

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTEE* DIPEROLEH DARI WARISAN**

#### **A. Dasar Teori Dalam lingkup Penelitian**

##### 1. Teori Negara Hukum dan Negara Kesejahteraan

Sistem pemerintahan demokratis yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya yang mana merupakan konsep dari *welfare state* (negara kesejahteraan). Konsep negara kesejahteraan adalah gagasan tentang negara yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya. Melalui program yang dirancang untuk mengurangi penderitaan rakyat, melalui kebijakan publik yang melayani, membantu, melindungi atau mencegah adanya masalah sosial. (Miftachul, 2009, hal. 73)

Cita-cita negara kesejahteraan dikemukakan oleh *John Rawls*, yang menyatakan bahwa ada dua hak yang harus diberikan oleh negara kepada warganya untuk menciptakan kesejahteraan, yaitu pertama, hak-hak dasar mutlak dan kedua, adalah hak sosial ekonomi. Dasar pemikiran di atas adalah bahwa untuk mencapai kemakmuran masyarakat secara keseluruhan, harus ada arahan umum dan kerjasama meskipun terdapat perbedaan akumulasi kemakmuran dan kesejahteraan. (Suhadi, 2002, hal. 35)

Teori negara hukum kesejahteraan adalah gabungan dari konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Menurut *Birkens*, negara hukum (*rechtsstaat*) adalah negara yang hukumnya menjadi dasar kekuasaan,

dan pelaksanaan kekuasaan itu dalam segala bentuknya dilakukan di bawah supremasi hukum. (Saleng, 2004, hal. 7)

Bagir Manan (1996) mengatakan bahwa konsep Negara hukum kesejahteraan adalah:

“Negara atau pemerintah tidak semata mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar besarnya kemakmuran rakyat”(Manan, 1996, hal. 9)

Negara Indonesia dapat dikategorikan sebagai Negara hukum modern. Secara konstitusional, sebagai Negara hukum modern, tujuan Negara Indonesia dapat diketahui dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yakni: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial. Secara normatif, tujuan Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. (Diyah Isnaeni & Suratman, 2018, hal. 290)

Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukan sekedar kekuasaan (*machtstaat*). Negara Hukum adalah negara yang pelaksanaannya berdasarkan undang-undang atau aturan yang dibuat oleh penguasa, sedangkan dalam arti materiil negara juga berperan aktif untuk kesejahteraan rakyat. (Mustafa, 1982, hal. 22–23). Dalam pengertian modern, pemerintah perlu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat (Pakpahan & Sihombing, 2012, hal.

166).

Menurut *Jan M. Boeckman*, negara kesejahteraan didefinisikan sebagai integrasi fakta ekonomi dan gagasan umum tentang keadilan. Ini menyoroti keberadaan dan peran hukum dalam semua aspek kehidupan. Jadi hukum benar-benar merupakan alat bukti yang selalu relevan dengan negara kesejahteraan dengan keadilan sebagai tujuan utamanya. (Lismanto & Utama, 2020, hal. 420)

## 2. Teori Keadilan

Hukum merupakan sarana untuk mencapai kebahagiaan dan kemakmuran dalam kehidupan bersama. Tujuan hukum tidak terlepas dari tujuan akhir kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, keadilan yang berdasarkan nilai-nilai dan falsafah hidup masyarakat. Melalui undang-undang, individu atau masyarakat dapat menjalani kehidupan yang layak dan bermartabat. Oleh karena itu, hukum yang berfungsi adalah hukum yang selalu melayani kepentingan keadilan, ketertiban, ketertiban, dan ketentraman dalam rangka mendukung tercapainya masyarakat yang sejahtera. (Yusuf, 2015, hal. 1)

Ada banyak teori tentang keadilan dan masyarakat yang adil. Di antara teori-teori tersebut dapat disebutkan:

### a) Teori Keadilan *Aristoteles*

Menurut *Aristoteles* dibagi menjadi dua macam keadilan “*distributief*” dan keadilan “*corrective*” keadilan *distributief* mengacu kepada pembagian barang dan jasa kepada setiap orang

sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat, dan perlakuan yang sama terhadap kesederajatan dihadapan hukum (*equality before the law*) keadilan jenis kedua (keadilan *corrective*) pada dasarnya merupakan ukuran teknis dari prinsip-prinsip yang mengatur penerapan hukum. Dalam mengatur hubungan-hubungan hukum harus ditemukan standar yang umum untuk memperbaiki setiap akibat dari setiap tindakan, tanpa memperhatikan pelakunya, dan tujuan dari perilaku-perilaku dan objek-objek tersebut harus diukur melalui suatu ukuran yang objektif. (Bakhri, 2019, hal. 70)

b) Teori Keadilan *John Rawls*

Menurut *John Rawls*, keadilan merupakan kebajikan utama dalam keberadaan pranata sosial (*social Institutions*). Tetapi kebajikan masyarakat secara keseluruhan tidak dapat mengesampingkan atau menantang rasa keadilan setiap orang yang mencapainya. Terutama yang lemah mencari keadilan. Secara khusus, *John Rawls* mengembangkan gagasan tentang prinsip keadilan dengan memanfaatkan sepenuhnya konsep yang ia ciptakan yang disebut "posisi asli (*original position*) " dan "selubung ketidaktahuan" (*veil of ignorance*) (Faiz, 2009, hal. 140)

Kesetaraan di antara setiap individu dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan, atau status yang lebih tinggi antara satu sama lain, yang memungkinkan satu pihak mencapai kesepakatan yang seimbang dengan pihak lain, dan inilah pandangan

Rawls mengenai "posisi asli", yang didasarkan pada pengertian *ekulibrium reflektif* yang mempunyai ciri rasionalitas, kebebasan, dan persamaan untuk mengatur struktur dasar masyarakat. Dan konsep "selubung ketidaktahuan", yang diterjemahkan oleh John Rawls, adalah bahwa setiap orang menghadapi penutupan semua fakta dan situasi tentang dirinya sendiri, termasuk posisi dan doktrin sosial tertentu, sehingga dengan konsep yang dikembangkan oleh *John Rawls* itu dapat menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil. (Rawls, 2006, hal. 90)

c) Keadilan hukum menurut *L.J Van Apeldoorn*

Menurut *L.J Van Apeldoorn* tidak boleh dipandang sama arti dengan penyamarataan, keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama. (Apeldoorn, 1993, hal. 11) Menurut *L.J Van Apeldoorn* bahwa keadilan mensyaratkan bahwa setiap kasus harus ditimbang secara terpisah, yang berarti bahwa apa yang adil bagi satu orang belum tentu adil bagi orang lain. Tujuan hukum adalah untuk mengatur kehidupan yang damai, dan jika mengarah pada peraturan yang adil, berarti ada keseimbangan antara kepentingan yang dilindungi dan setiap orang mendapatkan bagiannya yang sebesar-besarnya. Dalam arti lain, menurut Satjipto Rahardjo "untuk merumuskan konsep keadilan, bagaimana menciptakan keadilan berdasarkan nilai-nilai yang seimbang dari persamaan hak dan kewajiban". Namun demikian, peraturan juga

harus dibuat untuk mengatur tata cara dan aturan pelaksanaan peraturan substantif tersebut, yaitu peraturan prosedural, seperti hukum perdata (*substantif*) digabungkan dengan hukum acara perdata (*prosedural*). (Rahardjo, 1996, hal. 77–78)

d) Teori Keadilan *Gustav Radbruch*

*Gustav Radbruch* mengatakan bahwa hukum adalah pelaksana dari nilai keadilan, keadilan bersifat normatif dan konstitutif terhadap hukum. Bersifat normatif karena hukum positif bersumber dari keadilan. Konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur hukum yang mutlak, dan tanpa aturan keadilan tidak layak menjadi hukum (Limbong, 2013, hal. 117)

*Radbruch* mempercayai bahwa hukum sebagai pengembalian nilai yang adil merupakan standar untuk mengukur keadilan dan ketidakadilan sistem hukum. Tidak hanya itu, nilai keadilan juga menjadi landasan hukum sebagai hukum. Oleh karena itu, keadilan bersifat normatif dan konstitutif terhadap hukum. Keadilan adalah dasar dari setiap hukum positif yang kedudukannya lebih tinggi (Yovita A. Mangesti Bernard L, 2014, hal. 74)

3. Teori Kepastian Hukum

Dalam penerapannya, hukum tidak hanya untuk memperoleh keadilan, tetapi harus mendapatkan keseimbangan antara tuntutan keadilan dengan tuntutan kepastian hukum.

Kata "kepastian" berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu

yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban. (Sidharta Arief, 2007, hal. 8)

a) Teori kepastian hukum menurut *Utrecht*

Menurut *Utrecht* bahwa kepastian hukum mengandung dua makna, pertama adalah adanya aturan universal yang memungkinkan individu mengetahui tindakan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Dan pengertian kedua adalah bahwa perlindungan hukum individu tidak tunduk pada kesewenang-wenangan pemerintah, karena dengan adanya undang-undang umum, individu dapat mengetahui apa yang dapat dituntut dan apa yang dapat dilakukan negara terhadap individu tersebut. Kepastian hukum juga dapat diringkas sebagai kepastian aturan hukum daripada kepastian tindakan untuk melakukan yang konsisten dengan aturan hukum. (Yanto, 2020, hal. 27)

b) Teori Kepastian Hukum Menurut *Apeldoorn*

Menurut *Apeldoorn*, kepastian hukum mempunyai dua segi, pertama mengenai soal dapat dibentuknya (*bepaal baarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari

Keadilan ingin mengetahui hukum dalam hal yang khusus sebelum memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan Hakim. Dalam paradigma positivisme definisi hukum harus melarang seluruh aturan yang mirip hukum, tetapi tidak bersifat perintah dari otoritas yang berdaulat, kepastian hukum harus selalu dijunjung tinggi apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut karena dalam paradigmanya hukum positif adalah satu-satunya hukum. (Shidarta, 2006, hal. 82–83)

c) Teori Kepastian Menurut Sudikno Mertokusumo

Menurut Sudikno Mertokusumo kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum harus dilaksanakan dengan cara yang baik. Kepastian hukum memerlukan upaya pengaturan hukum dalam peraturan perundang-undangan yang diundangkan oleh pihak-pihak yang berdaya dan berwibawa agar aturan-aturan tersebut memiliki dimensi hukum yang menjamin kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai aturan yang harus dipatuhi. (Zainal, 2012, hal. 12)

Dari teori kepastian hukum dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum dapat memiliki makna ganda, yaitu jelas tidak boleh menimbulkan multitafsir dalam undang-undang, dan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan, serta ketentuan dapat dilaksanakan.

## **B. Hukum Tanah Nasional**



## 1. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Dalam hal penggunaan sumber daya alam, khususnya tanah, kesejahteraan rakyat hanya dapat diperoleh jika setiap orang atau secara bersama-sama mampu memperoleh atau menjalin hubungan hukum dengan tanah itu dalam bentuk kepemilikan atau hak guna tanah lainnya. Menurut hukum agraria nasional Pertanahan Nasional, konsep dasar penguasaan tanah adalah bahwa tanah itu adalah milik bersama seluruh rakyat Indonesia (hak bangsa). Hak milik bersama ini dapat dipersonalisasi dengan mengalokasikan sebagian dari tanah bersama secara individual kepada setiap warga negara atau badan hukum. (Abdurrahman, 2012, hal. 139)

Dalam rangka memajukan kesejahteraan umum, hubungan antara manusia Indonesia dengan tanahnya dilakukan dan terangkum dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan kebijakan dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada, dengan kata-kata : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.". Tetapi baik dalam batang tubuh maupun penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke-4, tidak terdapat penjelasan mengenai sifat dan lingkup hak menguasai dari negara, yang meliputi bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di dalam penjelasan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hanya diberikan penegasan, bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”(Ma’ruf, 2014, hal. 4)

Dari pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut, negara dituntut untuk mengurus dan kemudian mengelola sumber-sumber alam, sebagai kewajiban penyelenggara negara yang tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya (Hadiyono, 2020, hal. 29).

Pada Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal sebagai Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) diberikan penjelasan resmi (*otentik*) mengenai sifat dan lingkup hak menguasai dari negara tersebut. Pasal 1 UUPA menyatakan bahwa:

”Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

Dalam penjelasan umum II angka 2 UUPA menyatakan, bahwa Negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat atau bangsa adalah bertindak sebagai badan penguasa. Pengertian dikuasai dalam Pasal 1 UUPA tersebut bukanlah berarti dimiliki, tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi

kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan tertinggi berwenang melakukan tindakan-tindakan atau perbuatan-perbuatan hukum publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. (Supriyadi, 2007, hal. 100)

Menurut Mahfud MD Kata dikuasai atau menguasai oleh negara di sini tidak bisa diartikan bahwa negara langsung menjadi pemilik atas semua sumber daya alam. Menguasai di dalam hukum diartikan “mengatur”. Sebab hak milik perorangan tetaplah diakui sebagaimana digariskan di dalam Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”. (Ma’ruf, 2014, hal. 377)

Selanjutnya mengenai hak menguasai dari negara ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2), yaitu:

- i. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia.
- ii. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
- iii. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

Adanya rincian kewenangan mengatur, menentukan dan

menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 ayat (2) tersebut oleh UUPA diberikan suatu interpretasi otentik mengenai hak menguasai dari negara yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, sebagai hubungan publik semata-mata. Dengan demikian tidak ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal Undang-Undang Dasar tersebut. (Harsono, 2003, hal. 234)

## 2. Hak Milik Tanah Perorangan

Tanah merupakan hal yang penting dalam kehidupan dan penghidupan manusia, sehingga keberadaannya perlu pengaturan, dan negara bertanggung jawab untuk membuat peraturan tentang pertanahan. Pada tanggal 24 September 1960 tersusun Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA mengandung asas (prinsip) bahwa semua hak atas tanah dikuasai oleh negara, dan asas bahwa hak milik atas tanah “dapat dicabut untuk kepentingan umum”. prinsip ini tertuang dalam pasal 2 dan pasal 18 UUPA. Berdasarkan pasal tersebut maka negara menjadi pengganti semua pihak yang mengaku sebagai penguasa tanah yang sah. Negara dalam hal ini merupakan lembaga hukum sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah sebagai lembaga pelaksana Undang-Undang negara dalam proses ini bertindak sebagai pihak yang melaksanakan dan menerapkan ketentuan yang terdapat dalam pasal 2 UUPA tersebut. Kewenangan keagrariaan ada pada pemerintah pusat

namun, pada pelaksanaannya dapat dilimpahkan pada pemerintah daerah ataupun kepada persekutuan masyarakat hukum adat. (Kalo, 2004, hal. 3)

Penguasaan negara ini dibatasi oleh adanya hak individu dan hak persekutuan hukum adat terhadap tanah. Dalam hal ini Kalo menjelaskan sebagai berikut:

“Kekuasaan negara terhadap tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberikan kekuasaan kepada seorang yang mempunyainya untuk menggunakan haknya. Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain adalah sangat luas dan penuh. Misalnya negara dapat memberikan tanah yang sedemikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukannya dan keperluannya”.(Kalo, 2004, hal. 12)

Apapun kepentingan kebutuhan manusia yang menjadi motif dalam upayanya untuk bisa menguasai atau memiliki tanah, perlu untuk memahami mengenai hak atas tanah. Menurut Arba Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihakinya. Hak penguasaan tanah dapat diartikan juga sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya. Akan tetapi hak penguasaan atas tanah merupakan hubungan hukum yang konkret (*subjektif recht*) jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang hak.(Arba, 2018, hal. 82)

Pengertian hak atas tanah terdapat di dalam pasal 4 ayat (1)

Undang-undang Pokok Agraria, yang menyatakan, “Atas dasar hak menguasai dari negara, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

a. Pengertian Hak Milik

Hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Dalam Pasal 20 ayat (1) disebutkan bahwa hak milik merupakan hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh. Dalam penjelasan Pasal 20, frasa : “terkuat dan terpenuh” bermakna hak milik memiliki wewenang lebih dibanding hak atas tanah lainnya, dengan tetap memperhatikan fungsi sosial atas tanahnya, kelebihan itu diantaranya bahwa di atas hak milik dapat dilekatkan HGB dan HP. Sedangkan frasa “turun-temurun” berkaitan dengan tidak adanya jangka waktu yang membatasi hak milik tersebut. (Erwiningsih & Sailan, 2019, hal. 120)

b. Subjek Hak Milik

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 bahwa subjek hak milik itu sendiri sebagai berikut :

- 1) Warga negara Indonesia

- 2) Badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah  
Adapun dalam pasal 1 ditentukan bahwa Badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah adalah :
- 3) Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara)
- 4) Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian Nomor 79 Tahun 1958
- 5) Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri pertanian/agraria setelah mendengar Menteri agama Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri pertanian/agraria setelah mendengar Menteri kesejahteraan sosial (Arba, 2018, hal. 98)

c. Terjadinya Hak Milik

Hak milik atas tanah dapat terjadi melalui tiga cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 UUPA, yaitu :

- 1) Hak milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat

Hak milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*Aanslibbing*).

Hak milik atas tanah yang terjadi di sini dapat didaftarkan pada kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat akan diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang diperintahkan

di sini sampai sekarang belum terbentuk.

UUPA juga mengakui milik hukum adat. Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dalam dua bentuk, yaitu yang pertama, pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat yang menyatakan bahwa masyarakat hukum adat dapat menerima penyerahan pelaksanaan hak milik negara dari pemerintah (Pasal 2 ayat (4). Kedua pengakuan terhadap hak hak tanah mereka, baik hak milik adat perorangan atau kelompok anggota masyarakat hukum adat maupun hak ulayat masyarakat hukum adat sebagai suatu persekutuan (pasal 3 dan 5).(Sumardjono et al., 2014, hal. 75)

2) Hak Milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah

Hak Milik atas tanah yang terjadi di sini semula berasal dari tanah Negara. Hak Milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian Hak Milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI).

3) Hak Milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang

Hak Milik atas tanah dimaksud terjadi akibat dari undang-undang pula yang menciptakannya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1, Pasal 2, dan Pasal 4 ayat (1).

Terjadinya Hak Milik atas tanah ini atas dasar ketentuan-



ketentuan konversi (perubahan) menurut UUPA. Penegasan konversi yang berasal dari tanah milik adat diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) No.2 Tahun 1962 tentang Penegasan dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah. (Santoso, 2020, hal. 92–94)

d. Peralihan Hak Milik

Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) UUPA menentukan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Kata beralih mempunyai arti bahwa hak milik dapat beralih kepada pihak lain karena adanya peristiwa hukum. Apabila terjadi peristiwa hukum yaitu dengan meninggalnya pemegang hak maka hak milik beralih dari pemegang hak ke ahli warisnya, sehingga ahli waris wajib melakukan pendaftaran peralihan hak karena pewarisan tanah.

Adapun kata dialihkan mempunyai arti bahwa hak milik dapat dialihkan karena adanya perbuatan hukum, misalnya jual-beli, tukar-menukar, hibah, inbreng, kepada pihak lain. Salah satu peralihan hak tersebut adalah jual-beli tanah. (Santoso, 2017, hal. 38)

e. Hapusnya Hak Milik

Hapusnya hak milik atas tanah telah diatur dalam Pasal 27 UUPA yang menyatakan bahwa hak milik atas tanah akan hapus dan berakibat tanahnya jatuh kepada negara, penyebab hapusnya tanah dikarenakan :

a. Pencabutan hak atas tanah berdasarkan Pasal 18

- b. Penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
- c. Ditelantarkan
- d. Ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 ayat (3), yaitu karena haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah dan Pasal 26 ayat (2) yaitu : karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah
- e. Tanahnya musnah (Sahnan, 2016, hal. 83)
- f. Hak Milik Atas Tanah karena Warisan.

Berakhirnya kepemilikan seseorang atas tanah dikarenakan adanya peralihan hak kepemilikan. Peralihan hak milik atas tanah diatur pada Pasal 20 ayat (2) UUPA menyatakan: “hak milik atas tanah dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”. Yang dimaksud dengan beralih adalah bahwa hak milik atas tanah dapat beralih tanpa melalui perbuatan hukum tertentu dari para pihak, atau demi hukum hak milik itu dapat beralih ke pihak lain. Misalnya beralihnya hak milik atas tanah karena pewarisan, yaitu hak milik atas tanah demi hukum beralih ke ahli warisnya jika pewaris meninggal dunia. (Arba, 2018, hal. 100)

Pewarisan hak milik atas tanah tetap harus berlandaskan pada ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria Dan Peraturan pelaksanaanya.

Dalam perkembangannya peralihan hak karena pewarisan

telah mendapat penegasan dapat dilihat dalam bab 5 paragraf 5 tentang peralihan hak karena pewarisan sebagaimana tersebut dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 (Sutedi, 2020, hal. 103)

Pewaris adalah orang yang meninggal dengan meninggalkan harta kekayaan sedangkan ahli waris adalah orang-orang yang berhak menurut Undang-undang maupun surat wasiat atau testament untuk menduduki tempat pihak yang menerima warisan si pewaris. (Fatmawati, 2020, hal. 17)

Hukum waris adalah kumpulan peraturan-peraturan yang mengatur hukum mengenai kekayaan karena matinya seseorang, yaitu mengenai kekayaan yang ditinggalkan oleh yang meninggal dan akibatnya dari pemindahan itu bagi orang-orang yang memperolehnya, hak dalam hubungan antara mereka dengan pihak ketiga. (Fatmawati, 2020, hal. 1)

Pewarisan hak milik atas tanah tetap harus berlandaskan pada ketentuan Undang-undang Pokok Agraria dan Peraturan Pelaksanaannya. Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

### 3. Kebijakan *Landreform* Di Indonesia

#### a. Pengertian *Landreform*

Perkataan *Landreform* berasal dari kata “*land*” yang artinya

tanah dan “*form*” perubahan, perombakan atau penataan Kembali. Dengan demikian *landreform* berarti merombak kembali struktur hukum pertanahan lama dan membangun struktur pertanahan baru (Setiawan, 2020, hal. 145)

Menurut *Dorren* wariner pengertian *Landreform* secara arti sempit dan tradisional adalah sebagai alat untuk mengadakan penyediaan tanah bagi para penggarap yang biasanya dikenal sebagai redistribusi tanah atau dianggap sebagai *landreform in practice* (Diyana Isnaeni & Suratman, 2018, hal. 25) Selanjutnya dijelaskan bahwa dalam kasus-kasus tanah *landreform* dikenal dengan *agrarian reform* sekedar untuk memberikan pengertian perubahan dalam gambaran secara menyeluruh.

AP. Parlindungan berpendapat, bahwa *landreform* adalah bukan sekedar membagi-bagi tanah, maupun bersifat politis, akan tetapi merupakan suatu usaha untuk reformasi hubungan antara manusia dengan tanah yang lebih manusiawi. (A. Parlindungan, 1989, hal. 60)

*Peter Donner* dalam Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi mengatakan bahwa *sistem* penguasaan tanah meliputi pengaturan-pengaturan secara legal maupun adat yang dengan hal tersebut petani memperoleh akses terhadap kesempatan-kesempatan produktif atas tanah. Sistem ini merupakan tatanan dan prosedur yang mengatur hak, kewajiban, kebebasan dalam penggunaan dan pengawasan sumber daya tanah dan air. Dengan kata lain sistem penguasaan tanah turut

membentuk pola penyebaran pendapatan dalam sektor pertanian, oleh karenanya *landreform* berarti mengubah dan menyusun kembali tatanan dan prosedur di dalam usaha membuat sistem penguasaan tanah itu konsisten dengan persyaratan secara keseluruhan dari pembangunan ekonomi. (Tjondronegoro & Wiradi, 2008, hal. 378)

Tujuan dari *landreform* adalah untuk meningkatkan pendistribusian tanah. Ada dua aspek untuk tujuan ini, pertama yaitu untuk mencapai pemerataan hak atas tanah di antara petani besar dan kecil, serta berusaha untuk meningkatkan pendapatan dan standar hidup petani secara keseluruhan. Dan yang kedua adalah meningkatkan dan membenahi ketersediaan penggunaan lahan. (Supriadi, 2010, hal. 203)

b. *Landreform* dalam Hukum Tanah Nasional

Berlakunya UUPA telah memberikan perubahan alur politik agraria dari politik agraria kolonial ke politik agraria nasional. (Soetiknjo, 1994, hal. 3) UUPA merupakan induk dari pelaksanaan *landreform* di Indonesia. Hal ini terlihat dalam upaya pembentukan UUPA, melalui perumusan prinsip-prinsip *landreform* yang mana didalamnya terdapat upaya mencari solusi untuk mengatasi ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia yang muncul sejak berdirinya Indonesia. dalam substansi peraturan UUPA. Pasal-pasal yang menjadi landasan hukum pelaksanaan *landreform* adalah Pasal 7, 10, 13 dan 17 UUPA.

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) pasal ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
- 3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat ( 1 ) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

Pasal 13

Bahwa pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agrarian dan organisasi-organisasi, perorangan yang bersifat monopoli

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 (Arba, 2018, hal. 117)

Pemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas menurut Boedi Harsono dapat merugikan kepentingan umum karena berurusan dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian atau dapat berpotensi

berkurangnya petani untuk memiliki tanah pertanian sendiri.  
(Supriadi, 2010, hal. 204)

Secara umum, substansi Undang-Undang Pembatasan Luas Tanah Pertanian (PLTP) memuat program *landreform* yang meliputi:  
*Landreform* sendiri memuat beberapa program yakni :

- a. Pembatasan luas maksimum menguasai tanah
- b. Larangan pemilikan tanah pertanian secara apa yang disebut “*absentee*” atau *guntai*
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum tanah-tanah yang terkena larangan “*absentee*”, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara
- d. Pengaturan pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan
- e. Pengaturan perjanjian bagi hasil tanah pertanian
- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.(Setiawan, 2020, hal. 148)

Melalui Undang-Undang Pembatasan Luas Tanah Pertanian (PLTP) diupayakan perubahan skala kepemilikan tanah dengan cara membatasi kepemilikan dan penguasaan luas tanah pertanian dan kemudian mendistribusikan tanah kelebihan luas tanah maksimum tersebut untuk petani tidak bertanah atau yang memiliki tanah

pertanian di bawah luas minimum.

c. Implementasi Undang-Undang Penetapan Luas Tanah Pertanian  
(*Landreform*)

Bagi petani, tanah adalah satu-satunya aset yang paling berharga, tetapi mereka tidak berdaya untuk mempertahankan semua yang mereka miliki. Menurut Maria Sumardjono bahwa mulai dari konsideran sampai kepada isi atau batang tubuhnya, secara umum UUPA berpihak kepada kepentingan rakyat terutama rakyat tani (pro rakyat). UUPA menyadari bahwa Indonesia merupakan Negara agraris yaitu Negara yang sebagian besar penduduknya beraktivitas di bidang pertanian atau sebagai petani. Oleh karena itu bumi, air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. (Sumardjono et al., 2014, hal. 71)

Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria dapat dikatakan sebagai pelopor pembaharuan hukum tanah nasional negara, dan UUPA menjadi dasar untuk mengatur dan melaksanakan hak atas tanah.

Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas merugikan kepentingan umum, karena berhubungan dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya. (Harsono, 2016b, hal. 368)

Pengaturan tentang pembatasan dan kepemilikan tanah terdapat



pada Pasal 7, 10, dan 17 ayat (1) Undang-Undang Dasar Pokok Agraria tentang pembatasan dan pemilikan tanah dilanjutkan dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Luas Maksimum dan Minimum Luas Lahan Pertanian, yang ketentuannya mulai berlaku. pada tanggal 1 Januari 1961. Melalui Undang-Undang tersebut, dilaksanakan program di bidang pertanian yaitu Program *Landreform*, yaitu program penataan kembali kepemilikan dan penguasaan tanah.

Di Indonesia program *landreform* sendiri meliputi pembatasan luas maksimum dan minimum penguasaan tanah, larangan pemilikan tanah *absentee* atau *guntai*, redistribusi tanah di atas batas maksimum, tanah larangan *absentee*, tanah bekas *swapraja*, dan tanah milik negara, restitusi dan penebusan tanah gadai, penataan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, penetapan luas minimal pemilikan tanah pertanian, dan larangan adopsi yang akan mengakibatkan pembagian kepemilikan tanah pertanian menjadi terlalu kecil. (Supriadi, 2010, hal. 203)

#### 1. Batas Minimum Luas Tanah Pertanian.

Batas minimum yang masih memungkinkan menurut versi UUPA yang dapat ditolerir tersebut pada pasal 8 Undang-Undang No 56 Tahun 1960 adalah 2 hektar. Diharapkan tiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup luasnya untuk mencapai taraf kehidupan yang layak.(A. . Parlindungan, 1987, hal. 78)

## 2. Batas Maksimum Luas Tanah Pertanian

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 telah ditentukan bahwa luas batas maksimum kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang diperbolehkan maksimal 20 hektar(Sahnan, 2018, hal. 138)

Agar dapat berjalan dengan baik maka telah ditentukan adanya kewajiban wajib lapor bagi kepala keluarga yang anggotanya menguasai tanah pertanian melebihi batas maksimum. Hal ini sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960. Bertalian dengan kewajiban untuk melapor, segala perbuatan yang bermaksud memindahkan hak atas tanah dengan maksud menghindarkan diri dari kewajiban lapor tidak diperkenankan. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 menentukan bahwa orang atau orang-orang sekeluarga yang memiliki tanah pertanian yang luasnya melebihi luas maksimum dilarang memindahkan hak miliknya atas seluruh atau Sebagian tanah tersebut, kecuali dengan izin kepala kantor pertanahan kabupaten/kota yang bersangkutan(Sahnan, 2018, hal. 139)

### d. Pemilikan tanah secara “*absentee*”

#### 1. Pengertian tanah *absentee*

Istilah tentang tanah *absentee* tidak akan ditemukan dalam peraturan perundangan, namun dapat dipahami bahwa tanah *absentee* adalah pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah

tempat tinggal yang empunya. (Boedi Harsono, 2007, hal. 385)

Tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian. (Boedi Harsono, 2007, hal. 372)

## 2. Larangan *landreform* Pemilikan Tanah *Absentee*

Salah satu program dari adalah larangan pemilikan tanah secara *Absentee/guntai*. Tujuan larangan pemilikan tanah pertanian secara *Absentee* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa. Hal demikian sependapat dengan Boedi Harsono bahwa tujuan adanya larangan ini adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil. (Harsono, 2016b, hal. 385)

Dasar Hukum dalam pelarangan pemilikan tanah secara *absentee* adalah Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 disebutkan 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.”

Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara *absentee/guntai* diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1960 dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah no 41 tahun 1964 yang pada pokoknya dilarang pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat tanahnya.

Dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa :

“Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut ”

Melalui pasal 3a. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, yang berbunyi:

- (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.

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.

Diperkuat lagi oleh Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 :

- (1) Tanah pertanian milik perorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf a dapat dialihkan kepada pihak lain dengan ketentuan:
- a. Pihak lain harus berdomisili dalam 1 (satu) kecamatan letak tanah; dan
  - b. Tanahnya harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk pertanian.
- (2) Domisili sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibuktikan dengan kartu identitas setempat.

Dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 :

- (1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak, harus:
  - a. Mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut; atau
  - b. Pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- (2) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, hak atas tanahnya hapus dan tanahnya dikuasai langsung oleh Negara.
- (3) Pemilik tanah yang tanahnya jatuh kepada Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan ganti kerugian yang layak.
- (4) Hapusnya hak atas tanah dan pemberian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun

1964 menentukan bahwa :

“Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal “

Pengecualian terhadap larangan dalam Pasal-pasal tersebut di atas tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan asal jarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnya menurut pertimbangan masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien, aturan ini terdapat dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961. (Harsono, 2016b, hal. 385)

Selanjutnya pengecualian dari kewajiban yang sebagaimana Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 tersebut adalah mereka yang sedang menjalankan tugas negara ,

menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang diterima pada waktu itu oleh Menteri Agraria /Kepala BPN.(Harsono, 2016b, hal. 386)

Dalam pengaturan mengenai pensiunan pegawai negeri yang mempunyai tanah waris sesuai dengan Pasal 3b ayat (1) Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 1964 yang mana berbunyi :

“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”

Pasal 2 ayat (2), ayat (4) dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (*Absentee*) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri

Pasal 2

- (1) Sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah ini, pengecualian dari ketentuan-ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (*absentee*) yang berlaku bagi para pegawai negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 280) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 112) sampai batas 2/5 (dua per lima) dari maksimum pemilikan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan diperlakukan juga bagi:
- i. Pensiunan pegawai negeri dan
  - ii. Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

- (4) Jika tanah warisan yang ditinggalkan oleh seorang pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri ataupun jandanya, demikian juga yang dimaksudkan dalam ayat (3) jatuh kepada para ahli waris yang tidak memenuhi syarat untuk memiliki tanah pertanian secara guntai, maka dalam waktu 1 (satu) tahun sejak meninggalnya pemilik, pemilikan secara guntai itu wajib diakhiri.

#### Pasal 6

Seorang pegawai negeri dalam waktu 2 (dua) tahun menjelang masa pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara guntai (*absentee*) seluas sampai  $\frac{2}{5}$  (dua per lima) dari batas maksimum penguasaan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

Diperkuat lagi oleh Pasal 8 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 bahwa :

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) tidak berlaku bagi:

- a. pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah;
- b. pemilik tanah yang sedang menjalankan tugas Negara;
- c. pemilik tanah yang menunaikan kewajiban agama;
- d. pegawai negeri, pejabat militer dan/atau yang dipersamakan dengan mereka; atau
- e. ketentuan lain yang ditetapkan oleh Menteri.

### 3. Regulasi Kepemilikan Tanah *Absentee* Asal Pewarisan

Tanah menjadi sumber daya strategis memberikan nilai tambah atau hasil yang bermanfaat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. (Limbong, 2013, hal. 26)

Dalam hal kepemilikan tanah pemilikan yang berasal dari pewarisan bisa bersifat *absentee* manakala ahli waris bertempat tinggal diluar kecamatan letak tanah yang menjadi harta warisan, hal tersebut



termasuk larangan larangan pemilikan tanah secara *absentee*. Bunyi

Pasal 3c Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 1964 yaitu:

- (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.

Selanjutnya dalam hal pengaturan tanah hak milik asal pewarisan diberlakukan untuk melakukan pendaftaran tanah, hal ini seperti yang tercantum dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 yang mana berbunyi :

- (1) Untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan mengenai bidang tanah hak yang sudah didaftar dan hak milik atas satuan rumah susun sebagai yang diwajibkan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36, wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan sebagai warisan kepada Kantor Pertanahan, sertipikat hak yang bersangkutan, surat kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan surat tanda bukti sebagai ahli waris.
- (2) Jika bidang tanah yang merupakan warisan belum didaftar, wajib diserahkan juga dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) huruf b.
- (3) Jika penerima warisan terdiri dari satu orang, pendaftaran peralihan hak tersebut dilakukan kepada orang tersebut berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Jika penerima warisan lebih dari satu orang dan waktu peralihan hak tersebut didaftarkan disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun tertentu jatuh kepada seorang penerima warisan tertentu, pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun itu dilakukan kepada penerima.