ini dapat dilihat dari pertumbuhan jumlah kepemilikan tanah *absentee* yang meningkat disebabkan beberapa faktor, seperti Faktor Masyarakat, Budaya, Hukum dan Aparat Penegak Hukum. Meskipun beberapa upaya salah satunya pemblokiran hak tanggungan terhadap kepemilikan tanah *absentee* dilakukan oleh BPN Minahasa Utara, akan tetapi aspek yuridis dari aturan Peraturan Menteri ATR/BPN masih dianggap lemah.

B. Saran

1. Aturan mengenai keabsahan kepemilikan tanah pertanian dan larangan kepemilikan *absentee* masih tumpang tindih dalam UUPA. Begitupun peraturan Menteri ATR/BPN meski masih baru, namun belum memberikan keadilan dan membuktikan kekuatan hukumnya. Sebaiknya UUPA yang dinilai sudah usang direvisi kembali mengingat perkembangan serta perubahan masalah hukum terhadap tanah dan situasi penguasaan tanah jaman sekarang ini semakin banyak.
2. Sebaiknya dibuatkan aturan khusus yang mengatur spesifik tentang tanah pertanian *absentee* yang kemudian dapat diperkenalkan kepada masyarakat agar dapat menambah pengetahuan hukum mereka, mengingat tanah pertanian merupakan sumber pendapatan dan peningkatan taraf hidup masyarakat sekitar tanah tersebut. Pengawasan BPN terhadap penerbitan sertifikat dalam setiap tahapan juga

perlu ditingkatkan agar tidak menambah jumlah kasus penertiban sertifikat atas kepemilikan tanah *absentee*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aminuddin Salle, dkk. *Bahan Ajar Hukum Agraria*. Makassar: AS Publising. 2010.
- Arba. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. 2017.
- Bakri, Muhammad. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*. Yogyakarta: Citra Media. 2007.
- H. Muchsin, Imam Koeswahyono dan Soimin. *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*. Bandung: Refika Aditama. 2007.
- Hamzah, Ali Achmad. *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka. 2002.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan. 2002.
-, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. 2008.
-, *Hukum Agraria Indonesia*. Jilid 1. Jakarta: Universitas Trisakti. 2016.
-, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Penerbit Universitas Tri Sakti. 2018.
- Irawan, James Julianto. *Surat Berharga Suatu Tinjauan Yuridis dan Praktis*. Jakarta: Prenadamedia Group. 2014.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. *Hak-hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media. 2005.
- Kartasapoetra, G., dkk. *Hukum Tanah, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*. Jakarta: Bina Aksara. 1985.
- Mertokusumo, Soedihkno. *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika. Jakarta: Universitas Terbuka. 1998.
- Parlindungan, A.P. *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*. Bandung: Mandar Maju. 1991.
- Ramadhani, Rahmat. *Catatan Kecil Seputar Hukum Indonesia: Kejahatan Terhadap Tanah*. Medan: UMSU Press. 2016.
- Rehmi, Sjahdeini. *Hak Tanggungan: Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok Dan Masalah Yang Dihadapi Oleh Perbankan*. Surabaya: Air Langga University Press. 1991.

- Santoso, Urip. *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*. Jakarta. Kencana Prenada Meida Group. 2005.
- Siregar, Anshari. *Mempertahankan Hak Atas Tanah*. Medan: Multi Grafik. 2005.
- Sodiki, Achmad. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Kostitusi Press. 2013.
- Soetiknjo, Imam. *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1994.
- Sumardjono, Maria S.W. *Prinsip Dasar dan Beberapa Isu Di Seputar Undang-Undang Hak Tanggungan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 1996.
-, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas. 2008.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika. 2007.
-, *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika. 2010.

Jurnal

- Andrianto, Hendricus. Efektivitas Penerapan Peraturan Mengenai Penguasaan Tanah Pertanian Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Pertanian Yang Berkedudukan Di Luar Wilayah. *Jurnal Spektrum Hukum*. Vol. 16 No. 1: 2019.
- Ardiansyah Zulhadji. Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. *Lex Crimen*. Vol. 5 No. 1: 34. 2016.
- Auri. Aspek Hukum Pengelolaan Hak Pakai Atas Tanah Dalam Rangka Pemanfaatan Lahan Secara Optimal. *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*. Vol. 2 No. 1: 2. 2014.
- Falah, Annisa Thalassa. Kebijakan Kantor Pertanahan Terhadap Larangan Kepemilikan Tanah "Absentee/Guntai" Di Kabupaten Sleman. *Diponegoro Law Journal*. Vol. 11 No. 3: 2022.
- Maladi, Yanis. Reforma Agraria Berparadigma Pancasila Dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional. *Jurnal Mimbar Hukum*. Vol. 25 No. 1: 2013.
- Permatasari, Elfira, dkk. Perlindungan Hukum Kepemilikan Tanah *Absentee* yang Diperoleh Akibat Pewarisan. *Varia Justicia*. Vol 14 No. 1: 2018.
- Perwira, Adi, dkk. Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian Beda Domisili (*Absentee*) menurut Peraturan Menteri ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Tanah Pertanian di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas*

Hukum Universitas Riau. Vol. 10 No. 1: 2021.

- Prabowo, Sigit Budi, dkk. Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dan Pertanggung Jawaban Hukum Badan Pertanahan Kabupaten Boalemo Atas Penerbitan Sertifikat. *Jurnal Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya*. 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Internet

- <https://e-journal.uajy.ac.id/8691/3/2MIH02000.pdf>
- <https://e-journal.uajy.ac.id/8691/3/2MIH02000.pdf>
- <https://repository.uin-suska.ac.id/19520/8/8.%20BAB%20III%20%281%29.pdf>
- <https://repository.uin-suska.ac.id/19520/8/8.%20BAB%20III%20%281%29.pdf>
- <https://repository.unars.ac.id/id/eprint/3271/1/JURNAL%20ROQY%20BARIZY-202012086>

Sumber Lainnya

- Anitasari, Rahayu Fery. *Pelaksanaan Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Di Kota Semarang*. Semarang: Universitas Diponegoro. 2008.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Keempat. 2008.
- Firdajasari. *Tinjauan Hukum Terhadap Pemilikan Tanah Absentee Di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo*. Makassar: Universitas Islam Negeri (Uin) Alauddin Makassar. 2014.