

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Persoalan tentang tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting karena sebagian besar kehidupan manusia tergantung pada tanah. Agama sudah mengajarkan pula bahwa manusia berasal dari tanah. Tanah adalah tempat bermukim bagi umat manusia disamping sebagai sumber kehidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani. Tanah dapat dinilai pula sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen karena memberikan suatu kemantapan untuk dicadangkan bagi kehidupan dimasa mendatang. Dan pada akhirnya tanah pulalah yang dijadikan tempat persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia. Oleh karena itu tanah mempunyai peranan penting dalam kehidupan manusia di dunia ini.

Tanah bagi kehidupan manusia tidak hanya mempunyai nilai ekonomis sebagaimana anggapan beberapa pihak akan tetapi juga mengandung aspek sosial, politik kultural, psikologis dan hankamnas sehingga oleh karenanya dalam rangka pemecahan aneka permasalahan yang berkenan dengan soal-soal pertanahan dewasa ini bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum semata akan tetapi juga harus memperhatikan asas kesejahteraan (*prosperity*), asas ketertiban dan keamanan (*security*) dan asas kemanusiaan (*humanity*) agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat.

Tanah merupakan suatu karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh rakyat Indonesia dan oleh karena itu, sudah semestinya pemanfaatan fungsi tanah ditujukan untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Masalah pertanahan seperti penguasaan dan kepemilikan tanah pada negara-negara yang berlatar belakang agraris, sudah secara tegas diatur dalam peraturan mengenai pertanahan.

Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan: bumi, air, dan ruang angkasa dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan Pasal tersebut maka sudah seharusnya pemanfaatan tanah haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh berkembang dalam masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu Pemerintah telah menetapkan peraturan khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Kendati UUPA ini secara formal merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi mengingat sifatnya sebagai peraturan dasar, dalam undang-undang tersebut hanya dimuat mengenai asas-asas dan garis besarnya saja. Mengenai pelaksanaan lebih lanjut terhadap UUPA telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan pemerintah lainnya, termasuk di dalamnya mengenai tanah absentee.

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya “Program Landreform” di Indonesia yang bertujuan untuk

mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Salah satu dari program landreform adalah pelarangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*, yang berpangkal pada dasar hukum Pasal 10 UUPA.

Menurut pandangan penulis masalah pertanahan di Indonesia masih belum tertib dan terarah. Hal ini dapat dilihat dari penggunaan tanah yang masih tumpang tindih (*overlapping*) dalam berbagai kepentingan yang tidak sesuai dengan rencana Tata Guna Tanah baik secara nasional maupun regional. Di samping itu penguasaan dan pemilikan tanah masih menunjukkan ketimpangan dalam masyarakat, antara lain ada sekelompok kecil masyarakat memiliki penguasaan tanah secara berlebihan dan melampaui batas sedangkan di lain pihak kelompok terbesar daripada masyarakat mempunyai tanah dalam jumlah yang sangat terbatas bahkan banyak pula yang tidak mempunyai tanah sama sekali dan terpaksa hidup sebagai buruh tani. Hal ini sangat bertentangan dari prinsip keadilan sosial. Selain itu tidak jarang pula timbul kasus berupa penguasaan tanah oleh oknum-oknum tertentu yang tidak memiliki hak atas itu.

Secara peraturan perundang-undangan terdapat lima masalah di bidang pertanahan yang sering mencuat ke permukaan, yaitu ¹:

- a. Fungsi sosial tanah.
- b. Batas maksimum pemilikan tanah.
- c. Pemilikan tanah *Absentee*.

¹ Vide Pasal 6,7, 10, 13, dan 18 UUPA.

- d. Monopoli pemilikan tanah
- e. Penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum.

Kelima hal ini baik secara langsung maupun tidak memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan, yang tidak mudah diselesaikan. Masalah menjadi semakin rumit, karena gencarnya aktivitas pembangunan menyebabkan terlupakannya unsur keadilan di bidang pertanahan. Penerapan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, misalnya, masih sering bias dalam praktek di lapangan.

Penataan mengenai penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah sebagai suatu program nasional sudah dicanangkan semenjak tahun 1960 dengan diundangkannya UUPA (UU. No 5 Tahun 1960) pada tanggal 24 September 1960 sebagai landasan hukum bagi program yang dimaksud.

Untuk melakukan penataan kembali penggunaan, pemilikan dan penguasaan tanah tentu diperlukan pula adanya perbaikan dan penyempurnaan terhadap dasar hukum yang diperlukan untuk melaksanakan program tersebut. UUPA sebagai dasar pokok daripada hukum agraria sudah cukup memadai dan tidak perlu diubah lagi maka arah pembaruan ini adalah ditujukan kepada peraturan-peraturan pelaksanaannya yang dirasakan tidak sesuai lagi dan mempersiapkan peraturan-peraturan yang ditujukan di dalam UUPA untuk diadakan sehingga program ini benar-benar dilaksanakan di atas landasan hukum yang kuat.

Penetapan UUPA dimaksudkan untuk menghapuskan adanya dualisme di lapangan hukum agraria, di mana di satu pihak berlaku hukum adat sebagai

hukum yang berlaku bagi tanah dan rakyat pribumi serta hukum barat yang termuat dalam berbagai peraturan bagi tanah-tanah dan mereka yang dulunya tunduk pada ketentuan tersebut. Dengan adanya UUPA, dualisme yang demikian menjadi hapus dengan diperluasnya pemberlakuan hukum adat bagi semua penduduk.

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya “Program Landreform” di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila².

Dalam rangka untuk kepastian hukum di bidang pertanahan oleh pemerintah, maka tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga penguasaan dan pemilikan tanah secara *absentee* tidak diperbolehkan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 jo Pasal 1 PP No. 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 di luar kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, 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 kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

² Effendi Perangin, Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, Jakarta : CV. Rajawali, 1986, hal :122

Ada beberapa pengecualian terhadap larangan kepemilikan tanah secara *Absentee* yaitu sebagai berikut³:

1. Terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asalkan jarak tempat pemilik itu dan tanahnya, masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.
2. Mereka yang sedang menjalankan tugas Negara.
3. Mereka yang menunaikan kewajiban agama.
4. Mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.
5. Pegawai negeri atau yang dipersamakan.
6. Pensiunan pegawai negeri atau yang dipersamakan
7. Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri atau yang dipersamakan.

Larangan kepemilikan tanah secara *absentee* tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas negara misalnya: pergi dinas ke luar negeri, menunaikan ibadah haji, dan lain sebagainya. Juga pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta mereka yang dipersamakan, yang sedang menjalankan tugas negara boleh memiliki tanah di luar kecamatan, tetapi pemilikan itu terbatas pada 2/5 luas maksimum yang ditentukan.

Tanah *absentee* ini terjadi juga pada masyarakat di Kecamatan Bangkinang Seberang, permasalahan adalah terjadinya transaksi jual beli sebidang

³ Vide Pasal 3 PP Nomor 41 Tahun 1964.

tanah yang terletak di wilayah Kecamatan Bangkinang Seberang Kabupaten Kampar. Penjualnya berdomisili di pulau Jawa yang dibuktikan dengan kartu identitas berbentuk e-KTP keluaran pulau Jawa sementara pembeli adalah asli penduduk Kabupaten Kampar yang dibuktikan dengan kartu identitas e-KTP keluaran Kabupaten Kampar. Para pihak melakukan transaksi jual beli dihadapan Notaris & PPAT Nuzul, SH yang berkedudukan hukum di wilayah Kabupaten Kampar. Setelah kesepakatan jual beli dilakukan, pembeli dan penjual sepakat memilih Notaris & PPAT Nuzul, SH. Setelah proses jual beli tersebut selesai tanah tersebut didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar untuk mendaftarkan sertifikat tanah atas nama pembeli, namun mengalami kendala dikarenakan e-KTP pembeli diluar letak tanah yang berada di Kecamatan Bangkinang Seberang (dimana e-KTP Pembeli tercantum Kecamatan Bangkinang). Jika proses ini tetap dilaksanakan juga maka akan bertentangan dengan UUPA Pasal 10 dan Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 jo PP No. 41 Tahun 1964. Oleh karena itu dari pihak Notaris memberikan solusi agar pembeli mengurus surat keterangan domisili pada Kecamatan Bangkinang Seberang. Dalam hal ini sebidang tanah tersebut dianggap sebagai tanah absentee dikarenakan pemilik tanah tersebut berdomisili di luar kabupaten Kampar⁴.

Permasalahan diatas belum sesuai dengan hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia, karena tanah yang tidak ditempati atau dipergunakan oleh pemiliknya bahwa pemilik juga berdomisili di Yogyakarta.

⁴ Hasil wawancara dengan Notaris & PPAT Nuzul, SH.

Berdasarkan gambaran dari latar belakang tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang diberi judul **“Proses Peralihan Hak Milik atas Tanah Absentee di Kecamatan Bangkinang Seberang Menurut Hukum Pertanahan Indonesia”**.

B. Pokok Masalah.

Dari uraian yang dikemukakan sebelumnya maka didapatkan beberapa masalah pokok yang kemudian akan dibahas dalam penelitian ini. Adapun masalah pokok tersebut adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah proses peralihan hak milik atas tanah absentee di Kecamatan Bangkinang Seberang menurut Hukum Pertanahan Indonesia ?
2. Apa saja yang menjadi kendala dalam proses peralihan hak atas tanah absentee tersebut?
3. Bagaimanakah upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar dalam mengatasi permasalahan tanah absentee tersebut?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.

1. Tujuan Penelitian.

Adapun tujuan yang hendak dicapai melalui penulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bentuk proses peralihan hak milik atas tanah absentee di Kecamatan Bangkinang Seberang menurut Hukum Pertanahan Indonesia.

- b. Untuk mengetahui kendala dalam proses peralihan hak atas tanah absentee.
 - c. Untuk mengetahui upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar dalam mengatasi permasalahan tanah absentee.
2. Kegunaan Penelitian.

Kegunaan yang penulis harapkan sejauh ini melalui penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Sebagai bahan masukan untuk menambah serta memperluas pengetahuan penulis, yang khususnya berkaitan dengan masalah pertanahan dalam hal ini tanah absentee.
- b. Untuk memberikan sumbangan pengetahuan dan pikiran bagi almamater pada tempat penulis berkuliah, yaitu Pasca Sarjana program studi Hukum Universitas Islam Riau.
- c. Sebagai bahan perbandingan bagi peneliti lain yang hendak melakukan penelitian lebih lanjut

D. Kerangka Teori.

Teori yang terkandung dalam penulisan karya tulis ilmiah tentang proses peralihan tanah absentee terdiri atas :

1. Teori Negara Hukum.

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Maksud disini adalah Negara yang menegakkan

supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.

Padmo Wahjono memahami hukum sebagai suatu wahana untuk menyelenggarakan kehidupan Negara atau ketertiban dan menyelenggarakan kehidupan Negara atau ketertiban dan menyelenggarakan kesejahteraan social. Pengertian ini tercermin dalam rumusan penjelasan UUD NRI 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan bahwa UUD hanya memuat aturan pokok atau garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggaraan Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan sosial⁵.

Negara hukum yang dimaksud adalah Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup bagi warga negaranya, dan sebagai dasar dari keadilan perlu diajarkan kesusilaan kepada setiap manusia agar menjadi warga Negara yang baik⁶.

Secara umum dalam setiap Negara yang menganut paham Negara hukum, selalu berlaku tiga prinsip dasar, yakni supremasi hukum, kesetaraan dihadapan hukum, dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum⁷.

2. Teori Negara Kesejahteraan.

Kehidupan yang didambakan oleh semua manusia di dunia ini adalah kesejahteraan. Baik yang tinggal di kota maupun yang di desa, semua

⁵ Padmo Wahjono. *Konsep Yuridis Negara Hukum Republik Indonesia*. Raja Grafindo, Jakarta. 1982. Hal 18.

⁶ Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Sinar Bakti, Jakarta. 1998. Hal 153.

⁷ Ibid.

mendambakan kehidupan yang sejahtera, baik sejahtera lahir maupun bathin. Namun dalam perjalanannya, kehidupan yang dijalani oleh manusia tak selamanya dalam kondisi sejahtera. Pasang surut kehidupan ini membuat manusia selalu berusaha untuk mencari cara agar tetap sejahtera. Mulai dari pekerjaan kasar seperti buruh atau sejenisnya, sampai pekerjaan kantoran yang bisa sampai ratusan juta gajinya dilakoni oleh manusia.

Di Indonesia kesejahteraan sosial dijamin oleh UUD 1945 pasal 33 dan pasal 34. Dalam UUD 1945 jelas disebutkan bahwa kemakmuran rakyat yang lebih diutamakan dari pada kemakmuran perseorangan, fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Namun pada kenyataannya hingga saat ini masih banyak rakyat Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan dan terlantar tidak mendapatkan perhatian.

Ada juga pendapat yang mengatakan bahwa kesejahteraan masyarakat merupakan suatu hal yang bersifat subjektif. Artinya, tiap orang mempunyai pandangan hidup, tujuan hidup, dan cara-cara hidup yang berbeda. Oleh karena itu, kita harus memberikan nilai-nilai yang berbeda pula terhadap faktor-faktor yang menentukan tingkat kesejahteraan mereka. Seperti ada sekelompok orang yang menekankan kepada penumpukan kekayaan dan memperoleh pendapatan yang tinggi sebagai unsur penting untuk mencapai kepuasan hidup yang lebih tinggi. Ada pula sekelompok orang yang lebih suka untuk memperoleh waktu senggang (*leisure time*) yang lebih banyak dan enggan bekerja lebih keras untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi.

3. Teori kewenangan

Untuk melaksanakan fungsi pemerintahan, kekuasaan dan kewenangan sangatlah penting. Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang sering digunakan dalam hukum publik. Dalam hal ini terdapat perbedaan antara kewenangan dan kekuasaan.

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, wewenang dapat berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain, serta fungsi yang boleh dilaksanakan. Sementara kekuasaan dapat diartikan sebagai kemampuan orang atau golongan untuk menguasai orang atau golongan lain berdasar kewibawaan, wewenang, charisma atau kekuasaan fisik, serta dapat juga diartikan sebagai menciptakan dan memantapkan kedamaian, keadilan serta mencegah dan menindak ketidakdamaian atau ketidakadilan.

Kewenangan dapat disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan Undang-Undang atau legislative dari kekuasaan eksekutif atau administratif.

Kewenangan dapat diperoleh melalui :

- a. Atribusi, yaitu wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam hukum tata Negara atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam menjalankan pemerintahannya, yang dapat menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi maupun peraturan perundang-undangan.

- b. Mandat yaitu kewenangan yang bersumber dari proses pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah.
- c. Delegasi, yaitu kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada orang lain dengan dasar peraturan perundang-undangan, dalam kewenangan ini tanggungjawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut. Dasar dari kewenangan ini adalah peraturan perundang-undangan, tanpa adanya peraturan maka tidak akan ada pelimpahan.

Perkembangan hukum antara manusia dengan tanah di Indonesia juga mengalami perkembangan, dimana selama ini terjadi kesewenangan yang timbul dari proses penguasaan dan penggunaan tanah yang sejak dulu telah turun temurun, dimana tidak ada gangguan dari pihak lain dan disinilah letak mulai timbul kepemilikan secara pribadi terhadap suatu tanah.

Hak atas tanah merupakan kewenangan tertentu yang diberikan kepada seseorang untuk berbuat sesuatu akan tanahnya. Di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA ditentukan beberapa macam hak atas tanah antara lain :

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Guna Bangunan
4. Hak Pakai
5. Hak Sewa

6. Hak Membuka Tanah
7. Hak Memungut Hasil Hutan
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia. Pengaturan tentang penguasaan pemilikan tanah telah disadari dan dijalankan sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia. Perombakan atau pembaruan struktur keagrariaan terutama tanah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama rakyat tani yang semula tidak memiliki lahan olahan/garapan untuk memiliki tanah. Sehingga dapat dikatakan bahwa negara yang ingin maju harus mengadakan landreform.

Program Landreform meliputi ⁸:

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
2. Larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*.
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee/guntai*, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah Negara.
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian

, Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta, Djembatan, 2005. Hal 367.

6. 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.

Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*”, yang berarti tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echols dan Hasan Sadily, *Absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau *landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat⁹. Tanah yang sering dikategorikan sebagai tanah *absentee* adalah sebidang tanah yang peruntukannya tidak dipergunakan untuk fasilitas umum seperti perumahan, dll, namun lebih sering diperuntukkan bagi perkebunan, ladang, dan lain sejenisnya.

Secara yuridis, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* telah dituangkan dalam Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961 dan PP No 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e). Kedua Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal 10 UUPA, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan terhadap golongan ekonomi lemah¹⁰.

Dalam Pasal 10 UUPA telah dikemukakan bahwa yang mempunyai tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, sehingga kemudian diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut *absentee/guntai* yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar wilayah kecamatan tempat tinggal pemilik tanah. Pada pokoknya

⁹ John M. Echols dan Hasan Sadily, Kamus Inggris-Indonesia, (Jakarta : Gramedia, 1996), hal : 3

¹⁰, Effendi Perangin, op-cit. Hal 112.

dilarang memiliki tanah di luar kecamatan tempat letaknya tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak tempat pemilik itu dan tanahnya, masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Mengingat bahwa tujuan ketentuan Pasal 10 UUPA ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka secara yuridis ketentuan dalam pasal ini termasuk ketentuan-ketentuan hukum yang memaksa atau “*Dwingend Recht*”.

Menurut ketentuan Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961, disebutkan bahwa:

1. Ayat (1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tempat 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.
2. Ayat (2) Kewajiban dalam ayat (1) tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien.
3. Ayat (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan pada ayat (2) pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.

4. Ayat (4) Ketentuan ayat (1) dan (3) tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima Menteri Agraria. Bagi pegawai Negeri dan Pejabat Militer dan menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut UU No. 56 Tahun 1960
5. Ayat (5) Jika kewajiban pada ayat (1) dan (3) tidak dipenuhi maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah.

Jangka waktu pemindahan hak milik atas tanah pertanian yang dimaksud dalam pasal tersebut perlu dibatasi agar pemilik tanah yang bersangkutan tidak mengulur-ulur waktu dalam usahanya untuk memindahkan hak miliknya tersebut. Jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan atau terjadi pelanggaran terhadap larangan tersebut maka tanah yang bersangkutan akan diambil alih oleh Pemerintah untuk kemudahan didistribusikan dalam rangka program landreform, dan kepada bekas pemilik diberikan ganti rugi menurut ketentuan yang berlaku. Pemberian ganti rugi ini diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 PP. 224 Tahun 1961.

Jadi siapapun dalam hubungan dengan masalah pemilikan tanah *absentee* harus tunduk kepada Peraturan Pemerintah tersebut. Selain daripada itu dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 ditetapkan sanksi pidana kepada pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya.

Yang terjadi dalam praktik adalah bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara diam-diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut. Penguasaan tanah secara *absentee* ini pada umumnya diketahui oleh masyarakat sekitar¹¹. Di lapangan kerap banyak terjadi praktik kecurangan terhadap tanah *absentee*. Biasanya si pemilik lahan menyasatinya dengan membuat surat kuasa mutlak atau membuat KTP ganda. Akan tetapi, ternyata larangan pemilikan tanah secara *absentee* hanya untuk tanah pertanian, bukan untuk lahan yang akan digunakan untuk membangun properti¹².

Mengenai pengertian bahwa pemilik atau calon pemilik bertempat tinggal atau pindah di Kecamatan tempat letak tanah dimaksud, telah ditegaskan oleh Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria No. III Tahun 1963 tentang Pencegahan Usaha-Usaha Untuk Menghindari Pasal 3 PP No. 224/1961, yaitu sebagai berikut : “Pindah ke Kecamatan letak tanah” sebagai dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 haruslah diartikan bahwa mereka yang pindah ke tempat letak tanah benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah secara efisien”.

Mengamati Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria tersebut, maka secara nyata yang bersangkutan pindah ke tempat letak tanah dimaksud, berumah tangga, dan menjalankan kegiatan hidup bermasyarakat, bukan sekedar pernyataan KTP. Maka kepada PPAT perlu memperhatikan Pasal 39 ayat (1)

¹¹ Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2005), hal : 21.

¹² <http://www.rumahakyat.org/content/tanah-absentee-apakah-itu>

huruf g PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berbunyi :“PPAT menolak untuk membuat akta, jika : tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”¹³.

Sanksi bila PPAT mengabaikan ketentuan dimaksud terdapat dalam Pasal 62 PP 24/1997 tersebut. Sementara di dalam Undang-undang Jabatan Notaris (UUJN) No 2 Tahun 2014, tidak ditentukan secara eksplisit seperti pada PP 24/1997. Bahkan dalam Pasal 17 UUJN tentang larangan pun tidak ada ketentuan tersebut. Namun secara implisit ketentuan itu terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf e, yaitu : “Dalam menjalankan jabatannya, Notaris berkewajiban : memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya”.

Sementara di dalam Penjelasannya dikatakan: “Yang dimaksud dengan “alasan untuk menolaknya” adalah alasan yang mengakibatkan Notaris tidak berpihak, seperti adanya hubungan darah atau semenda dengan Notaris sendiri atau dengan suami/istrinya, salah satu pihak tidak mempunyai kemampuan bertindak untuk melakukan perbuatan, atau hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang”.

Yang dimaksud dengan “hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang” tentunya tidak terbatas pada UUJN, tetapi pengertiannya luas, termasuk larangan tentang kepemilikan tanah secara *absentee* sebagaimana diuraikan di atas. Kalau tidak, maka Notaris yang bersangkutan melanggar ketentuan peraturan

¹³ <https://sesukakita.wordpress.com/2012/10/19/kepemilikan-tanah-absentee-dan-landreform-di-indonesia/>. Diakses tanggal 4 Februari 2016.

perundang-undangan. Jadi, tidak dapat dibenarkan bila ada Perjanjian Ikatan Jual Beli yang objeknya adalah tanah pertanian (sawah) tetapi pembelinya berkedudukan *absentee*. Perjanjian Ikatan Jual beli sekalipun merupakan perjanjian permulaan, tetapi pada hakikatnya adalah jual-beli. Tidak ada satu pasal pun dalam peraturan perundang-undangan yang mengecualikan diperbolehkan dibuat Perjanjian Ikatan Jual Beli terhadap kepemilikan tanah *absentee*. Dibuat Perjanjian Ikatan Jual beli karena ada beberapa syarat yang belum bisa dipenuhi, tetapi bukan berarti belum dipenuhinya syarat itu (misalnya status objek masih berupa tanah sawah) maka dibuat perjanjian yang isinya justru melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan (larangan pemilikan tanah *absentee*). Hal ini akan menjadi problem di kemudian hari apabila si Pembeli hendak menindaklanjuti dengan pembuatan Akta Jual Beli. Sesuai dengan amanat Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN, seharusnya Notaris menjelaskan (memberikan penyuluhan hukum) kepada para pihak tentang larangan tersebut.

Ada dua cara untuk mengatasi masalah kepemilikan tanah secara *absentee* bagi calon pembeli, yaitu:

1. Pemohon (calon penerima hak) bertempat tinggal secara nyata di Kecamatan tempat letak objek.
2. Status tanah sawah (pertanian) tersebut diubah dahulu menjadi tanah pekarangan. Hal ini biasa dikenal dengan Ijin Pengeringan.

Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, yang

mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam Pasal 3 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi, antara lain :

1. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan.
2. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum
3. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah wilayah khusus
4. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah

E. Konsep Operasional.

Proses adalah runtunan perubahan (peristiwa) dalam perkembangan sesuatu¹⁴, dalam hal ini berarti tahapan yang harus dilalui ketika akan mengalami perkembangan terhadap sesuatu hal.

Peralihan adalah perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar hak atas berpindah dari yang mengalihkan kepada yang menerima pengalihan. Pengalihan atau pemindahan hak adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan memindahkan hak atau barang atau benda bergerak atau tidak bergerak¹⁵. Peralihan yang dimaksud dalam karya tulis ini adalah peralihan hak atas tanah, dimana UUPA mengatur mengenai pemindahan/peralihan hak atas

¹⁴ KBBI.web.id

¹⁵ Sudargo, *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2002, Hal 12

tanah yaitu dalam Pasal 20 Ayat (2), yaitu “hak milik dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain”.

Hak milik atas tanah merupakan sebuah hak yang diperoleh oleh seseorang berdasarkan perturan perundang-undangan yang berlaku, dimana hak tersebut dapat diperoleh melalui tahapan berupa hak atas tanah terjadi menurut hukum adat, hak atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah, hak atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang, dan hak atas tanah karena pemberian hak¹⁶.

Tanah absentee yaitu pemilikan tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah tersebut. Dengan kata lain tanah absentee adalah tanah yang letaknya berjauhan dengan pemiliknya¹⁷. Dalam penelitian ini tanah absentee tersebut adalah tanah yang terletak di Kecamatan Bangkinang seberang, yang merupakan sebuah wilayah yang terletak di Kabupaten Kampar dan merupakan bagian dari wilayah Provinsi Riau, Indonesia. Di samping julukan Bumi Sarimadu, Kabupaten Kampar yang beribukota di Bangkinang ini juga dikenal dengan julukan Serambi Mekkah di Provinsi Riau. Kabupaten ini memiliki luas 10.928,20 km² atau 12,26% dari luas Provinsi Riau¹⁸.

Hukum pertanahan Indonesia adalah sebuah aturan mengenai pertanahan di Indonesia yang merupakan salah satu hal yang diatur dalam UUPA, yang mengatur hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi. Hukum tanah

¹⁶ [Http://id.m.wikipedia.org/wiki](http://id.m.wikipedia.org/wiki).

¹⁷ Boedie harsono. Op-cit. Hal 384

¹⁸ https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Kampar

merupakan keseluruhan peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak penguasaan tanah yang merupakan lembaga hukum konkret¹⁹.

F. Metode Penelitian.

1. Jenis dan Sifat Penelitian.

Penelitian ini dilihat dari jenisnya merupakan penelitian survei, sedangkan dari sifat penelitian maka penelitian ini bersifat deskriptif karena memberikan gambaran tentang keadaan yang terjadi secara lengkap dan jelas tentang keberadaan tanah *absentee* yang berlokasi di Kabupaten Kampar menurut UUPA, yaitu terkait dengan proses pemberian hak, kendala yang dihadapi dan upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan di Kabupaten Kampar.

2. Objek Penelitian.

Adapun yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah tanah *absentee* yang terdapat di Kecamatan Bangkinang Seberang Kabupaten Kampar.

3. Data dan Sumber Data.

Data dan Sumber data yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah data dalam bentuk:

- a. Data primer, data ini diperoleh dari sumber di lapangan melalui penelitian yaitu dari responden. Teknik pengumpulan data primer dilakukan dengan cara observasi yaitu pengamatan yang dilakukan terhadap kenyataan fisik dari tanah-tanah *absentee/guntai*, dan dengan wawancara yaitu

¹⁹ <http://SyaifulRahayu.blogspot.com.2016/06.pengertian.hukum.tanah>.

mendapatkan informasi langsung dengan cara bertanya langsung kepada nara sumber yang telah ditentukan.

b. Data sekunder ialah data yang diperlukan untuk melengkapi data primer.

Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen dan studi kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh data sekunder dengan mempelajari perundang-undangan dan buku-buku atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder tersebut dibagi menjadi tiga, yaitu:

- 1) Bahan hukum primer, yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pertanahan, yang terdiri dari :
 - a) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Undang-Undang Pokok Agraria.
 - b) Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
 - c) Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian
 - d) Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan

hukum primer yaitu buku-buku, makalah-makalah dan hasil-hasil penelitian.

3) Bahan hukum Tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kamus lengkap Indonesia Online

4. Populasi dan Responden.

Adapun yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat yang melakukan jual beli tanah absentee di Kecamatan Bangkinang Seberang berjumlah 2 (dua) orang. Karena jumlah tersebut kecil maka seluruh populasi dijadikan responden. Oleh karena itu yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah:

- a. Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar.
- b. Pembeli dan penjual lahan tanah absentee sebanyak 2 orang.
- c. Notaris dan PPAT Nuzul sebanyak 1 orang.
- d. Kantor kelurahan Bangkinang seberang

5. Alat Pengumpul Data.

Dalam penelitian ini alat pengumpul data yang penulis gunakan adalah berupa wawancara, yaitu alat pengumpul data yang dilakukan dengan cara menanyakan sejumlah pertanyaan kepada nara sumber dalam hal ini responden bersangkutan sehubungan dengan permasalahan yang akan diteliti. Wawancara tersebut berpedoman pada data primer dan sekunder yang dikumpulkan, kemudian dipilah menurut masalah pokok yang selanjutnya diuraikan dalam bentuk kalimat untuk dianalisis lebih lanjut.

6. Analisis Data.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif yakni analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.

7. Metode Penarikan Kesimpulan.

Penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif, yaitu cara menarik kesimpulan dari hal yang umum ke hal yang khusus sehingga masalah yang akan dibahas dapat terungkap sesuai dengan tujuan dari penelitian.