

PROBLEMATIKA HUKUM KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTEE* DI KABUPATEN PEMALANG

Suci Hartati¹ dan Andi Yuli Mustika²

Abstrak

Kebijakan hukum pertanahan mencakup aspek yang mendasar yaitu prinsip pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari serta menghargai prinsip kesederajatan manusia. Salah satu yang harus diperhatikan yaitu kepemilikan hak atas tanah. Peran Badan Pertanahan Nasional menjadi sangat penting. Penelitian dilakukan di Kabupaten Pemalang dengan pendekatan hukum normatif memandang hukum sebagai norma tertulis dalam hal ini Undang-Undang Pokok Agraria.

Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pemalang menyangkut pelanggaran kepemilikan tanah absentee dapat dilakukan terlebih dahulu mengetahui penyebab terjadinya kepemilikan tanah absentee diakibatkan oleh kesadaran hukum masyarakat yang rendah dan disebabkan oleh kemiskinan, alternatif penyelesaian masalah yang dilakukan melalui penertiban administrasi serta penertiban norma hukum yang berlaku untuk ditegakan.

Kata Kunci: *Problem Hukum; Hak Milik Atas Tanah; Tanah Absentee.*

I. PENDAHULUAN

Tanah mempunyai makna yang sangat luas, karena didalamnya tidak hanya terkandung aspek fisik, tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, politik, hukum, ekonomi, produksi dan aspek pertanahan serta keamanan. Dan aspek lain dari tanah bahwa secara filosofis tanah untuk mencapai sebesar-besarnya masyarakat yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945 khususnya sebagaimana tertuang dalam Pasal 33.

Hak-hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 16 ayat(1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk di dalam hak-hak tersebut di atas yang ditetapkan oleh undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 ayat(1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian.

Pada zaman kolonial Belanda pengaturan hak atas tanah diatur dengan *Agrarische Wet* yang diberlakukan pada tahun 1870, yang dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya yakni *Agrarische Besluit*. *Agrarische Wet* dikeluarkan dengan dua tujuan yakni tujuan primer dan tujuan sekunder. Tujuan primernya adalah memberikan kesempatan kepada pihak swasta (asing) mendapatkan bidang tanah yang luas dan pemakaian untuk waktu yang cukup lama dengan uang sewa yang murah. Orang asing (bukan bumi putra) pun dimungkinkan untuk menyewa atau mendapat hak pakai atas tanah langsung dari orang bumi putra menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi. Pada gilirannya-pun perusahaan pertanian swasta asing berpeluang untuk berkembang dengan pesat³.

Peraturan pelaksanaan "*Agrarische Wet*" 1870 adalah "*Agrarische Besluit*" Stb.1870-118 (Keputusan Agraria). Pasal 1 "*Agrarische Besluit*" menyatakan bahwa semua tanah yang dikuasai oleh penduduk pribumi yang tidak dapat dibuktikan dengan hak "*eigendom*" menjadi milik negara yang dikenal dengan asas "*domein verklaring*".

¹ Dosen di Universitas Pancasakti Tegal, Jawa Barat - Indonesia

² Dosen di Universitas Pancasakti Tegal, Jawa Barat - Indonesia

³ Bernard Limbong, *Politik Pertanahan*, Jakarta, Margaretha Pustaka, 2014, hlm.189.

Pada zaman kolonial Belanda pula, hukum agraria di Indonesia mempunyai sifat dualisme, yaitu berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan yang didasarkan atas Hukum Barat. Penduduk pribumi menganggap hukum agraria dari bangsa penjajah tidak menjamin kepastian hukum dan tidak sesuai dengan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia.

Setelah Indonesia merdeka hukum agraria mengalami perubahan yang cukup signifikan. Perubahan tersebut tercermin dalam Pasal 33 ayat(3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 60 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Pasal 2 ayat(1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria menyebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Jadi bumi, air dan kekayaan alam yang ada di dalamnya bukan lagi dimiliki oleh negara tetapi dikuasai dan dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Implementasi penguasaan negara, tercermin dalam Pasal 2 ayat(2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu bahwa Pemerintah yang mewakili negara mempunyai wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan hal-hal sebagai berikut:

1. Peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, ruang angkasa.

Penguasaan negara khusus atas tanah dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, sehingga perlu diadakan "land reform" dalam arti bahwa tanah-tanah yang selama ini banyak dikuasai oleh tuan tanah perlu

diadakan pembentukan kembali dengan menetapkan jumlah maksimum dan minimum kepemilikan tanah pertanian. Pemerintah harus membagi tanah-tanah yang belum adahak di atasnya sesuai dengan undang-undang "land reform" yaitu Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang penetapan Luas Tanah Pertanian.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria mengamanatkan agar pemerintah mengkonversi hak kepemilikan tanah dari hak *eigendom*, hak *erfpacht* dan lainnya menjadi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hal lain-lain sesuai dengan pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria dimaksudkan untuk mengadakan Hukum Agraria Nasional yang berdasarkan hokum adat tentang tanah, dengan kelahiran Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria maka tercapailah suatu keseragaman mengenai hukum tanah, sehingga tidak ada lagi ha katas tanah menurut hukum Barat di samping hak atas menurut hokum adat.

Segala perbuatan hukum tertentu terhadap ha katas tanah pun, biasanya calon penerima hak diwajibkan membuat pernyataan sebagaimana diamanatkan oleh pasal 99 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997. Surat pernyataan itu antara lain membuat masalah kepemilikan tanah *absentee* dan *landreform*. Namun ternyata tidak sedikit yang kurang paham mengenai *absentee* dan *landreform*. Bahkan terkadang ditemukan ada akta perjanjian Ikatan Jual Beli yang objeknya adalah tanah sawah, dan pembelinya berstatus *absentee*.

Pemilik hak atas tanah memiliki kewajiban-kewajiban yang telah diatur dalam Undang-undang seperti :

1. kewajiban menjalankan fungsi sosial hak atas tanah (pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria)
2. Kewajiban memelihara tanah (Pasal 15 dan pasal 52 ayat (1) Undang-undang

Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria)

3. Kewajiban untuk mengerjakan sendiri secara aktif tanah pertanian (Pasal 10 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria)⁴

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agrarian menyatakan bahwa agar tidak merugikan kepentingan umum maka pemilih dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Maka seorang pemilik tanah mempunyai tanah yang luas cenderung untuk menjadi tuan tanah atau *landlord* dan *landlord* itu cenderung untuk tidak bertempat tinggal di daerah pertaniannya atau dimana tanahnya itu terdapat.

Persyaratan akan tempat tinggal itu kiranya masih dapat diperlukan sesuai dengan ketentuan tentang *absentee* yaitu tidak ada keberatan jika petani penggarap bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan tempat letak tanahnya asal tempat tinggal penggarap dan tanah yang bersangkutan masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien.

Di kabupaten pemalang, permasalahan tanah *absentee* yang paling utama adalah luasnya tanah yang sebenarnya potensial untuk di jadikan sebagai andalan sektor pertanian, apalagi kabupaten pemalang merupakan salah satu kabupaten lumbung padi di Jawa Tengah, sehingga dengan banyaknya tanah *absentee* karena pemilik nya ada di luar Kabupaten pemalang, menyebabkan ancaman serius di sektor pertanian

Letak geografis dan dan kondisi tanah yang subur di Kabupaten Pemalang sangatlah disayangkan apabila potensi pertanian yang sedemikian besar dengan dukungan pemerintah daerah Kabupaten Pemalang yang menjadikan Kabupaten Pemalang sebagai basis pertanian di Jawa Tengah, sehingga akan mengganggu produksi komoditas pertanian di Kabupaten Pemalang.

Peran Badan Pertanahan Nasional dalam mengantisipasi terjadinya tanah *absentee* di Kabupaten Pemalang antara lain dengan

melakukan pengendalian terhadap setiap ada peralihan ha katas tanah terutama tanah sawah dan pertanahan di Kabupaten Pemalang dengan mengirimkan Tim peneliti untuk meneiti kepemilikan tanah pertanian tersebut, dan apabila ternyata berdasarkan penelitian tersebut kepemilikan hak katas tanah sudah sesuai dengan aturan hukum berlaku maka Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pemalang mengeluarkan Keterangan Pertimbangan Teknis. Namun ada pertimbangan lain yakni apabila pemilik tanah berdomisili di wilayah yang berbatasan langsung dengan tanah sawah tersebut, maka Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten pemalang memberikan ijin. Misal Si A memiliki tanah di Kecamatan Pemalang namun Si A tersebut berdomisili di Kecamatan Taman yang berbatasan langsung dengan Kecamatan Pemalang memberikan ijin kepada Si A tersebut untuk memiliki Sertifikat Hak Milik atas tanah sawah tersebut.

Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pengaturan jual beli tanah *absentee* di Kabupaten Pemalang?
2. Bagaimanakah implementasi jual beli tanah *absentee* di Kabupaten Pemalang?

II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normative dengan sumber data berupa data primer dari pemelik tanah dan data sekunder dari dinas terkait.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Landasan Teoretik

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria merupakan produk hukum yang mengkhiri hukum agraria kolonial yakni Undang-undang Agraria Tahun 1870 undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok agraria sebagai produk hukum paling populis sekaligus benteng hukum Agraria Nasional terutama karena memprioritaskan redistribusi tanah bagi petani miskin, menegakkan fungsi sisial dari tanah, serta melarang dominasi pihak swasta dalam sector agraris. Ini

⁴ Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agrisbisnis*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2010, h. 72

merupakan kemenangan kecil bagi kaum tani miskin.⁵

Hukum agrarian dalam arti sempit yaitu merupakan bagian dari hukum agrarian dalam arti luas yaitu hukum tanah atau hukum tentang tanah yang mengatur mengenai permukaan atau kulit bumi saja atau pertanian.

Hukum agraria dalam arti luas ialah keseluruhan kaidah-kaidah hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur mengenai bumi, air dan dalam batas-batas tertentu juga ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Hukum agraria memberi lebih banyak keleluasaan untuk mencakup pula di dalamnya berbagai hal yang mempunyai hubungan pula dengannya, tetapi tidak melulu mengenai tanah.

Di dalam hukum agraria terdapat asas-asas Hukum Agraria yakni sebagai berikut :

- 1) Asas Nasionalisme yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa hanya warga Negara Indonesia saja yang mempunyai hak milik atas tanah atau yang boleh mempunyai hubungan dengan bumi dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki engan wanita serta sesama warga Negara baik asli maupun keturunan.
- 2) Asas dikuasai oleh Negara yaitu bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat 1 UUPA).
- 3) Asas hukum adat yang disaneer yaitu bahwa hukum adat yang dipakai sebagai dasar hukum agrarian adalah hukumk adat yang sudah dibersihkan dari segi-segi negatifnya.
- 4) Asas fungsi social yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa penggunaan tanah tidak boleh bertentangan dengan hak-hak orang lain dan kepentingan umum, kesusilaan, serta keagamaan (Pasal 6 UUPA).
- 5) Asas kebangsaan atau (demokrasi) yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa

setiap WNI baik asli maupun keturunan berhak memiliki hak atas tanah.

- 6) Asas non diskriminasi (tanpa pembedaan) yaitu asas yangmelandasi hukum agraria (UUPA). UUPA tidak membedakan antar sesama WNI baik asli maupun keturunan asing jadi asas ini tidak membeda-bedakan keturunan-keturunan anak artinya bahwa setiap WNI berhak memiliki hak atas tanah.
- 7) Asas gotong royong yaitu asas yang melandasi hukum agraria (UUPA). UUPA tidak membedakan antar sesama WNI baik asli maupun keturunan asing jadi asas ini tidak membeda-bedakan keturunan-keturunan anak artinya bahwa setiap WNI berhak memiliki hak atas tanah. Bahwa segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau dalam bentuk gotong-royong lainnya, Negara dapat bersama-sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha bersama – sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha bersama dalam lapangan agrarian (Pasal 12 UUPA).
- 8) Asas Unifikasi Hukum Agraria disatukan dalam satu UU yang diberlakukan bagi seluruh WNI, ini berarti hanya satu hukum agraria yang berlaku bagi seluruh WNI yaitu UUPA.
- 9) Asas Pemisahan horizontal (*Horizontal scheidings beginsel*) yaitu suatu asas yang memisahkan antara pemilikan hak atas tanah dengan benda-benda atau bangunan-bangunan yang ada diatasnya. Asas ini merupakan kebalikan dari asas vertical (*vertical scheidings beginsel*) atau asas perlekatan yaitu suatu asas yang menyatakan segala apa yang melekat pada suatu benda atau yang merupakan satu tubuh dengan kebendaan itu dianggap menjadi satu dengan benda itu artinya dalam asas ini tidak ada pemisahan antara pemilikan hak atas tanah dengan benda-benda atau bangunan-bangunan yang ada diatasnya.

⁵ Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014, h. 184

UUPA merupakan pelaksanaan pasal 33 ayat (3) UU 1945 sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) undang-undang dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional, yang berisi perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang diletakkan dalam penguasaan Negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial, dan kedua membangun hukum agraria nasional. Dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan yang fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama hukum dibidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya.

UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaruan agrarian karena didalamnya memuat program yang dikenal dengan panca program agrarian reform yang meliputi :

- 1) Pembaruan hukum agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
- 2) Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah.
- 3) Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.
- 4) Perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan penguasaan tanah mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai program *landreform*.
- 5) Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang

terkandung didalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Sifat dan ruang lingkup pengaturan hukum pertanahan di Indonesia dapat dijelaskan semenjak jaman Hindia Belanda bahwa politik hukum pertanahan pada zaman itu dengan asas *domein* dan *kaula* Negara tertentu yang mendapat prioritas dan fasilitas dalam bidang penguasaan dan penggunaan tanah sedangkan golongan bumi putra kurang mendapatkan perhatian dan perlindungan. Menurut *Agrarische Wet* Pemerintah HB bertindak sama kedudukannya dengan orang, tampak adanya campur tangan pemerintah dalam masalah agrarian pada umumnya, sedangkan setelah Indonesia merdeka pemerintah bertindak selaku penguasa. Hukum agraria Negara RI bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat untuk menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila dan UUD 45 (Pasal 33 ayat 3).

Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria mengatur beberapa hal sebagai berikut :

- 1) Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang, udara dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.
- 2) Hubungan hukum antara Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia dengan bumi, air, ruang udara, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.
Atas dasar hak menguasai tersebut maka Negara dapat :
 - a) Menentukan bermacam-macam hak atas tanah.
 - b) Mengatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dengan melakukan :
 - 1) Membuat perencanaan/planning mengenai penyediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, ruang udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
 - 2) Mencabut hak-hak atas tanah untuk keperluan kepentingan umum.

- 3) Menerima kembali tanah-tanah yang : ditelantarkan, dilepaskan, subyek hak tidak memenuhi syarat.
- 4) mengusahakan agar usaha-usaha di lapangan agraria diatur sedemikian rupa sehingga meningkatkan produksi dan kemakmuran rakyat. Tujuan diberikannya hak menguasai kepada Negara ialah : untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Hak Negara untuk menguasai pada hakekatnya memberi kewenangan kepada Negara untuk : mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, ruang udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
- 5) Hubungan antara orang baik sendiri-sendiri dan badan hukum dengan bumi, air, ruang udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Yang dimaksud dengan hak atas tanah ialah : “ Hak yang memberikan wewenang untuk mempergunakan permukaan atau tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hukum agraria menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Sebutan agrarian atau dalam bahasa Inggris disebut *agrarian* selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian, Sebutan *agrarian laws* bahkan seringkali digunakan untuk menunjukan kepada perangkat peraturan-

peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan tanah pemilikinya.

Di Indonesia sebutan agraria dilingkungan Admistrasi Pemerintah dipakai dalam arti tanah baik tanah pertanian maupun non pertanian, tetapi *Agrarisches recht* atau Hukum Agraria di lingkungan Admistrasi Pemerintah di batasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi penguasa dalam melaksanakan kebijaksanaannya di bidang pertanahan, maka perangkat hukum tersebut merupakan bagian dari hukum administrasi Negara.⁶

Dengan pemakaian sebutan agraria dalam arti yang demikian luas dalam Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria maka sudah selayaknya Hukum Agraria bukan hanya merupakan suatu perangkat bidang hukum. Hukum Agraria merupakan suatu kelompok berbagi bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu. Kelompok bidang hukum tersebut meliputi hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan dan hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.⁷

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang pokok-pokok Agraria merupakan produk hukum yang mengakiri hukum agraria kolonial yakni Undang-Undang Agraria Tahun 1870 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang pokok-pokok Agraria sebagai produk hukum paling populis sekaligus benteng hukum agrarian nasional terutama karena memprioritaskan redistribusi tanah bagi petani miskin, menegakkan fungsi sosial dari tanah, serta melarang dominasi pihak swasta dalam sektor agraris. Ini merupakan kemenangan kecil bagi petani miskin.⁸

Tanah mempunyai makna yang sangat luas, karena didalamnya tidak hanya terkandung aspek fisik, tetapi juga aspek ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum

⁶ Kurniawan Ghazali, Cara Mudah Mengurus Sertifikat Tanah, Jakarta, Kara Pena, 2013, h.

⁷ Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2011, h. 6-7

⁸ Bernhard Limbong, Politik Pertanahan, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014, h. 184

ekonomi, produksi dan aspek pertahanan dan keamanan. Dan didalam paper ini penulis akan memaparkan nilai filosofis tanah dan untuk mengetahui tujuan hukum agrarian, yaitu mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat untuk menuju masyarakat adil dan makmur Pancasila dan berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945.

Hukum tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya. *Ia hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak* penguasaan atas tanah. Dengan demikian hukum tanah adalah ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak-hak penguasa tanah sebagai satu kesatuan yang merupakan sistem. Dalam hukum tanah kita sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (pasal 4 ayat (1) UUPA), sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berdimensi dua dengan berukuran panjang dan lebar.⁹

Dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah yang diperlukan oleh pemerintah telah dibuat aturan-aturan hukum untuk melandasi kegiatan tersebut. Walaupun dalam aturan tersebut telah dinyatakan bahwa dalam penyediaan tanah tersebut tidak boleh merugikan kepentingan umum dan kepentingan masyarakat tetapi dalam kenyataannya ternyata banyak menimbulkan masalah yang berlarut.

Pengertian tanah telah membawa implikasi yang luas dalam bidang pertanahan. Secara filosofi hukum adat melihat tanah sebagai benda berjiwa yang yang tidak boleh dipisahkan persekutuannya dengan manusia. Tanah dan manusia, meskipun berbeda wujud dan jati diri, namun merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dalam jalinan susunan keabadian tata alam besar (*micro-cosmos*). Dalam pada itu, tanah

dipahami secara luas, sehingga meliputi semua unsur bumi, air, udara, kekayaan alam serta manusia sebagai pusat, maupun roh-roh dalam supranatural yang terjalin secara menyeluruh.¹⁰

Pandangan yang melihat tanah secara utuh menyeluruh (*holistic*) ini ketika akan dijabarkan ke dalam azas dan pranata hukum, tampaknya mengalami dinamika dan modifikasi. Sebagai contoh dalam penguasaan dan pemilikan tanah dikenal azas pemisahan horizontal (*horizontale scheidung*),¹¹ yaitu suatu azas yang menyatakan bahwa pemilik tanah tidak otomatis sebagai pemilik benda-benda yang ada diatas tanah.

Dalam upaya meminimalisir terhadap sengketa kepemilikan hak atas tanah, maka diperlukan strategi yang komprehensif guna mengantisipasi dan mengurangi angka sengketa di bidang pertanahan, maka untuk itu perlu dilaksanakan bebrapa upaya strategi sebagai berikut:¹²

- 1) Strategi Adminstrasi Negara, yang sangat membutuhkan professional yang komprehensif/holistic (multidisiplin) yang tidak dapat diserahkan kepada professional berorientasi produk, perubahan struktur organisasi sektoral bukan berdasarkan produk (komoditas) tetapi struktur organisasi atas dasar proses. Hal ini meminimalisasi kepentingan-kepentingan sektoral atas dasar produk yang berdampak kebijakan yang dibuat menteri sebenarnya hanya salah satu hasil deputy yang tupoksinya produk bukan proses yang membutuhkan professional multi disiplin).
- 2) Strategi Yudikatif menyelesaikan timpang tindih perundangan dan rekomendasi perumusan payung regulasi pertanahan Negara dapat dibentuk “KPN” Komisi Pertahanan Negara yang merupakan bentuk implementasi

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaanya)*, Jakarta : Djambatan, 1994, h. 14

¹⁰ Oloan Sitorus Zaki Zierrad, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasinya*, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia (MKTI), 2006, h. 3

¹¹ Husni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konstek UUPA-UUPR-UUPLH*, Jakarta, Rajawali Pers, 2008, h. 238

¹² A P Perlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Bandung : Mandar Maju, 1998, h.82

regulasi kekuasaan Negara terhadap tanah Negara, yang sekarang diemban oleh kekuasaan pemerintah dan hanya sektoral.

- 3) Strategi legislatif (wakil rakyat) bersama presiden berkewajiban mengatur semua kebijakan terkait kekuasaan Negara, RAPBN (anggaran dan pendapatan belanja Negara sudah benar, RPTPN (Rencana Penyediaan Tanah Pembangunan Negara saat belum bekerja legislatif, eksekutif pun menyerahkan pada sektoral yang menguasai (administrative-BPN, penguasaan tanah dominan –kehutanan). Pertanyaannya apakah kehutanan bukan sektoral komoditas? Mengapa menguasai tanah Negara dan semua sektor mengacu kalau tidak mau dikatakan berbenturan oleh kekuasaan oleh kehutanan yang sebenarnya penguasaannya oleh kekuasaan Negara. Sehingga perlu pertanyaan besar dimana letak Demokrasinya untuk rakyat tanpa kekuasaan Negara yang bekerja (executive bersama legislative terkait dengan tanah, mengapa anggaran bisa).

2. Temuan Penelitian

Solusi yang dapat dilakukan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pemalang atas pelanggaran kepemilikan tanah *absentee* dapat dilakukan dengan terlebih dahulu mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya kepemilikan tanah *absentee* di Kabupaten Pemalang sebagaimana teruraikan di atas.

Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pemalang merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional (BPN), 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 opsional terdistribusikan kepada empat unit kerja pada Kantor Pertanahan yaitu:

- 1) Sub Bagian Tata Usaha (TU)
 - 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)
 - a. Menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang pengaturan dan 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*, dan tanah partikelir, pemberian izin 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)
 - 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)
- a. Melakukan identifikasi, pengukuran, pemetaan, dan menyiapkan pendaftaran tanah konversi tanah milik adapt.
 - b. Menyiapkan pendaftaran hak – hak atas tanah berdasarkan pemberian hak dan pengakuan hak, mengumpulkan data dan 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.

Berdasarkan struktur organisasi Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pemalang atas pelanggaran kepemilikan tanah absentee yakni Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang jelas dan tegas. 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 pekerjaan orang lain yang melampaui batas.

Kemudian ayat (2) dari pasal yang sama juga memperhatikan adanya perbedaan dalam keadaan dan keperluan hukum berbagai golongan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Penekanan dari aturan ini adalah akan diberikannya jaminan perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah.

Dalam 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 yang diatur dalam PP No. 224 Tahun 1961 jo PP No. 41 Tahun 1964 masih berlaku hingga saat ini, ternyata di Kabupaten Pemalang masih banyak dijumpai tanah – tanah absentee, dan sejauh ini kantor Pertanahan memang belum melakukan hal yang konkrit untuk menunjang terlaksananya efektifitas larangan pemilikan tanah absentee tersebut. Hal ini terbukti dari adanya tanah – tanah absentee yang lolos dari pantauan Badan ecuali dalam hal

Menurut salah seorang staf dari Badan Pertanahn Nasional Kabupaten Pemalang 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 kecuali dalam hal letak tanah itu berbatasan antarkecamatan, maka tidak akan diproses dalam pembuatan sertifikatnya. Tapi yang kemudian terjadi adalah, jika pemilikh tanah yang kenyataannya absentee dating dengan

membawa KTP daerah tempattanah itu berada sehingga Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pematang tidak berani menolak untuk memproses berkas – berkas tersebut, karena secara formal semua syarat sudah terpenuhi. Dan disini pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pematang 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, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pematang telah melakukan upaya yaitu penertiban hukum dengan mengadakan penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas. Penyuluhan diadakan dengan dating ke lapangan untuk mengumpulkan atau memantau keadaan inventarisasi ke daerah-daerah yaitu memantau seperti di kecamatan-kecamatan, dimana kecamatan merupakan sentral daripada peralihan hak supaya tidak dilakukan jual beli secara absentee.

Dengan adanya penyuluhan tersebut dapat dikembangkan disiplin hukum yaitu bahwa para pejabat yang berkaitan dengan masalah pertanahan mematuhi dan menerapkan hukum pertanahan yang berlaku, dan masyarakat dengan pengetahuannya atas hukum pertanahan akan mematuhi, maka hal ini apabila terjadi penyimpangan terhadap peraturan yang berlaku dapat diluruskan kembali sebagaimana mestinya.

Hanya saja pemerintah di sini belum bisa menerapkan secara tegas mengenai sanksi sebagaimana yang telah ditetapkan dalam PP No. 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 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 Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pematang belum pernah adanya penerapan sanksi pidana tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa penegakan hukum terhadap larangan tanah absentee 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.

Dari adanya factor-faktor yang menyebabkan terjadinya tanah absentee dikabupaten pematang maka dapat dianalisis solusi atas permasalahan kepemilikan tanah absentee di Kabupaten Pematang oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pematang yakni sebagai berikut :

1. Penertiban Administrasi
Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pematang telah melakukan penertiban administrasi, yaitu dengan melakukan pengawasan yang ketat terhadap pemindahan hak atas tanah pertanian melalui kerjasama antara instansi yang terkait yaitu Kepala Desa, Kecamatan dan PPAT/Notaris.
2. Sosialisasi kepada masyarakat
Yaitu melalui penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas terhadap masyarakat juga pejabat/aparat yang berkaitan dengan masalah pertanahan. Sosialisasi ini dilaksanakan dalam rangka untuk memberikan pengetahuan secara luas mengenai pengalihan hak atas tanah pertanian dan pembatasan larangannya baik kepada aparat desa,

kecamatan, PPAT, maupun seluruh lapisan masyarakat.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

a. Kesimpulan

1. Pelaksanaan pembelian tanah absentee yang melanggar peraturan perundang-undangan rangka untuk kepastian hukum di bidang pertanahan oleh pemerintah, maka tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga penguasaan dan pemilikan tanah yang melebihi batas serta tanah absentee tidak diperbolehkan. Hal ini sesuai dengan pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, dalam jangka waktu enam bulan wajib mengalihkan hak tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah tersebut kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.
2. Pembelian tanah absentee melanggar peraturan perundang-undangan tersebut karena melanggar hal-hal : a) Tujuan social ekonomis yakni untuk memperbaiki keadaan social ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi social pada hak milik dan memperbaiki produksi nasional khususnya sector pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat, b) Tujuan social politis yakni untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas dan mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil dan c) Tujuan mental psikologis yakni untuk

meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah dan memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.

b. Saran

Agar perlu adanya koordinasi antara Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pemalang dengan Kantor Kecamatan dan PPAT/Notaris, namun penguatan koordinasi ini harus diikuti dengan manajemen administrasi yang sehat dan rapih dari Kantor Kecamatan khususnya dalam pembuatan KTP ganda.

DAFTAR PUSTAKA

- Dr. Suci Hartati, SH.M.Hum: Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Pancasakti Tegal.
- Andi Yuli Mustika: Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Pancasakti Tegal.
- Bernard Limbong, *Politik Pertanahan*, Jakarta, Margaretha Pustaka, 2014, hlm.189.
- Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agrisbisnis*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2010, h. 72
- Kurniawan Ghazali, *Cara Mudah Mengurus Sertifikat Tanah*, Jakarta, Kara Pena, 2013, h.
- Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2011, h. 6-7
- Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014, h. 184
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksananya)*, Jakarta : Djambatan, 1994, h. 14
- Oloan Sitorus Zaki Zierrad, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan*

Implementasinya, Yogyakarta, Mitra
Kebijakan Tanah Indonesia (MKTI),
2006, h. 3

A P Perlindungan, *Pendaftaran Tanah Di
Indonesia*, Bandung : Mandar Maju,
1998, h.82

Husni, *Hukum Penataan Ruang dan
Penatagunaan Tanah Dalam Konstek
UUPA-UUPR-UUPLH*, Jakarta,
Rajawali Pers, 2008, h. 238