

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Hukum Tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis ada pula yang tidak tertulis, yang semuanya mempunyai obyek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum konkret, beraspek publik dan perdata yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem. Oleh karena itu, Hukum Tanah merupakan satu bidang hukum yang mandiri dan sebagai Cabang Hukum yang mandiri mempunyai tempat sendiri dalam Tata Hukum Nasional.¹

Dalam tanah dikenal istilah “*landreform*” yang meliputi perombakan mengenai pemilikan tanah dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Jelas kiranya, bahwa tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Sesuai dengan tujuan tersebut di atas dan

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 30.

mengingat situasi dan kondisi agraria di Indonesia pada waktu itu, maka salah satu program *landreform* yaitu meliputi larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut “*absentee*” atau “guntai”.²

Pengertian tanah guntai pada waktu sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, adalah pemilikan tanah yang pemiliknya tidak hadir atau tidak tinggal di tempat dan tanah itu terletak. Pemilikan tanah guntai tidak dibatasi luas tanahnya, juga tak dibatasi peruntukan tanah guntai yang dimiliki, apakah untuk pembangunan perumahan, perusahaan, atau pertanian, juga pemiliknya dapat siapa saja.

Sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, maka tanah guntai mempunyai pengertian yang lebih sempit dari pengertian di atas, baik tujuan pemilikan, peruntukannya, maupun siapa yang dapat memiliki tanah guntai itu.³

Tujuan larangan atau penghapusan tersebut adalah untuk melenyapkan sistem pemerasan dan penumpukan tanah di tangan segelintir tuan-tuan tanah. Tujuan ini sesuai dengan tujuan *landreform* yang sudah dilaksanakan di berbagai negara untuk menghapuskan sistem *absentee/absenty landloards* yang merugikan kepentingan umum selama berabad-abad itu.⁴

² *Ibid*, hlm.

³ Saleh Adiwinata, *Bunga Rampai Hukum Perdata dan Tanah 1*, Remadja Karya C.V, Bandung, 1984, hlm. 16.

⁴ *Ibid*, hlm. 17.

Indonesia merupakan sebuah Negara agraris, dimana penduduknya sebagian besar memanfaatkan tanah sebagai sumber penghasilannya, dimana tanah tersebut dijadikan sebagai tanah pertanian yang sengaja mereka garap dengan baik bahkan sangat baik sehingga menghasilkan hasil garapan yang mempunyai nilai jual yang baik pula terlebih untuk menunjang hidup mereka.⁵

Tanah Pertanian tersebut mencakup semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan tanah, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak sebagaimana dijelaskan dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961.⁶

Dalam kehidupan sehari-hari, meskipun dilarang, pemilikan hak atas tanah *absentee* yang diperoleh dari peristiwa hukum banyak dijumpai di masyarakat. Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* dapat saja terjadi apabila perolehannya dari peristiwa pewarisan, dimana ahli waris bertempat tinggal diluar letak wilayah kecamatan harta warisan yang berupa tanah pertanian berada.

Sebagai contoh, seseorang yang bertempat tinggal di kota memperoleh warisan dari orang tuanya berupa tanah pertanian yang tertetak di desa, memuat hukum waris secara otomatis menjadikan ahli waris menjadi pemilik tanah dan

⁵ Darwin Ginting, *Reformasi Hukum Tanah dalam Rangka Perlindungan Hak Atas Tanah Perorangan dan Penanam Modal dalam Bidang Agrobisnis*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 73.

⁶ Elvira Permatasari, *Perlindungan Hukum Kepemilikan Tanah Absentee yang Diperoleh Akibat Tanah Absentee*, *Variajusticia*, Jurnal Voll 14 No (1) 2018, Universitas Narotama, hlm. 1.

berhak atas tanah *absentee*. Tanah pertanian tersebut tentunya akan tetap dikelola oleh ahli waris meskipun ahli waris bertempat tinggal di kota. Lain halnya apabila si ahli waris membiarkan tanah *absentee* tersebut, dalam artian tidak mengurus serta tidak memanfaatkan tanah *absentee* sebagaimana yang telah diamanatkan Undang-Undang, sehingga kepemilikan tanahnya adalah dilarang menurut peraturan Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Salah satu contoh nyatanya yaitu di Desa Santja Kabupaten Indramayu yang sekarang dikenal sebagai lokasi Kawasan hutan Perum Perhutani Unit III kawasan hutan Waru Sanca di Kabupaten Indramayu Jawa Barat dalam Putusan Pengadilan Negeri Indramayu dengan Nomor Register Perkara yang sudah masuk ke Pengadilan Negeri Indramayu Nomor : 43 / Pdt.G / 2013 / PN. Im.

Dalam kasus tersebut diketahui bahwa Penggugat yang bernama Tn. Ratma bin Enje Kartama, umur 60 tahun, pekerjaan Wiraswasta, beralamat di Kampung Nyampai Desa Karyawangi Kecamatan Parompong Kabupaten Bandung Barat tersebut telah menggugat Pemerintah Republik Indonesia cq Menteri Kehutanan Republik Indonesia cq Kepala Perum Perhutani Kantor Wilayah III Jawa Barat & Banten, di Jalan Soekarno Hatta No. 628 Km 14 Bandung. Penggugat menggugat Tergugat dengan dalih bahwa ia mempunyai seorang Nenek yang bernama Entje Kartama yang pada semasa hidupnya Nji Mas Enjeh alias Osah (Nenek dari Penggugat) memiliki dan meninggalkan harta peninggalan berupa beberapa bidang tanah sawah dan darat serta benda / bangunan yang berdiri di atasnya di wilayah hukum Negara Republik Indonesia

sebagaimana tercatat dan terdaftar pada Balai Harta Peninggalan Jakarta Departemen Kehakiman RI Kantor Wilayah VII DEP. Kehakiman DKI Jaya yang kini disebut dengan Unit Pelaksana Teknis yang berada di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya. Setelah diputus di Pengadilan Negeri Indramayu, pewaris tidak mendapatkan haknya bahkan hingga ganti kerugian terhadap tanah warisannya.

Dari singkat kronologi kasus di atas, secara umum syarat pokok dari orang yang meninggalkan warisan atau peninggal warisan adalah orang yang bebas, mereka bebas untuk menentukan kemauannya. Hukum waris dapat dikatakan sebagai seluruh aturan yang menyangkut penggantian kedudukan harta kekayaan orang yang meninggal dunia. Ketertiban hukum yang berkaitan dengan kepentingan publik mengharuskan pergantian kedudukan subyek hukum yang berhenti sebagai pendukung hak dan kewajiban hukum. Sedangkan para pihak yang mengambil alih semua hak dan kewajiban dinamakan ahli waris. Dalam hukum harta kekayaan para ahli waris pada hakekatnya melanjutkan pribadi pewaris sebagai individu atau bisa dikatakan para ahli waris mengisi kekosongan yang terjadi karena kematian, satu dan yang lain dalam konteks subyek-subyek hukum.⁷

Fakta-fakta dalam perkara pewarisan yang secara potensial yang umumnya dapat mempertautkan perkara dengan suatu sistem hukum baik lokal

⁷ Henny Tanuwidjaja, *Hukum Waris Menurut BW*, Cet. I., Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm. 5.

maupun asing adalah: Status dan kedudukan benda atau harta peninggalan; Penentuan kapasitas hukum atau kemampuan hukum si pewaris; Penentuan validitas substansial dan/atau formal dari *testamen*.

Dalam kehidupan nyata terdapat banyak fakta, yaitu segala sesuatu yang benar-benar ada. Di dalam ilmu hukum dikenal adanya dua macam fakta, yaitu fakta biasa dan fakta hukum. Fakta hukum adalah fakta yang diatur oleh hukum.³ Identifikasi fakta hukum merupakan suatu hal yang sangat esensial dalam praktik hukum karena bersangkutan paut dengan hak dan kewajiban seseorang.

Peristiwa hukum adalah peristiwa yang diatur oleh hukum. Dilihat dari segi isinya, peristiwa hukum dapat terjadi karena: *pertama*, Keadaan tertentu, misalnya orang yang sakit gila menyebabkan pengadilan memutuskan bahwa orang tersebut harus ditempatkan di bawah pengampunan; *kedua*, Kejadian alam, misalnya sebatang pohon disambar petir dan tumbang menimpa seorang pengantar surat yang sedang bertugas dengan mengendarai motor dan menewaskannya sehingga menimbulkan masalah asuransi dan tunjangan-tunjangan yang diterima oleh keluarganya; *ketiga*, Kejadian fisik yang menyangkut kehidupan manusia, yaitu kelahiran, kematian, dan usia tertentu yang menyebabkan seseorang dianggap cakap untuk melakukan tindakan hukum.

Peristiwa hukum yang dimaksud dalam penulisan ini adalah peristiwa kelahiran dan kematian yang menyebabkan beralihnya hak atas tanah kepada ahli waris, sehingga ahli waris berhak atas harta kepunyaan pewaris termasuk

memiliki tanah pertanian pewaris, apabila ahli waris berdomisili di luar daerah kecamatan dari obyek warisnya tersebut sehingga menyebabkan terjadinya perubahan status tanah garapan tersebut menjadi *absentee*, maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak si pewaris meninggal dunia, ahli waris diwajibkan memindahkan hak atas tanah tersebut kepada orang lain yang tinggal di kecamatan di mana tanah tersebut berada atau ia wajib untuk pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria apabila terdapat alasan yang wajar atas sebidang tanah berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian. Dari hasil penelitian, terjadinya tanah *absentee* dapat dilakukan dengan 5 cara, yaitu: tanah *absentee* yang dimiliki karena pindah domisili; tanah *absentee* yang dimiliki karena permohonan hak milik; tanah *absentee* yang dimiliki karena pinjam nama; tanah *absentee* yang dimiliki karena jual beli tanah pertanian; tanah *absentee* yang dimiliki karena warisan. Dalam kasus ini penulis akan membatasi kasus tanah *absentee* karena pewarisan,

Supriadi menyatakan bahwa program dari *landreform* tersebut antara lain: *pertama*, Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah; *kedua*, Larangan pemilikan tanah secara *absentee*; *ketiga*, Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara; *keempat*, 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.

Jika dilihat dari kronologis kasus di atas secara yuridis, permasalahan ini terletak pada perlindungan hukum terhadap ahli waris yang memiliki tanah di luar kecamatan (*absentee*) dan peraturan perundang-undangan yang mengatur program *Landreform* itu sendiri, yang salah satu asasnya adalah larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*. Sehingga dapat dikatakan bahwa gagalnya *Landreform* karena larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* yang didasarkan pada batas maksimum tanah pertanian tidak dapat dilaksanakan dengan baik, sehingga merugikan Warga Negara Indonesia salah satunya adalah Tn. Ratma bin Entje Kartama yang merupakan ahli waris dari neneknya yaitu Entje Kartama yang memiliki tanah di luar kecamatan.

Berkaitan dengan hal tersebut maka peran Kantor Pertanahan dalam hal ini sangat diharapkan dalam mensosialisasikan peraturan-peraturan yang ada mengenai larangan kepemilikan tanah *absentee/guntai* kepada seluruh masyarakat untuk menunjang terlaksananya program *Landreform* di Indonesia.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa meskipun larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* dilarang, tetapi dalam faktanya di dalam masyarakat masih dijumpai adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yang diperoleh akibat pewarisan. Berdasarkan latar belakang di atas, maka mendorong penulis tertarik untuk melakukan penelitian serta menuangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP AHLI WARIS YANG MEMILIKI TANAH DI LUAR**

KECAMATAN (*ABSENTEE*) DIHUBUNGAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 56 PRP TAHUN 1960 TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat saya identifikasikan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan tanah *absentee* pada saat ini sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap ahli waris yang memiliki tanah *absentee* dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian?
3. Bagaimanakah upaya penyelesaian terhadap permasalahan ahli waris yang memiliki tanah *absentee*?

C. Tujuan Penelitian

1. Ingin mengetahui dan mengkaji kedudukan tanah *absentee* pada saat ini sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku.
2. Ingin mengetahui dan mengkaji perlindungan hukum terhadap ahli waris yang memiliki tanah *absentee* dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
3. Ingin mengetahui dan mengkaji upaya penyelesaian terhadap permasalahan ahli waris yang memiliki tanah *absentee*.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian dari penulisan skripsi ini, yaitu :

1. Segi teoritis

- a) Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat memberikan masukan sekaligus menambah khasanah ilmu pengetahuan dan literatur dalam dunia akademis, khususnya tentang hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan pemilikan tanah guntai/*absentee*.
- b) Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk penelitian lebih lanjut, khususnya tentang hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan pemilikan tanah guntai/*absentee*.

2. Segi Praktis

Diharapkan dapat menjadi masukan yang berguna bagi instansi yang bersangkutan serta dibuat lebih efektif lagi mengenai aturan larangan pemilikan tanah pertanian secara guntai/ *absentee* supaya tidak terjadi lagi pemilikan tanah secara guntai/*absentee*.

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan:

“Negara Indonesia adalah Negara Hukum”

Hal ini menyatakan berarti segala perbuatan anggota masyarakat Indonesia harus berlandaskan hukum.

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh negara di Indonesia termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 selanjutnya disingkat UUD 1945 yang berbunyi:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar 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".⁸

Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan-perkataan “dikuasai” dalam pasal ini berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;

⁸ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)*, Citra Media, Yogyakarta, hlm. 76.

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Ketentuan larangan dari *Landreform* yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

Pasal 7

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

Pasal 10

- (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat (1) ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
- (3) Pengecualian terhadap azas tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

Pasal 17

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.

- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

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. Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian memberikan batasan penguasaan dan pemilikan tanah pertanian untuk perorangan dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Tidak padat, paling luas 20 (dua puluh) hektar.
2. Kurang padat, paling luas 12 (dua belas) hektar.
3. Cukup padat, paling luas 9 (sembilan) hektar.
4. Sangat padat, paling luas 6 (enam) hektar.

Daerah Desa Santja Kecamatan Haurgeulis Kabupaten Indramayu yang dikenal sebagai Kawasan Hutan Perum Perhutani Unit III ini termasuk ke dalam golongan Tidak Padat, paling luas 20 (dua puluh) hektar, karena

berdasarkan data dari website perum perhutani, Luas Wilayahnya adalah 40.701,05 Ha.⁹

Kemudian Dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa:

“ Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Asas ini berarti pemilik tanah pertanian mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya dan masih diperbolehkan menggunakan tenaga buruh tetapi harus dicegah praktek cara-cara pemerasan. Pemberian upah yang terlampau rendah kepada buruh-tani yang membantu mengerjakan dan mengusahakan tanah yang bersangkutan merupakan cara pemerasan, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan.

Ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut “*absentee*” atau dalam Bahasa Sunda: “guntai” tersebut diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah NO. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian:

- (1) Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain

⁹ Perum Perhutani, Kawasan Perum Perhutani Unit III Jawa Barat, www.perhutani.co.id, 2019.

- di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- (2) Kewajiban tersebut pada ayat (1) pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II.
 - (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.
 - (4) Ketentuan dalam ayat 1 dan 3 pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah dikecamatan tempat tinggalnya atau dikecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 2 pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang 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 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.
 - (5) Jika kewajiban tersebut pada ayat 1 dan 3 pasal ini tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.
 - (6) Kepada bekas pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat 5 pasal ini diberi ganti kerugian menurut Ketentuan Peraturan ini.¹⁰

Kemudian Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang

¹⁰ *Ibid*, hlm. 86.

Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (tambahan Pasal 3a s/d 3e) yang berbunyi:

Pasal I

Dalam Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 (Lembaran Negara tahun 1961 No. 280) sesudah pasal 3 diadakan ketentuanketentuan baru yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 3a

- (1) Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar Kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut di atas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah itu.
- (2) Jika pemilik tanah yang dimaksudkan pada ayat (1) pasal ini berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar Kecamatan tempat letak tanah itu, sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3b.

- (1) Pegawai Negeri dan Anggota Angkatan Bersenjata serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka, yang telah berhenti dalam menjalankan tugas Negara dan yang mempunyai hak atas tanah pertanian di luar Kecamatan tempat tinggalnya dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak ia mengakhiri tugasnya tersebut diwajibkan pindah ke Kecamatan letak tanah itu atau memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan di mana tanah itu terletak.
- (2) Dalam hal-hal tertentu yang dapat dianggap mempunyai alasan yang wajar, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) di atas dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria.

Pasal 3c

- (1) Jika seseorang memiliki hak atas tanah pertanian di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal, yang diperolehnya dari warisan, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak si pewaris meninggal diwajibkan untuk memindahkannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan di mana tanah itu terletak atau pindah ke Kecamatan letak tanah itu.
- (2) Dalam hal-hal tertentu yang dapat dianggap mempunyai alasan yang wajar jangka waktu tersebut dalam ayat (1) di atas dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria.

Pasal 3d

“Dilarang untuk melakukan semua bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.

Pasal 3e.

“Tidak dipenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut dalam pasal-pasal 3a, 3b, 3c dan 3d mengakibatkan baik tanah maupun pemilik tanah yang bersangkutan dikenakan ketentuan-ketentuan tersebut dalam pasal 3 ayat (5) dan (6) Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 (Lembaran-Negara tahun 1961 No. 280)”.

Sedang dasar hukumnya adalah Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria:

“Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat (1) ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.”

Pada pokoknya dilarang pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal si pemilik itu dan tanahnya menurut pertimbangan pada

waktu itu, Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II masih memungkinnya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.¹¹

Tanah-tanah pertanian letaknya di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *absentee* umumnya bertempat tinggal di kota tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee* adalah agar hasil yang diperoleh dari perusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.

Berhubungan dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang *absentee* di dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal 24 September 1961 wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan atau pindah ke kecamatan tersebut. Apabila kewajiban ini tidak dilaksanakan maka tanah pertanian itu akan diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah pertanian. Sehubungan dengan itu, maka perlu bagi para pemilik tanah pertanian bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, agar dapat mengerjakan sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang menetapkan bahwa :

- (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan ayat (1) akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.

¹¹ *Ibid*, hlm. 87.

- (3) Pengecualian dari pada asas tersebut pada ayat (1) ini diatur dalam peraturan perundangan.¹²

Ternyata, bahwa jangka waktu 6 (enam) bulan untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *absentee* itu tidak cukup. Maka oleh Menteri Agraria memperpanjangnya hingga tanggal 31 Desember 1962 (Keputusan Menteri Agraria No. Sk VI/6/Ka/1962 dimuat di dalam Lembaran Negara No. 2461), yaitu:

Menimbang:

- a. bahwa ternyata, jangka waktu 6 bulan untuk mengalihkan “tanah-tanah pertanian *absentee*” yang dimaksudkan dalam PP No. 224/1961 pasal 3 tidak cukup dan oleh karena itu perlu diperpanjang;
- b. bahwa karena waktunya sudah sangat mendesak, maka mendahului diperpanjangnya jangka waktu itu dengan Peraturan Pemerintah, perlu dikeluarkan suatu pemberitahuan dalam bentuk keputusan Menteri Agraria, agar dapat diketahui oleh orang-orang yang berkepentingan pada waktunya.

Mengingat:

Pasal 20 PP No. 224 Tahun 1961 (LN 1961-280)

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

Mendahului dikeluarkannya Peraturan Pemerintah yang bersangkutan, memperpanjang jangka waktu untuk mengalihkan “tanah-tanah pertanian *absentee*” yang dimaksudkan dalam pasal 3 PP No. 224 Tahun 1961 hingga akhir tahun 1962. Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, maka keputusan ini akan dimuat di dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.

¹² Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm. 122.

Untuk mencegah usaha-usaha yang bertujuan menghindarkan diri dari ketentuan tersebut di atas, dalam Pedomannya No. III Tahun 1963 oleh Menteri Pertanian dan Agraria dijelaskan, bahwa:

“pindah ke-kecamatan letak tanah yang bersangkutan”

haruslah diartikan bahwa mereka benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah miliknya secara efisien. Dengan demikian belumlah cukup jika seseorang telah mempunyai kartu-penduduk di tempat yang baru, padahal menurut kenyataan sehari-hari ia masih berada di tempat tinggalnya yang lama.¹³

Diberitahukan dari kewajiban tersebut di atas: mereka yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima pada waktu itu oleh Menteri Agraria (Sekarang Menteri Negara Agraria/Kepala BPN), selanjutnya disebut Menteri. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang diersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara perkecualian tersebut terbatas pada pemilikan tanah pertanian secara *absentee* seluas 2/5 dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan.

Dalam perkecualian itu termasuk pula pemilikan oleh isteri dan anak-anaknya yang masih menjadi tanggungannya. Tetapi sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti dalam

¹³ Boedi Harsono, *op.cit*, hlm. 385.

menjalankan tugas Negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut di atas dalam waktu 1 tahun terhitung sejak ia mengakhiri tugasnya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri jika ada alasan yang wajar. Adapun mengenai pengertian pegawai negeri dalam surat Departemen Pertanian dan Agraria (Kepala Direktorat Hukum) tanggal 19 Maret 1964 No. 1/1/150 dijelaskan, bahwa untuk menentukan apakah sesuatu golongan termasuk pegawai negeri atau tidak, harus berpedoman pada apa yang tercantum di dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian. Dalam Pasal 1 dari Undang-Undang tersebut ditentukan, bahwa:

“pegawai negeri adalah mereka yang memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat dan digaji menurut Peraturan Pemerintah yang berlaku dan dipekerjakan dalam suatu jabatan Negeri oleh Pejabat Negara atau Badan Negara yang berwenang”,

Termasuk dalam pengertian “pegawai negeri” itu: anggota-anggota angkatan perang dan kepolisian, pegawai-pegawai perusahaan negara, bank-bank negara dan daerah swatantra. Pegawai-pegawai Yayasan atau Dana yang didirikan oleh Negara atau Daerah Swantara bukan pegawai negeri, kecuali kalau mereka itu memang seorang pegawai negeri menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1961, yang dipekerjakan¹⁴ pada atau merangkap sebagai pegawai Yayasan atau Dana itu.

¹⁴ *Ibid*, hlm 386.

Larangan dari pemilikan tanah *absentee* tentunya mempunyai tujuan, yaitu ”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.¹⁵”

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, pemeratakan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan.”

Kepemilikan hak atas tanah *absentee* yang diperoleh dari peristiwa hukum salah satunya dapat saja terjadi melalui pewarisan, dimana ahli waris bertempat tinggal diluar letak wilayah kecamatan harta warisan yang berupa tanah pertanian berada. Pembahasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria dikemukakan, bahwa sebagai langkah pertama ke arah pelaksanaan asas, bahwa si empunya tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif, diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara *absentee* atau guntai, yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal empunya.¹⁶

¹⁵ Boedi Harsono, *loc.cit.*

¹⁶ Elvira Permatasari, *op.cit.*, hlm. 6.

Perlindungan hukum bagi ahli waris pemilik hak atas tanah *absentee* yang bertempat tinggal di luar daerah dalam hal ini perlindungan hukum diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada ahli waris, apabila pewarisan telah sesuai menurut peraturan perundang-undangan dalam arti ahli waris tersebut adalah benar-benar ahli waris dari pemilik tanah *absentee* serta ahli waris yang bertempat tinggal di luar daerah tersebut menggarap tanah pertaniannya, dengan demikian hukum memberikan perlindungan hukum bagi ahli waris tersebut hal ini sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria:

“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”

Adapun cara-cara pemerasan tersebut telah ditentukan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yaitu:

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Dengan demikian apabila ahli waris dari pewaris yang memiliki tanah *absentee* bertindak melakukan cara-cara pemerasan yang demikian maka ahli

waris tersebut tidak mendapat perlindungan hukum.¹⁷ Peristiwa hukum pewarisan menyebabkan ahli waris memiliki harta waris yang berupa tanah pertanian secara *absentee*. Apabila ahli waris tidak mengusahaan atau memanfaatkan tanah *absentee* sebagaimana mestinya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan maka tidak ada perlindungan hukum terhadap ahli waris tersebut. PP. No. 24 Tahun 1961 mewajibkan pemilik tanah pertanian secara *absentee* dalam waktu tertentu harus mengalihkan hak atas tanahnya, jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan akan diambil alih oleh pemerintah dan kepada bekas pemiliknya akan diberikan ganti kerugian.

F. Metode Penelitian

Ronny Hanityo Soemitro mengatakan bahwa penelitian pada umumnya dilakukan dengan tujuan menemukan, mengembangkan, ataupun menguji kebenaran suatu pengetahuan.

Menemukan artinya bahwa sesuatu tersebut, mengisi kekosongan atau kekurangan. Mengembangkan berarti penelitian ini dipakai untuk memperluas, menggali lebih dalam dari sesuatu yang ada. Menguji kebenaran berarti penelitian itu dipakai untuk mendapatkan kepastian apabila suatu pengetahuan diragukan kebenarannya.¹⁸

¹⁷ *Ibid*, hlm. 7.

¹⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 30.

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan adalah deskriptif analitis yaitu melakukan deskripsi terhadap hasil penelitian dengan data yang selengkap dan sedetail mungkin terhadap data primer dan juga data sekunder yang berhubungan dengan perlindungan hukum terhadap ahli waris yang memiliki tanah di luar kecamatan (*absentee*), yang selanjutnya dilakukan analisis terhadap hasil penelitian dengan menggunakan peraturan perundang-undangan dan teori yang relevan.

2. Metode Pendekatan

Dalam penulisan ini menggunakan pendekatan *Yuridis Normatif*, yaitu pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan/teori/konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin Ilmu Hukum yang *dogmatis*.¹⁹

3. Tahap Penelitian

Pada bagian ini diuraikan bagaimana tahap penelitian dilakukan. Tahapan penelitian adalah rangkaian kegiatan dalam penelitian yang diuraikan secara rinci mulai dari Tahap persiapan, Tahap penelitian dan Tahap penyusunan/Pembuatan Tugas Akhir. Untuk menjelaskan bagian ini dapat menggunakan ragaan sesuai dengan kebutuhan penelitian dengan melihat rujukan dalam buku teks yang direkomendasikan. Pada umumnya tahap penelitian normatif secara umum dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu mengumpulkan data berdasarkan:

¹⁹*Ibid*, hlm. 34.

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar maupun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum yang dimaksud disini tidak mengikat, yang terdiri dari buku-buku, makalah, hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.
- c. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang sifatnya melengkapi kedua bahan hukum diatas, terdiri dari kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris, berbagai majalah dan surat kabar.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik penelitian ada tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka. Untuk penelitian ini dibatasi hanya menggunakan teknik studi dokumen atau bahan pustaka yaitu suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis.

5. Alat Pengumpulan Data

Alat adalah sarana yang dipergunakan. Alat pengumpul data yang digunakan sangat bergantung pada teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dalam penelitian tersebut. Untuk penelitian Normatif, alat pengumpul data dapat digunakan:

- a. Catatan hasil telaah dokumen

b. *Log Book* (catatan-catatan selama proses penelitian berlangsung).

6. Analisis Data

Analisis data dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten. Analisis data yang dipilih melalui data sekunder yang telah dipilih melalui studi kepustakaan seperti tersebut diatas, kemudian disusun secara sistematis sehingga diperoleh gambaran menyeluruh mengenai asas hukum, kaidah hukum, dan ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap ahli waris yang memiliki tanah di luar kecamatan (*absentee*) dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 56 PRP tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.²⁰

7. Lokasi Penelitian

a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan

Jl. Lengkong Besar No. 68 Bandung.

b. Perpustakaan Fakultas Umum Universitas Padjajaran

Jl. Dipati Ukur No. 46 Bandung.

c. Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat

Jl. Kawalayaan Indah II No, 4 Bandung.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 37