

**TINJAUAN YURIDIS LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA
ABSENTEE (STUDI PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI)**

TESIS



Oleh

SYARIF HIDAYATULLAH

NIM : 21302300145

Program Studi : Kenotariatan

PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)

SEMARANG

2025

**TINJAUAN YURIDIS LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA
ABSENTEE (STUDI PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI)**

TESIS

**Diajukan untuk penyusunan Tesis
Program Studi Kenotariatan**



Oleh

SYARIF HIDAYATULLAH

NIM : 21302300145

Program Studi : Kenotariatan

PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)

SEMARANG

2025

**TINJAUAN YURIDIS LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA
ABSENTEE (STUDI PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI)**

TESIS

Oleh :

SYARIF HIDAYATULLAH

NIM : 21302300145

Program Studi : Kenotariatan

Disetujui oleh:
Pembimbing
Tanggal.

Dr. Taufan Fajar Riyanto. S.H.,M.Kn

NIDN/ 8905100020

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum UNISSULA



Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN: 0620046701

**TINJAUAN YURIDIS LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA
ABSENTEE (STUDI PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI)**

TESIS

Oleh

SYARIF HIDAYATULLAH

NIM : 21302300145

Program Studi : Kenotariatan

Telah Dipertahankan di Depan Penguji

Pada Tanggal : 28 Februari 2025

Dan Dinyatakan : LULUS

TimPenguji

Ketua,

Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.

NIDN : 0615087903

Anggota

Dr. Taufan Ejar Riyanto, S.H., M.Kn.

NIDK: 8905100020

Anggota

Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN : 0620046701

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum UNISSULA



Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN: 0620046701

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Syarif Hidayatullah

Nim : 21302300145

Program Studi : Magister Kenotariatan

Fakultas/Program : Hukum/Magister

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis saya dengan judul “ **TINJAUAN YURIDIS LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTEE (STUDI PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI)** ” benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.



Semarang, 05 Maret 2025
Yang menyatakan

Handwritten signature of Syarif Hidayatullah.

SYARIF HIDAYATULLAH
Nim. 21302300145

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Syarif Hidayatullah

Nim : 21302300145

Program Studi : Magister Kenotariatan

Fakultas/Program : Hukum/Magister

Dengan ini menyatakan karya ilmiah berupa tesis dengan judul:

“TINJAUAN YURIDIS LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTEE (STUDI PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI)”

Dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialih mediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasinya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.



Semarang, 05 Maret 2025
Yang menyatakan



SYARIF HIDAYATULLAH
Nim. 21302300145

MOTTO

“Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, maka apabila kamu telah selesai (dari suatu urusan), kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain, dan hanya kepada Allah lah hendaknya kamu berharap.” (Q.S. Al- Insyirah: 6-8)

“Dan barangsiapa yang bertakwa kepada Allah, niscaya Allah menjadikan baginya kemudahan dalam urusannya.” (Q.S At-Talaq: 4)

“Man Jadda Wa Jadda” “Barang siapa yang bersungguh - sungguh akan mendapatkannya.”

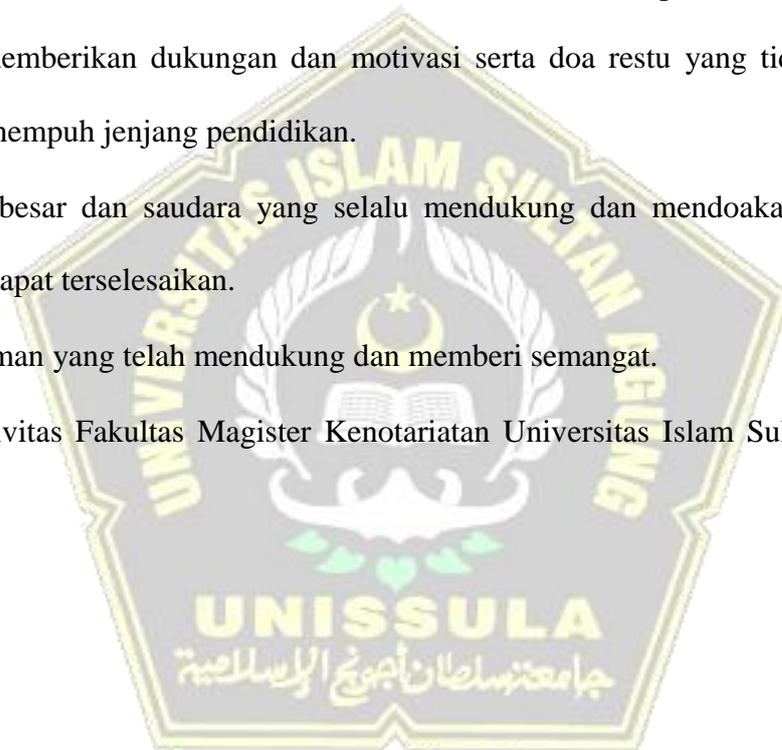
“Tidak ada pemberian orang tua yang paling berharga kepada anaknya dari pada pendidikan akhlak mulia.” (HR. Bukhari)

“Keberhasilan adalah hasil dari kerja keras, ketekunan, dan belajar dari kegagalan.” (Colin Powell)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan rasa syukur Alhamdulillah Tugas Akhir ini Penulis persembahkan teruntuk orang-orang yang selalu hadir dan yang selalu memberi dorongan, perhatian, kasih dan sayangnya kepada penulis, dan kepada orang yang selalu setia hadir dalam kehidupan penulis khususnya untuk:

- Kedua orang tua penulis Ayahanda **AKIB** dan Ibunda **HJ. HARTATI** tercinta yang telah membesarkan, mendidik, selalu mencurahkan perhatian dan kasih sayang, memberikan dukungan dan motivasi serta doa restu yang tidak ternilai dalam menempuh jenjang pendidikan.
- Keluarga besar dan saudara yang selalu mendukung dan mendoakan sehingga Tesis ini dapat terselesaikan.
- Teman-teman yang telah mendukung dan memberi semangat.
- Seluruh civitas Fakultas Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang.



KATA PENGANTAR

‘Assalamu’alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh’

Alhamdulillah rabbil 'alamin

Segala puji syukur kehadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala atas segala limpahan rahmat, karunia, dan hidayah-Nya, yang senantiasa melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis telah diberikan kesehatan, kekuatan, kesabaran, ilmu dan kesempatan untuk menyelesaikan tesis ini dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTEE (STUDI PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI)”**. Penulisan Tesis ini merupakan salah satu persyaratan yang harus dipenuhi untuk memperoleh Gelar Magister dalam bidang Ilmu Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Pada kesempatan ini Penulis mengucapkan banyak terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
2. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H.,M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Dr. Nanang Sri Darmadi, SH., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Dr. Achmad Arifullah, SH., M.H., selaku Sekretaris Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

5. Dr. Taufan Fajar Riyanto, S.H., M.Kn. Selaku Pembimbing, yang telah meluangkan waktu, pikiran, tenaga serta dengan rendah hati memberikan bimbingan dan arahan bagi penulis sehingga Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik;
6. Para Dosen pengajar dan segenap staff pada Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah banyak memberikan Ilmu Pengetahuannya selama Penulis mengikuti perkuliahan;
7. Semua pihak yang karena keterbatasan sarana tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu tetapi telah berjasa besar dalam memberikan sumbangsih untuk penyelesaian Tesis ini.

Semoga Allah SWT selalu memberikan perlindungan dan rahmat-Nya kepada mereka semua. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini, isi substansi masih jauh dari sempurna. Hal ini karena keterbatasan penulis. Oleh karena itu, penulis mengharapkan masukan dan saran yang membangun guna perbaikan ke arah yang lebih baik lagi.

Semoga Tesis ini memberikan manfaat dikemudian hari. Dengan iringan doa, semoga segala bantuan dan dukungan yang telah diberikan dari semua pihak mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Penulis

SYARIF HIDAYATULLAH

ABSTRAK

Kepemilikan tanah *absentee* dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan risiko bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pemanfaatan tanah tersebut, seperti penyewa, penggarap, atau pihak yang memiliki kepentingan lain terhadap tanah tersebut. Dengan demikian penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tanah secara *absentee* dan Keefektifan penerapan larangan kepemilikan tanah secara *absentee* (Studi Pada Kantor Pertanahan Kota Kendari).

Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis empiris, yaitu dengan menelaah ketentuan hukum yang mengatur larangan kepemilikan tanah secara *absentee* serta mengkaji penerapan kebijakan tersebut dalam praktik. Data diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan dan wawancara dengan pihak terkait di Kantor Pertanahan Kota Kendari.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun telah terdapat regulasi yang mengatur larangan kepemilikan tanah secara *absentee*, masih terdapat kendala dalam implementasinya, seperti lemahnya pengawasan, kurangnya pemahaman masyarakat, serta adanya celah hukum yang memungkinkan penyimpangan dalam kepemilikan tanah. Oleh karena itu, diperlukan upaya peningkatan pengawasan, penegakan hukum yang lebih tegas, serta sosialisasi yang lebih masif kepada masyarakat untuk menghindari praktik kepemilikan tanah secara *absentee* yang dapat merugikan distribusi tanah yang adil dan berkelanjutan.

Kata Kunci : Larangan, Kepemilikan Tanah Secara Absentee, Kantor Pertanahan Kota Kendari

ABSTRACT

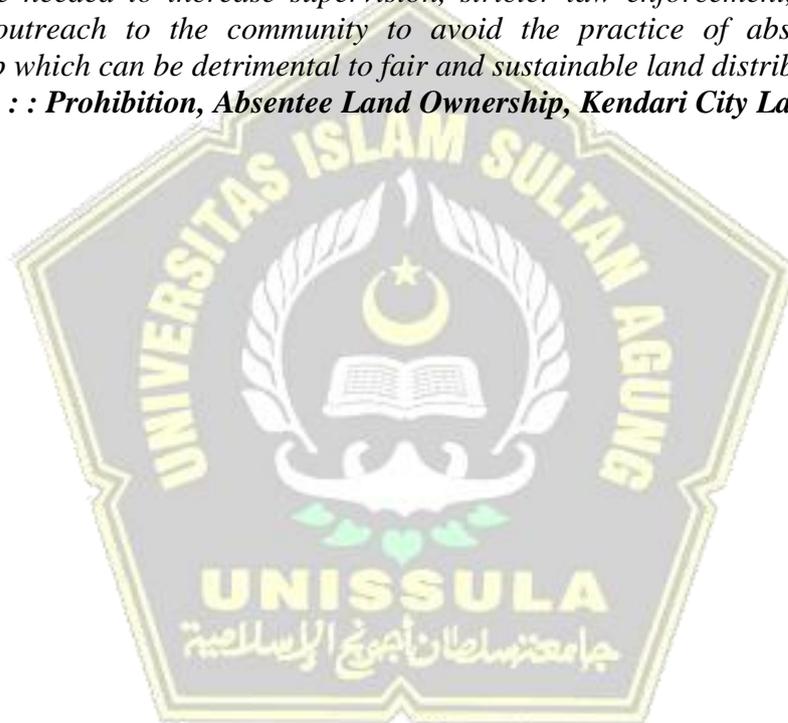
Absentee land ownership can lead to legal uncertainty and risk for parties involved in the utilization of the land, such as tenants, cultivators, or parties who

have other interests in the land. this research aims to find out and analyze the form of legislation that regulates absentee land for certain communities and the obstacles and solutions to implementing the prohibition on absentee land ownership for certain communities.

The research method used is an empirical juridical method, namely by examining the legal provisions that regulate the prohibition of absentee land ownership and examining the application of this policy in practice. Data was obtained through literature study of statutory regulations and interviews with related parties at the Kendari City Land Office.

The research results show that even though there are regulations governing the prohibition of absentee land ownership, there are still obstacles in its implementation, such as weak supervision, lack of public understanding, and the existence of legal loopholes that allow deviations in land ownership. Therefore, efforts are needed to increase supervision, stricter law enforcement, and more massive outreach to the community to avoid the practice of absentee land ownership which can be detrimental to fair and sustainable land distribution.

Keywords : : Prohibition, Absentee Land Ownership, Kendari City Land Office



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
DAFTAR ISI	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN	xv
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Kerangka Konseptual.....	11
F. Kerangka Teori	16
G. Metode Penelitian.....	22
H. Sistematika Penulisan.....	27
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	29
A. Tinjauan Umum Mengenai Hak Milik Atas Tanah.....	29

B. Tinjauan umum Tentang Landreform.....	36
C. Tinjauan Umum Tentang Tanah Absentee.....	40
D. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan BPN dalam Pengawasan Tanah absentee.....	46
BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	49
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	49
B. Dasar Hukum Yang Mengatur Larangan Pemilikan Tanah Secara Absentee.....	70
C. Keefektifan Penerapan Larangan Pemilikan Tanah Secara Abentee Pada Kantor Pertanahan Kota Kendari	75
BAB IV PENUTUP.....	99
A. Kesimpulan.....	99
B. Saran.....	100
DAFTAR PUSTAKA.....	102
LAMPIRAN.....	109

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup manusia. Tanah adalah salah satu hajat hidup orang banyak, yang merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang wajib dipelihara agar tidak terjadi kerusakan tanah sehingga akan berdaya guna dan berhasil guna bagi kesejahteraan masyarakat. Di negara agraris sebagian besar penduduknya memiliki penghidupan dan memiliki mata pencaharian dalam lapangan pertanian, sehingga tanah sangat berarti bagi sumber penghidupan manusia, baik sebagai tempat bermukim atau bertempat tinggal maupun untuk bercocok tanam. Demikian pentingnya kegunaan tanah bagi hidup dan kehidupan manusia, maka campur tangan Negara melalui aparatnya dalam tatanan hukum pertanahan merupakan hal yang mutlak.¹

Tanah adalah aset masyarakat, rakyat, dan bangsa. Petani dianggap sebagai pengusaha yang bergantung pada tanah sebagai aset penting dalam usaha pertanian mereka, oleh karena itu UUPA dibuat dengan tujuan agar pemerintah atau negara bertanggung jawab dalam mengatur penggunaan tanah dan melindungi hak atas tanah. Pengaturan ini memiliki dampak besar terhadap pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.² hal ini juga sejalan dengan Al-Qur'an yang menjelaskan bahwa tanah dan apapun yang ada di muka bumi ini merupakan mutlak milik Allah. Prinsip esensial tersebut dijelaskan di dalam Al-Qur'an seperti di dalam surat Ali Imran ayat 189, Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan di

¹ Hambali Thalib, 2009, *Sanksi Pemidanaan dalam Konflik Pertanahan; Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2009),

² Hardianto Djanggih & Salle, 2017, *Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, *Pandecta*, Vol. 12, No. 2, hal. 165-172. <http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/pandecta>, diakses pada tanggal 2 Januari 2025 pukul 22.55 WIB.

bumi dan Allah maha perkasa atas segala sesuatu. Allah memberikan/menitipkan kepunyaanNya kepada manusia seperti yang terdapat dalam Surat Al-Baqarah ayat 29. Manusia dalam hal ini hanya diberikan hak untuk memanfaatkan sesuai dengan hukum-hukum yang telah ditetapkan oleh Allah SWT, sebagaimana dalam Al-Baqarah ayat 29.

هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا ثُمَّ أَسْتَوَىٰ إِلَى السَّمَاءِ
فَسَوَّاهُنَّ سَبْعَ سَمَوَاتٍ وَهُوَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٢٩﴾

Artinya Dialah (Allah) yang menciptakan segala apa yang ada di bumi untukmu kemudian Dia menuju ke langit, lalu Dia menyempurnakannya menjadi tujuh langit. Dan Dia Maha Mengetahui segala sesuatu.

Prinsip dasar hukum agraria di Indonesia adalah bahwa tanah hanya dapat dimiliki oleh negara, pemerintah daerah, badan hukum Indonesia, dan warga negara Indonesia³. Kepemilikan tanah absentee adalah situasi terkait pemilik tanah tidak tinggal atau tidak berada di wilayah tanah yang dimilikinya⁴. Indonesia, kepemilikan tanah absentee dapat diatur berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok termasuk kepemilikan tanah oleh pihak yang tidak berdomisili di wilayah obyek tanah. Saat ini, kepemilikan tanah oleh pihak yang tidak berdomisili di wilayah obyek tanah masih dibatasi oleh peraturan

³ Tuti Susilawati Kartadimadja dan Janet Elizabeth Tenges, 2020, "Analisis Keabsahan Kepemilikan Tanah Oleh Orang Asing di Indonesia (Studi Kasus Nomor : 9/PT.G/2018/PN.SKBB)", PALAR (Pakuan Law Review), Vol. 06, No. 1, hal. 28-52, <https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 22.39 WIB

⁴ Asiska Roudhotul Mujtahidah, 2018, "Larangan Kepemilikan Tanah Absentee dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Perspektif Masalah Mursalah", Jurnal Bisnis Syariah, <http://etheses.uin-malang.ac.id/id/eprint/11893> diakses pada tanggal 2 Januari 2025 pukul 14.03 WIB

yang berlaku. Kepemilikan tanah absentee menjadi perhatian dan perlu diatur dalam undang-undang karena melibatkan pemilik tanah yang tidak berdomisili di wilayah tanah yang dimilikinya⁵. Kepemilikan tanah absentee dapat menimbulkan beberapa permasalahan dan konsekuensi yang perlu diatasi. Kepemilikan tanah absentee dapat menyebabkan kesulitan dalam pengelolaan tanah tersebut. Pemilik tanah yang tidak berada di dekat tanahnya mungkin menghadapi kendala dalam memantau, memelihara, atau mengelola tanah secara efektif, sehingga dapat berdampak negatif pada produktivitas tanah atau pemanfaatannya secara optimal⁶.

Kepemilikan tanah absentee dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan risiko bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pemanfaatan tanah tersebut, seperti penyewa, penggarap, atau pihak yang memiliki kepentingan lain terhadap tanah tersebut. Regulasi yang mengatur kepemilikan tanah absentee dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi pihak-pihak terkait, memastikan bahwa hak-hak mereka diakui dan dilindungi⁷. Ketidakpastian hukum dapat muncul karena adanya ketidakjelasan mengenai hak-hak dan kewajiban pihak-pihak terkait dalam menggunakan atau memanfaatkan tanah tersebut. Situasi dalam kepemilikan tanah absentee, pihak-pihak yang bergantung pada tanah tersebut untuk aktivitas mereka, seperti penyewa atau penggarap, mungkin

⁵ Chandra Dewangga Marditya Putra, 2019, "Penerapan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee", *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, Vol. 3, No. 2, hal. 143-160, <https://doi.org/10.33474/hukeno.v3i2.3364>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 22.29 WIB.

⁶ Ni Made Asri Alvionita, I Made Arya Utama, and Putu Tuni Cakabawa Landra, 2018, "Penataan Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Melalui Program Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-EL)", *Jurnal Ilmiah Prodi Magister Kenotariatan*, hal. 75-91, <https://doi.org/10.24843/ac.2018.v03.i01.p06>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 22.34 WIB.

⁷ Ayumi Kartika Sari, 2022, "Peraturan Hukum Program Pendaftaran Tanah Sistemik Lengkap (PTSL)", *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Prima Indonesia*, hal. 26-32. di akses pada tanggal 4 januari 2025 Pukul 13.03. WIB

tidak memiliki kepastian apakah mereka dapat mempertahankan hak-hak mereka dalam jangka panjang. Tanah tersebut dapat berpindah tangan atau digunakan untuk tujuan lain, menyebabkan ketidakpastian terkait status kepemilikan dan penggunaan tanah.

Regulasi yang mengatur kepemilikan tanah absentee diperlukan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi pihak-pihak terkait⁸. Regulasi ini dapat memuat ketentuan mengenai hak-hak penyewa, penggarap, atau pihak-pihak yang memiliki kepentingan lain terhadap tanah tersebut, seperti hak atas penggunaan, perpanjangan kontrak, atau hak ganti rugi dalam kasus perubahan kepemilikan tanah. Adanya regulasi yang jelas, pihak-pihak terkait dapat merasa lebih aman dan diakui dalam hak-hak mereka, serta memiliki kepastian dalam melakukan kegiatan atau investasi yang terkait dengan tanah tersebut.

Pasal 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 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”⁹.

Secara prinsip pasal ini menghendaki pemilik tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya dan masih diperbolehkan

⁸ Yunizar Wahyu Tristanto, 2019, "Harmonisasi Regulasi Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Bagi Pegawai Negeri dalam Program Landreform", *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 26, No. 2, hal. 281-293, <https://doi.org/10.22219/jihl.v26i2.7801>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 23.08 WIB.

⁹ Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Edisi Revisi. Djembatan, Jakarta, hal. 153.

menggunakan tenaga buruh tetapi harus dicegah praktek yang dapat menimbulkan kerugian sepihak. Langkah pertama ke arah pelaksanaan asas tersebut, berarti bahwa pemilik tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, maka diadakan ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara absentee atau dalam bahasa sunda guntai¹⁰. Salah satu program dari landreform adalah pelarangan pemilikan tanah secara absentee atau guntai. Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara absentee atau guntai diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964) menyebutkan “pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”¹¹.

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

¹⁰ Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program landreform 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 dan salah satu dari program landreform adalah pelarangan pemilikan tanah secara absentee/guntai, yang berpangkal pada dasar hukum Pasal 10 UUPA.

¹¹ Ika Rahma Wanti dan Munsyarif Abdul Chalim, 2017, "Peralihan Hak Atas Tanah Absente Karena Waris (Studi Kasus di Kantor ATR/BPN Kabupaten Kendal yang Domisili Ahli Waris Berada Diluar Wilayah Kecamatan)", *Jurnal Akta*, Vol.4, No. 2, hal. 231-240, <https://doi.org/10.30659/akta.v4i2.1790>, diakses pada tanggal 14 Juni 2023 pukul 11.29 WIB.

mengerjakan sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria.

Kesejahteraan sosial dari masyarakat akan terus merosot dan condong tuan-tuan tanah memaksa para penyewanya untuk memberikan suara pada pemilu bagi golongan yang akan mempertahankan posisinya. Rakyat yang memerlukan tanah akan terus bertambah dan kemiskinan sudah tidak terelakkan lagi.¹ Hal ini akan menyebabkan semakin sempitnya atau hilangnya sama sekali kemungkinan bagi petani untuk memiliki tanah sendiri.

Pada umumnya timbul kepemilikan tanah secara absentee banyak terjadi di daerah pedesaan yang tanahnya masih belum terdaftar pada Kantor Pertanahan. Meskipun sudah ada ketentuan bahwa setiap tanah harus dilaporkan atau didaftarkan namun banyak pemilik tanah yang belum melaksanakan hal tersebut. Hal ini dapat disebabkan karena beberapa hal yaitu karena ketidaktahuan masyarakat atas kepemilikan tanah tersebut dan atau adanya ketidakpatuhan tiap-tiap individu untuk melaporkan kelebihan tanah yang dimilikinya.

Meskipun larangan pemilikan tanah secara Absentee sudah ditegaskan dalam peraturan perundangan pasal 4 ayat 1 Peraturan 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, Kota Kendari kepemilikan tanah secara Absentee masih terus berlangsung di karenakan Provinsi Sulawesi Tenggara pada umumnya dikenal dengan daerah yang memiliki Komoditi unggulan di sektor pertanian dan jasa, dan daerah Kota Kendari pada khususnya memiliki tanah yang sangat subur karena tanah sawahnya mendapatkan irigasi yang sangat cukup untuk keperluan pertanian.

Melihat kondisi demikian banyak tanah-tanah pertanian di diminati oleh pengusaha-pengusaha di luar daerah, dimana tujuan untuk memilik tanah pertanian tersebut bukan untuk digunakan sebagaimana peruntukkan tanahnya itu, tetapi untuk Kepemilikan tanah secara Absentee terus terjadi yang kebanyakan tanahnya belum terdaftar di Kantor Pertanahan Kota Kendari karena pemilik sebelumnya belum mendaftarkan tanahnya dan jual belinya pun tidak didepan pejabat umum/ PPAT melainkan hanya di ketahui oleh pejabat desa setempat. Hal ini disebabkan ketidaktahuan masyarakat akan hal itu dan bisa dijadikan peluang untuk memiliki tanah secara Absentee. Permasalahan Peraturan ini dibutuhkan adanya peran dari penegak hukum, dalam hal ini (BPN) Badan Pertanahan Nasional yang di beri wewenang dan Tanggung Jawab untuk segala urusan Pertanahan. Badan Pertanahan Nasional mempunyai peranan penting untuk melaksanakan hak dan kewajiban dalam menjalankan tugas pemerintah dibidang pertanahan. Sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Pasal 2 tentang Badan Pertanahan Nasional bahwa “Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan dengan ketentuan perundang-undangan”. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 pasal 1 tentang Badan Pertanahan Nasional “Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”.

Tanggung jawab yang di bebaskan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk dapat memecahkan berbagai macam persoalan yang muncul di bidang pertanahan tentu sangatlah berat. Demikian juga halnya dengan Badan Pertanahan

Nasional yang ada di daerah Kota Kendari yaitu Kantor Pertanahan Kota Kendari. Berbagai persoalan dibidang pertanahan yang terjadi di wilayah hukum Kota Kendari tentunya membutuhkan peran yang cukup besar dari lembaga ini untuk mengatasi setiap persoalan yang muncul setiap saat. Salah satu Peran Badan Pentanahan Nasional (BPN) dalam menyelesaikan permasalahan tanah pertanian yang dimiliki orang luar daerah atau yang sering disebut dengan Absentee.

Dengan kemajuan pendidikan sebagian anggota masyarakat menganggap bekerja di sektor pertanian bukan sebagai lapangan kerja dan tidak dapat dihitung sebagai pekerjaan tetap, terutama bagi angkatan kerja yang berpendidikan SLTP ke atas. Mereka banyak yang bekerja di kota sebagai pedagang, buruh pabrik buruh tidak tetap dan sebagainya. Sedangkan pemilik tanah pertanian secara absentee/guntai bukanlah para petani tetapi orang-orang kota yang bukan merupakan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual beli, pewarisan atau cara-cara lainnya, dan penggunaan tanah itu bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya tetapi hanya sebagai sarana investasi dan nantinya dijual kembali setelah harganya tinggi. Tanah pertanian masih tetap dijadikan obyek spekulasi yang mengakibatkan luas tanah pertanian semakin berkurang karena dialih fungsikan.¹²

Fenomena yang terjadi sekarang ini, walaupun program landreform telah dilaksanakan sejak tahun 1960 ternyata prinsip tanah pertanian untuk petani dan pemiliknya wajib mengusahakan sendiri tanah pertaniannya belum dapat di kerjakan dengan baik. Tanah pertanian masih dijadikan sebagai objek spekulasi

¹² Chandra Dewangga Marditya Putra, 2019, "Penerapan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee", *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, Vol. 3, No. 2, hal. 143-160, <https://doi.org/10.33474/hukeno.v3i2.3364>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 22.29 WIB.

yang mengakibatkan luas tanah pertanian semakin berkurang karena dialih fungsikan. Selain itu untuk larangan kepemilikan tanah secara absentee tidak diatur dalam peraturan tersendiri. Hanya dijadikan salah satu materi muatan dari peraturan redistribusi tanah. Dan dalam peraturan tersebut tidak secara tegas disebut larangan tetapi disebut sebagai kewajiban untuk mengalihkan atau kewajiban untuk pindah lokasi tanah. Untuk itu, aspirasi dalam menegakkan supremasi hukum sudah dijadikan salah satu prioritas dalam pembangunan nasional. Dalam hal inilah program landreform terhadap larangan kepemilikan tanah absentee perlu direvitalisasi kembali dan dikaji ulang.¹³

Berdasarkan uraian diatas, maka menjadi relevan untuk dilakukan penelitian tentang **“TINJAUAN YURIDIS LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTEE (STUDI PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA KENDARI)”**.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan Hukum Kepemilikan Tanah Secara Absentee Menurut Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana Keefektifan Penerapan Larangan Kepemilikan Tanah Secara Absentee Pada Kantor Pertanahan Kota Kendari?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, tujuan dalam penelitian ini yaitu :

¹³ Asiska Roudhotul Mujtahidah, 2018, "Larangan Kepemilikan Tanah Absentee dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Perspektif Masalah Mursalah", *Jurnal Bisnis Syariah*, <http://etheses.uin-malang.ac.id/id/eprint/11893> diakses pada tanggal 5 Januari 2025 pukul 14.03 WIB

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Bagaimana pengaturan hukum kepemilikan tanah secara absentee menurut peraturan perundang-undangan
2. Untuk mengetahui Kefektifan Penerapan Larangan Kepemilikan Tanah Secara Absentee Pada Kantor Pertanahan Kota Kendari

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan penelitian ini dapat ditinjau dari segi yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan juga segi praktis. Dengan adanya penelitian ini penulis sangat berharap akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis
 - a. Sebagai sarana meningkatkan pengetahuan bagi penulis terhadap Ilmu Hukum, khususnya dalam bidang kenotariatan
 - b. Sebagai sumbangan kerangka berpikir terhadap ilmu hukum, terutama untuk penerapan ilmu yang diperoleh dibangku kuliah.
2. Manfaat praktis
 - a. Sebagai bahan kajian dan pertimbangan bagi pihak-pihak terkait Pengaturan hukum kepemilikan tanah secara absentee menurut peraturan perundang-undangan dan Keefektifan Penerapan Larangan Kepemilikan Tanah Secara Absentee pada Kantor Pertanahan Kota Kendari.
 - b. Hasil penelitian dapat dipergunakan untuk menambah bahan pustaka demi kepentingan akademis khususnya bidang kenotariatan.
 - c. Guna member jawaban terhadap masalah yang sedang diteliti.

E. Kerangka Konseptual

Konsep-konsep dasar lazimnya diperoleh setelah dilakukan penelusuran bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian yang berupa kajian pustaka menyangkut permasalahan dan tujuan dari penelitian ini.¹⁴ Adapun kerangka konseptual dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Tinjauan Yuridis

Tinjauan Yuridis Landasan yuridis adalah pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Unsur yuridis adalah menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

Beberapa persoalan hukum itu, antara lain peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

2. Konsep Kepemilikan Hak Atas Tanah

Hak atas tanah merupakan kewenangan tertentu yang diberikan kepada

¹⁴ Rusdi Malik, 2000, *Penemu Agama Dalam Hukum*, Trisakti, Jakarta, hal.15

seseorang untuk berbuat sesuatu akan tanahnya.¹⁵ Di dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria ditentukan beberapa macam hak atas tanah antara lain :

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. 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 Undang-Undang Pokok Agraria.

Dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan hak-hak yang bersifat sementara, yaitu :

Ayat (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai 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 inidand hak- hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

Ayat (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini

¹⁵ Boedi Harsono, 2006, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.

Hak-hak tersebut diberi sifat sementara, karena dianggap tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional. Salah satu asas penting dalam Hukum Tanah Nasional adalah bahwa dalam usaha-usaha dibidang pertanian tidak boleh ada pemerasan.¹⁶

3. Konsep Kepemilikan Tanah Absentee

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 tau tidak hadir di tempatnya, atau *landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.¹⁷ Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* atau didalam bahasa Sunda : “*Guntai*” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar tempat tinggal yang empunya.¹⁸

Sedangkan dalam Pasal3 ayat (1) PP No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun 1964) yang mengatur sebagai berikut : “ Pemilik tanah pertanian 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”. Menunjukkan bahwa pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* menurut Peraturan Perundang-undangan tidak dibolehkan, karena pada prinsipnya melanggar asas dalam Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria

¹⁶ Boedi Harsono, *Op.cit.*

¹⁷ John M.Echols dan Hasan Sadily, 1996, *Kamus indonesia*, Gramedia, Jakarta, hal. 3

¹⁸ Effendi Perangin, *Op.cit*, hlm. 122

yang mengatur 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.

4. Konsep Larangan Kepemilikan Tanah Absentee

Tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Sedangkan katagori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering.¹⁹

Secara yuridis, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* telah dituangkan dalam Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961 dan PP No 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal3a s/d 3e). Kedua Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan terhadap golongan ekonomi lemah.²⁰

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria 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.

¹⁹ John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 235.

²⁰ Boedi Harsono, *Loc.cit*

Pada pokoknya dilarang memilikitanah 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 Undang-Undang Pokok Agraria ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka secara yuridis ketentuan dalam pasal ini termasuk ketentuan-ketentuan hukum yang memaksa atau “*Dwingend Recht*”.

5. Kantor Pertanahan

Menurut Pasal 1 Angka (18) Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan Kantor Pertanahan merupakan Instansi Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada menteri melalui kepala kantor wilayah Pertanahan Nasional. Menurut W Friedmen bahwa dalam pencapaian kesejahteraan bagi rakyatnya, fungsi negara dalam konsep negara kesejahteraan adalah negara sebagai pelayan, negara sebagai pengatur, negara sebagai wirausaha, negara sebagai wasit.²¹ Dalam rangka menjalankan fungsi Pemerintah dalam konsepsi negara hukum kesejahteraan atau negara hukum (Welfare State) menghendaki pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat suatu langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum (Bestuuzorg), selain menjaga ketertiban dan keamanan (Rust en Orde).

²¹ Nia Kurniati dan Efa Laela Fakhriah, “BPN Sebagai Mediator Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia Pasca PERKABAN No.11 Tahun 2016”, *Sosiohumaniora*, Vol. 19, No.2, (Offline), <https://repository.usm.ac.id/files/skripsi/A11A/2017/A.111.17.0067/A.111.17.0067-05-BAB-II20210122073813.pdf>. diakses 6 Januari 2025, pukul 10:00 WIB.

6. Kota Kendari

Kota Kendari merupakan salah satu Kota dari 15 Kabupaten dan 2 Kota Madya yang ada di Provinsi Sulawesi Tenggara. Secara geografis Terletak pada bagian Selatan Garis Khatulistiwa berada diantara 3° 54' 30'' - 4° 3' 11' Lintang selatan dan membentang dari Barat ke Timur diantaranya 122° 23' – 122° 39' Bujur Timur.. Luas keseluruhan wilayah Kota Kendari adalah 295,89 Km² atau sekitar 0, 70% dari luas Provinsi Sulawesi Tenggara. Luas lahan berdasarkan penggunaan lahan terbagi menjadi beberapa bagian yaitu tanah sawah, tanah bangunan dan halaman sekitarnya, tanah tegal/kebun, tanah lading/huma, tanah padang rumput, tanah rawa yang tidak dapat di Tanami, tanah tambak/kolam/tebat dan empang, tanah lahan yang sementara tidak diusahakan, lahan tanaman kayu-kayuan/ hutan Rakyat, tanah hutan Negara, tanah perkebunan dan lain-lain.²²

F. Kerangka Teori

1. Teori Bekerjanya Hukum

Menurut Robert B. Seidman dan William J. Chambliss, setiap hukum selalu mengandung tiga komponen, yakni komponen structural, komponen subtansial, dan komponen cultural²³. Komponen structural, dari system hukum mencakup berbagai intuisi yang diciptakan oleh system hukum tersebut dengan fungsi yang berbeda-beda dalam rangka mendukung bekerjanya system hukum tersebut, serta pembagian kompetensinya, sedangkan komponen subtansial, mencakup segala macam keluaran dari suatu system

²²<https://kendarikota.bps.go.id/id/publication/2024/02/28/93527bee531df5c3d6da6087/ko-ta-kendari-dalam-angka-2024.html> diakses pada 3 Februari 2025, pukul 22:00 WIB

²³ William J. Chambliss, 1971, *Law, Order, and Power*, Yogyakarta, hal. 63

hukum. Dalam hal ini termasuk norma-norma hukum, baik yang berupa peraturan, keputusan maupun doktrin sejauh digunakan dalam proses yang bersangkutan²⁴. Adapun komponen kultural, hukum adalah keseluruhan factor yang menentukan bagaimana system hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum.

Menurut Satjipto Raharjo dalam Buku Sudikno Mertokusumo, menganggap bahwa dalam bekerjanya hukum, hal yang tidak dapat diabaikan adalah orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum dan yang menjalankan hukum positif itu, apakah akan menjadi hukum yang dijalankan dalam masyarakat banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat²⁵.

2. Teori Keadilan Hukum

Sejak jaman kuno sampai saat ini, keadilan yang merupakan tujuan dari hukum yang paling pokok dan paling mendasar, menjadi suatu pembahasan yang sangat penting dan menarik. Para filsuf dan para cendekiawan telah banyak membahas keadilan dengan mengemukakan pendapat dan teori-teori keadilan untuk menggali sifat dasar, maksud dan pengertian dari kata keadilan tersebut. Keadilan bersifat normatif, karena setiap individu memiliki ukuran yang berbeda mengenai keadilan karena tergantung dari mana sudut pandang dari mereka masing-masing.²⁶

Keadilan menurut Robert Nozick sebagai berikut:

²⁴ Ibid, hal. 90

²⁵ Ibid, hal. 91

²⁶ Yanto, O. 2020. *Negara Hukum, Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia* (Amin Budiman (ed.); 1 ed.). Pustaka Reka Cipta, Jakarta, hal. 27.

Keadilan hanya muncul atau lebih baik dikaitkan dengan konteks Negara yaitu apa yang disebut sebagai “minimal state” (negara minimal). Peran dari negara bagi Nozick adalah melindungi hak-hak individu dan tidak boleh ada yang dikorbankan demi kepentingan lain. Negara harus berpegang teguh pada prinsip kompensasi (mengganti kerugian) kepada mereka yang telah kehilangan hak dan kebebasan mereka. Prinsip ini lebih penting dari pada prinsip redistribusi barang-barang atau benda atau pembayaran dengan tujuan melindungi yang lain. Yang penting juga dari pendapatnya ialah bahwa keadilan itu distributif *depends on just acquisition and transfer of holdings*. Dengan demikian keadilan tersebut tidak tergantung dari apa itu distribusimelainkan hasil dari distribusi itu sendiri, seperti misalnya tukar- menukar.²⁷

Aliran Deontologikalisme tidak menekankan pada hasil pendistribusian, namun lebih menekankan pada cara atau mekanisme untuk mewujudkan keadilan. Pendistribusian sumber daya dapat dinyatakan adil apabila pelaksanaannya didasarkan pada mekanisme atau prosedur yang baik atau yang standar. Apabila mekanismenya sudah adil maka hasilnya secara otomatis menjadi adil juga. Mekanisme yang baik akan mendorong terciptanya keadilan.

Keadilan menurut Aliran Deontologikalisme yang dikutip Nurhasan Ismail, sebagai berikut:

Dikatakan adil jika di dalam prosedur memenuhi tiga syarat yaitu

²⁷ Hyronimus Rhiti, 2011, *Filsafat Hukum; Edisi lengkap (Dari Klasik sampai Post moderenisme)*, Universitas Atma Jaya Press, Yogyakarta, hal. 247

kelayakan, kebebasan dan kesamaan kedudukan. Kelayakan artinya prosedur tersebut telah memberikan perlakuan yang sewajarnya kepada setiap orang. Perlakuan yang wajar atau layak dianalogikan dengan seseorang yang memperlakukan orang lain sebagaimana ia memperlakukan dirinya sendiri. Jika suatu perlakuan yang andaikan ditujukan kepada dirinya akan menyakitkan atau merugikan, maka hendaknya perlakuan tersebut jangan juga dipergunakan kepada orang lain. Kebebasan bermakna bahwa prosedur harus memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk melakukan pilihan untuk mengikuti prosedur tertentu telah ditetapkan oleh hukum atau prosedur yang telah ditetapkan oleh norma yang lain untuk mewujudkan kepentingannya. Adanya paksaan untuk mengikuti prosedur tertentu telah menyebabkan adanya mekanisme yang tidak adil, maka hasilnya tentu juga tidak adil. Persamaan kedudukan bermakna bahwa dalam prosedur pendistribusian sumber daya telah menempatkan setiap orang dalam kedudukan dan akses yang sama untuk mendapatkan sumber daya. Jika dalam prosedur orang-orang tertentu diberi kedudukan dan akses yang lebih dibandingkan dengan yang lain, maka prosedur tersebut harus dinyatakan tidak adil. Deontologikalisme menempatkan prosedur lebih penting dibandingkan dengan hasil telah melahirkan Keadilan Formal, artinya keadilan sudah dinyatakan terwujud jika prosedur yang ditempuh dalam pendistribusian sumber daya telah sesuai dengan yang ditetapkan dalam norma hukumnya.²⁸

Teori keadilan ini dipergunakan untuk membahas, menganalisis dan

²⁸ Nurhasan Ismail, 2007. *Perkembangan Pertanian: Pendekatan Ekonomi-Politik*, Huma, Jakarta, hal. 30.

menarik kesimpulan tentang pengaturan dan keefektifan penerapan larangan pemilikan tanah secara absentee pada kantor pertanahan Kota Kendari.

3. 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.²⁹

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.³⁰

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

²⁹ Miftachul, H. 2009. *Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 73.

³⁰ Suhadi, G. 2002. *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*. Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hal. 35.

pelaksanaan kekuasaan itu dalam segala bentuknya dilakukan di bawah supremasi hukum.³¹

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”.³²

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 1945.³³

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

³¹ Saleng, A. 2004. *Hukum Pertambangan*. UII Publisher. Yogyakarta, hal. 7.

³² Manan, B. 1996. *Politik Perundang Undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*. FH Unla, Banjarmasin, hal. 9.

³³ Diyah Isnaeni & Suratman. 2018. *Reforma Agraria Land Reform dan Redistribusi Tanah di Indonesia* (R. Tegar & Suratman (ed.); 1 ed.). Intrans Publishing, hal. 290.

kesejahteraan rakyat. Dalam pengertian modern, pemerintah perlu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.³⁴

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.³⁵

G. Metode Penelitian

Metode dalam penelitian yang dilaksanakan, meliputi :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah Yuridis Empiris. Pendekatan yuridis empiris digunakan untuk memberikan gambaran secara kualitatif tentang Pengaturan Larangan Kepemilikan Tanah secara absentee dan Keefektifan Penerapan Larangan Kepemilikan Tanah Secara Absentee.

Pendekatan yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kondifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Implementasi secara in action tersebut merupakan fakta empiris dan berguna untuk mencapai tujuan yang telah

³⁴ Rudy Hendra Pakpahan & Eka Sihombing, 2012. "Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 (2), hal. 163–174." <https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/383> Diakses pada tanggal 6 Januari 2025 pukul 15.09 WIB

³⁵ Lismanto, L., & Yos Johan Utama, 22. "Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol.2 (3), hal. 416–433 diakses pada tanggal 6 Januari 2025 pukul 15.00 WIB

tentukan oleh Negara atau oleh pihak-pihak dalam kontrak. Implementasi secara in action diharapkan akan berlangsung secara sempurna apabila rumusan ketentuan hukum normatifnya jelas dan tegas serta lengkap..³⁶

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Deskriptif Kualitatif, yaitu dimana penelitian kualitatif sebagai metode ilmiah sering digunakan dan dilaksanakan oleh sekelompok peneliti dalam bidang ilmu social, termasuk juga ilmu pendidikan. Sejumlah alasan juga dikemukakan yang intinya bahwa penelitian kualitatif memperkaya hasil penelitian kuantitatif. Penelitian kualitatif dilaksanakan untuk membangun pengetahuan melalui pemahaman dan penemuan. Pendekatan penelitian kualitatif adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metode yang menyelidiki suatu fenomena social dan masalah manusia. Dalam penelitian ini, peneliti membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden dan melakukan studi pada situasi yang alami.³⁷

3. Jenis dan Sumber Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini terbagi menjadi 3 (tiga) yaitu :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan

³⁶Bambang Sunggono, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta hal. 93.

³⁷Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hal. 53.

perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.³⁸ yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, Peraturan Pemerintah Nomor. 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Pertanian secara guntai (absentee) Oleh Pensiunan Pegawai Negeri, Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen teks, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.³⁹ Bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kamus hukum dan ensiklopedia hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

³⁸ *Op.Cit.* hal. 94

³⁹ Ronny Hanitjo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Galamania Indonesia, Jakarta, hlm. 53

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini berupa :

a. Studi Pustaka

Pengumpulan data dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (literature research), yaitu dengan mempelajari peraturan perundangundangan, dokumen-dokumen maupun buku-buku yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti dan doktrin atau pendapat para sarjana.⁴⁰

b. Studi Lapangan

Studi lapangan dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui teknik wawancara dan observasi yaitu :

1) Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, antara Pewawancara (interviewer).⁴¹ Dengan terwawancara (interviewee). Pada penulisan hukum ini digunakan wawancara terbuka yang para subyek hukumnya tahu bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui pula apa maksud dan tujuan dari wawancara ini. Wawancara bebas dipimpin dilakukan terhadap responden sampel pihak Kantor Pertanahan Kota Kendari.

2) Observasi

⁴⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, 2021, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 52

⁴¹ Bambang Waluyo, 1996, Penelitian Hukum Dalam Praktek, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 76-77 dan Lexy J. Moleong, 2002, Metodologi Penelitian Kualitatif, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 103

Teknik observasi dilakukan melalui pengamatan langsung di lokasi mengenai Keefektifan Penerapan Larangan Kepemilikan Tanah Secara Absentee Pada Kantor Pertanahan Kota Kendari.

5. Metode Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, yaitu suatu cara penelitian yang menggunakan dan menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan informan secara tertulis maupun lisan dan juga perilaku nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh. Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif dengan interaktif model, yaitu komponen reduksi data dan penyajian setelah data terkumpul, imaka tiga komponen tersebut berinteraksi dan bila kesimpulannya dirasa kurang imaka perlu diadakan verifikasi dan penelitian kembali dengan mengumpulkan data di lapangan⁴².

Penulis memperoleh data-data dari responden secara tertulis maupun lisan, kemudian dikumpulkan, selanjutnya dianalisa secara kualitatif. Langkah berikutnya dicari hubungannya dengan data yang ada dan disusun secara logis, sistematis dan yuridis.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan tesis yang akan dipergunakan oleh penulis yaitu sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

⁴² HB. Sutopo, 2006, *Metode Penelitian Kualitatif*, UNS Press, Surakarta, hal. 98.

Menjelaskan mengenai Latar belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan dan Jadwal Penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tentang tinjauan yuridis, tinjauan umum mengenai kepemilikan hak atas tanah, tinjauan umum kepemilikan tanah *absentee*, dan tinjauan umum mengenai larangan kepemilikan tanah *absentee*.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas tentang Bagaimana pengaturan hukum kepemilikan tanah secara *absentee* menurut peraturan perundang-undangan dan Bagaimana Keefektifan penerapan larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisi Kesimpulan Hasil dan Saran-saran Yang diperlukan

DAFTAR PUSTAKA



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Hak Milik Atas Tanah

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

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. 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 Undang-Undang Pokok Agraria.

Dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan hak-hak yang bersifat sementara, yaitu :

Ayat (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai 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.

Ayat (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini

Hak-hak tersebut diberi sifat sementara, karena dianggap tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional. Salah satu asas penting dalam Hukum Tanah Nasional adalah bahwa dalam usaha-usaha di bidang pertanian tidak boleh ada pemerasan.

1. Pengertian Hak Milik

Hak Milik menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Pasal 20 ayat (1) dijelaskan, hak milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu mengenai fungsi sosial hak atas tanah.⁴³ Kata-kata terkuat dan terpenuh itu tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat akan tetapi harus diingat bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria.⁴⁴

Sifat terkuat dan terpenuh berarti yang paling kuat dan paling penuh, berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk “berbuat bebas”, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan, dan mewariskannya. Semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial, ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingannya sendiri. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang punya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat) melainkan antara keduanya harus seimbang, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan

⁴³ Arba, M. 2018. Hukum Agraria Indonesia (Tarmizi (ed.); 1 ed.). Sinar Grafika, Bandung, hal. 82

⁴⁴ K.Wantjik Saleh, 2015, Hak Anda Atas Tanah. Ghalia Indonesia, Bandung, hal. 2.

pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya, bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya.⁴⁵

2. Ciri-ciri Hak Milik

Hak milik memiliki ciri-ciri tertentu, yaitu:⁴⁶

- a. Hak atas tanah yang kuat, bahkan menurut Pasal 20 UUPA adalah yang terkuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain;
- b. Hak turun temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan pada ahli waris yang berhak;
- c. Menjadi hak induk, tetapi tidak dapat berinduk pada hak-hak atas tanah lainnya. Berarti dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya, seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang;
- d. Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hypotek;
- e. Hak milik dapat dialihkan dengan cara ditukar, dijual, dihibahkan atau melalui pewarisan;
- f. Hak milik dapat dilepaskan oleh yang punya sehingga tanahnya menjadi milik Negara;
- g. Hak milik dapat diwakafkan;
- h. Si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Eddy Ruhayat, 1999, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung, hal. 52

benda itu berada;

- i. Hak milik merupakan hak turun temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan pada ahli waris yang berhak;
- j. Hak milik dapat menjadi hak induk, tetapi tidak dapat berinduk pada hak-hak atas tanah lainnya. Berarti dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya, seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang;
- k. Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hypotek atau creditverband;
- l. Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hypotek atau creditverband;
- m. Hak milik dapat dialihkan dengan cara ditukar, dijual, dihibahkan atau melalui pewarisan;
- n. Hak milik dapat dilepaskan oleh yang punya sehingga tanahnya menjadi milik Negara;
- o. Hak milik dapat diwakafkan;
- p. Si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada.

3. Subyek Hak Milik

Ketentuan tentang siapa saja yang dapat mempunyai hak milik hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik, meliputi:⁴⁷

- a. Badan-badan hukum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.

⁴⁷ Ibid, hal. 53.

b. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian juga warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan haknya itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Sesudah jangka waktu tersebut lampau hak miliknya tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Selama seseorang mempunyai dua kewarganegaraan yaitu kewarganegaraan Indonesia dan mempunyai kewarganegaraan asing maka orang tersebut tidak dapat mempunyai hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA, bahwa yang dapat memiliki tanah dengan hak milik adalah WNI tunggal dan Badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badanbadan Hukum yang dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah, yaitu:⁴⁸

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara)
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan
- c. berdasar atas Undang-undang No. 79 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 No. 139)

⁴⁸ Boedi Harsono. *Op.cit*, hal. 52.

- d. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria, setelah mendengar Menteri Agama.
4. Terjadinya Hak Milik atas Tanah

Hak Milik dapat terjadi karena ketentuan hukum adat dan ketentuan undang-undang.

a. Ketentuan Hukum Adat

Pasal 22 UUPA menjelaskan bahwa 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).⁴⁹

b. Ketentuan Undang-Undang

Menurut ketentuan konversi menurut UUPA, sejak tanggal 24 September 1960, semua hak-hak atas tanah yang ada, diubah jadi salah satu hak baru. Perubahan ini disebut Konversi. Hak-hak atas tanah yang dikonversi menjadi hak milik adalah yang berasal :⁵⁰

- 1) Hak eigendom kepunyaan badan-badan hukum yang memenuhi syarat yaitu, badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah yang diatur dalam PP No 38 Tahun 1966.
- 2) Hak eigendom yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai oleh WNI tunggal dan dalam waktu 6 bulan datang membuktikan kewarganegaraannya.
- 3) Hak milik Indonesia dan hak-hak semacam itu, yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai WNI atau badan hukum yang mempunyai syarat sebagai subyek hak milik.
- 4) Hak Gogolan yang bersifat tetap.

5. Hapusnya Hak Milik Atas Tanah

Suatu hak milik dapat hapus, artinya dapat hilang atau terlepas dari yang berhak atasnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria, karena :

- a. Tanahnya jatuh pada Negara, karena :

⁴⁹ Sumardjono, M. S. ., Ismail, N., Rustiadi, E., & Damai, A. A. 2014. *Pengaturan Sumber Daya Alam Di Indonesia Antara Yang Tersurat dan Tersirat (kedua)*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. hal. 75.

⁵⁰ Effendy Perangin, 2006. *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, hal 243.

- 1) Pencabutan hak;
 - 2) Penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 - 3) Ditelantarkan;
 - 4) Ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) yaitu jatuh kepada orang asing, berkewarganegaraan rangkap atau badan hukum
- b. Tanahnya musnah.

B. Tinjauan Umum Tentang Landreform

1. Pengertian *Landreform* (*Reforma Agraria*)

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 negara yang ingin maju harus mengadakan *landreform*.

Landreform berasal dari kata-kata dalam bahasa Inggris yang terdiri dari kata "*Land*" dan "*Reform*". *Land* artinya tanah, sedangkan *Reform* artinya perubahan dasar atau perombakan untuk membentuk/membangun/menata kembali struktur pertanian. Arti *Landreform* adalah perombakan struktur pertanian lama dan pembangunan struktur pertanian lama menuju struktur pertanian baru. Pelaksanaan *Landreform* merupakan kebutuhan dan keharusan yang tidak dapat dihindari guna mewujudkan keadilan sosial dan

demikian pemanfaatan sebesar-besarnya dari tanah untuk kemakmuran bersama. Atas dasar hal tersebut, pelaksanaan *Landreform* dapat diartikan membantu mewujudkan tujuan nasional yaitu masyarakat yang adil dan makmur.⁵¹

2. Dasar Hukum *Landreform* (*Reforma Agraria*)

Pelaksanaan Pasal 17 UUPA yang mengatur tentang batas minimum dan maksimum penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No.56 Tahun 1960 pada tanggal 29 Desember 1960 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1960. Perpu No. 56/1960 ini kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (LN 1960 no. 174), Penjelasannya dimuat dalam TLN No. 5117. UU No. 56/1960 merupakan Undang-undang *landreform* di Indonesia, yang mengatur tiga masalah didalamnya yaitu:

- a. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil
- b. Soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan

3. Tujuan dan Obyek *Landreform*

a. Tujuan *Landreform* (*Reforma Agraria*)

Tujuan *landreform* di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu tujuan secara umum dan tujuan secara khusus. Secara umum *landreform* bertujuan untuk mempertinggi taraf hidup dan

⁵¹ I Ketut Oka Setiawan, 2020. *Hukum Agraria*, Rineka Cipta, Bandung. Hal.56

penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Secara khusus landreform di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek yaitu sosial ekonomis, sosial politis, dan mental psikologis. Tujuan sosial ekonomis yaitu untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik dan memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat. Tujuan sosial politis yaitu mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas dan mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil. Tujuan mental psikologis, yaitu untuk meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah dan memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.⁵²

b. Obyek *Landreform (Reforma Agraria)*

Tanah-tanah yang menjadi obyek landreform yang akan didistribusikan pada petani penggarap menurut ketentuan Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, meliputi:

- 1) Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

⁵² *Ibid*, hal. 122.

- 2) Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan letak tanahnya atau karena pemilikan tanah absentee/guntai menyebabkan:
 - a) Penguasaan tanah yang tidak ekonomis
 - b) Menimbulkan sistem penghisapan
 - c) Ditelantarkan
- 3) Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang dengan berlakunya ketentuan UUPA menjadi hapus dan beralih kepada Negara.
- 4) Tanah-tanah lain yang langsung dikuasai oleh Negara, misalnya bekas tanah partikelir, tanah-tanah dengan Hak Guna Usaha yang telah berakhir waktunya, dihentikan atau dibatalkan.
- 5) Tanah-tanah lain, tidak termasuk di dalamnya tanah-tanah wakaf dan tanah-tanah untuk peribadatan.
Tanah-tanah obyek *landreform* sebelum dibagi-bagikan kepada petani penggarap, terlebih dahulu dinyatakan sebagai tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

4. Program Landreform (Reforma Agraria)

Menurut Boedi Harsono, program *landreform* meliputi:⁵³

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah
- b. Larangan pemilikan tanah secara absentee/guntai

⁵³ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hal. 288.

- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan absentee/guntai, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah Negara.
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan.

C. Tinjauan Umum Tentang Tanah Absentee

1. Pengertian Tanah *Absentee* dan Pengaturannya

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 tempat⁵⁴. Pemilikan tanah pertanian secara absentee atau di dalam bahasa Sunda “Guntai” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar tempat tinggal yang empunya.⁵⁵

Pasal 3 ayat (1) PP No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun 1964) yang mengatur sebagai berikut: “Pemilik tanah pertanian

⁵⁴ John M. Echols dan Hasan Sadily. 1996. *Kamus Inggris-Indonesia*. Gramedia, Jakarta, hal. 3

⁵⁵ Effendi Perangin, *Op. Cit*, hal. 122.

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”. Menunjukkan bahwa pemilikan tanah pertanian secara absentee/guntai menurut Peraturan Perundang-undangan tidak diperbolehkan, karena pada prinsipnya melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA yang mengatur 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.”

Pasal 10 UUPA mewajibkan pemilik tanah pertanian untuk menggarap atau menggarap tanahnya sendiri dan mengizinkan penggunaan tenaga kerja, namun praktik yang menyebabkan kerugian sepihak harus dihindari. Langkah pertama dalam menerapkan prinsip ini adalah pemilik tanah pertanian harus aktif menggarap atau menggarapnya. Oleh karena itu, tindakan pencegahan diambil untuk menghapus penguasaan lahan pertanian yang disebut guntai dalam bahasa Sunda.⁵⁶

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program/ andreform 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 dan salah satu dari

⁵⁶ Ika Rahma Wanti dan Munsyarif Abdul Chalim. 2017. “Peralihan Hak Atas Tanah Absente Karena Waris (Studi Kasus di Kantor ATR/BPN Kabupaten Kendal yang Domisili Ahli Waris Berada Diluar Wilayah Kecamatan)”. *Jurnal Akta*, Vol.4 (2), hal. 231-240. Diakses pada tanggal 7 Januari 2025 pukul 12.43 WIB

program landreform adalah pelarangan pemilikan tanah secara absentee/guntai, yang berpangkal pada dasar hukum Pasal 10 AUUPA.⁵⁷

Pengecualian dari ketentuan larangan pemilikan tanah absentee tertuang dalam Pasal 10 Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengakibatkan dibolehkannya kepemilikan tanah absentee. Secara hukum Islam pengecualian tersebut harus ditaati karena sebagai orang yang beriman harus mentaati peraturan Negara salah satunya adalah Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan sebuah peraturan yang harus ditaati. Allah berfirman dalam Surat An-Nisa (ayat 59) yang berbunyi: *Yā ayyuhallazīna āmanū aṭī'ullāha wa aṭī'ur-rasūla wa ulil-amri mingkum, fa in tanāza'tum fī syai'in fa ruddūhu ilallāhi war-rasūli ing kuntum tu`minūna billāhi wal-yaumil-ākhir, zālika khairuw wa aḥsanu ta`wīlā.*

Artinya :

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (AlQuran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”

2. Tanah Absentee Menurut Hukum Islam

Salah satu hukum Islam yang mengatur tentang tanah adalah Ihya'ul Mawat yaitu menghidupkan tanah yang mati. Tiap tanah yang mati, apabila

⁵⁷ Ibid.

telah dihidupkan oleh orang, maka tanah tersebut telah menjadi milik yang bersangkutan. Islam telah menjadikan tanah tersebut sebagai milik orang yang menghidupkannya atau dengan arti lain adalah sesuatu yang tidak bernyawa, dalam konteks ini ialah tanah yang tidak dimiliki seseorang dan belum digarap, kemudian memakmurkannya dengan menanam pohon di dalamnya, atau membangun rumah di atasnya, atau menggali sumur untuk dirinya dan menjadi milik pribadinya.⁵⁸

3. Maksud dan Tujuan Diadakanya Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee

Tanah-tanah pertanian umumnya terletak di desa, namun yang memiliki tanah secara absentee/guntai umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang yang tinggal di kota sudah jelas bukan termasuk kategori petani. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara absentee/ guntai adalah agar hasil yang diperoleh dari perusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.

Menurut Boedi Harsono, tujuan adanya larangan ini adalah agar hasil yang diperoleh dari perusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati

⁵⁸ Wahbah Az-Zuhaili. 2011. *Fiqih Islam Wa Adillatuhu*. Jilid 6. Gema Insani, Jakarta, hal. 503

oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.⁵⁹

Pemilikan tanah pertanian secara absentee/guntai ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem-sistem penghisapan. Ini berarti para petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala resikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Sementara disisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya, hal ini tidak sesuai dengan tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah dan sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁶⁰

4. Pengecualian Kepemilikan Tanah Absentee

Pengecualian dari larangan pemilikan tanah absentee/guntai, yaitu:⁶¹

- a. Pihak yang menjalankan tugas Negara
- b. Pihak yang sedang menunaikan kewajiban agama
- c. Pihak yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

⁵⁹ Boedi Harsono, *Op.cit*, hal. 385

⁶⁰ *Ibid.* hal. 386

⁶¹ Effendi Perangin, *Op. Cit*, hal. 133

Pengecualian bagi pihak yang memiliki tanah absentee tersebut yaitu seorang pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara absentee sampai batas 2/5 luas maksimum untuk Daerah Kabupaten/Kota letak tanah yang bersangkutan. Pengecualian ini termasuk pula pemilikan oleh istri dan anak yang masih menjadi tanggungannya, tetapi sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti menjalankan tugas Negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut dalam waktu satu tahun terhitung sejak mengakhiri tugasnya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria jika ada alasan yang wajar.⁶²

Pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan pengecualian mengenai pemilikan tanah pertanian yang berlaku bagi pegawai negeri diberlakukan juga bagi para pensiunan pegawai negeri. Pemilikan tersebut boleh diteruskan setelah pensiun, sekiranya kemudian yang bersangkutan berpindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan, dengan sendirinya pemilikan tersebut dapat ditambah hingga seluas batas maksimum.

⁶² *Ibid*, hal. 135.

D. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan BPN Dalam Pengawasan Tanah

Absentee

Terkait kewenangan dan tugas BPN dalam melakukan pengawasan memiliki maksud dan tujuan untuk mengatasi kesenjangan sosial, pemerataan kesejahteraan rakyat dan menguatkan ketahanan pangan seperti halnya yang dijelaskan pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Ruang lingkup peraturan tersebut meliputi pengawasan, pengendalian dan penindakan dalam penguasaan tanah pertanian.

Kantor BPN dalam melakukan tata cara pengawasan dan pengendalian tanah pertanian yaitu dengan cara menerapkan apa yang telah ada dan ditetapkan oleh pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Tanah pada Pasal 9 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 10 ayat (1), (2), dan (3) sebagai berikut:

- (1) Pemilik tanah pertanian perorangan wajib mengusahakan dan memanfaatkan tanahnya secara efektif sesuai dengan peruntukannya, paling lama enam (6) sejak diterbitkan hak atas tanah.
- (2) Dalam hal pemilik tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat mengusahakan atau memanfaatkan tanahnya dapat bekerjasama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian tertulis.
- (3) Pihak lain yang dimaksud pada ayat (2) harus mengusahakan dan memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya.
- (4) Pihak lain sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan hak pakai dengan jangka waktu tertentu di atas hak milik sesuai dengan perjanjian dan dapat dibebani dengan hak tanggungan.

Pasal 10 Ayat (1), (2) dan (3) berbunyi:

- (1) Badan Hukum yang memiliki tanah pertanian wajib mengusahakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan peruntukannya, paling lama enam (6) bulan sejak diterbitkan sertifikat hak atas tanah.
- (2) Dalam hal badan hukum dalam jangka waktu sebagai mana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat mengusahakan atau memanfaatkan tanahnya dapat bekerja sama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian tertulis.
- (3) Pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus mengusahakan dan memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya.

Pihak BPN dalam melakukan penindakan tanah absentee/guntai juga menerapkan apa yang telah ada yang terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Tanah pada Pasal 7 ayat (1), (2), (3), dan (4), sebagai berikut:

- (1) Pemilik tanah pertanian yang tinggal diluar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu enam (6) bulan sejak tanggal perolehan hak harus mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di Kecamatan letak tanah tersebut, atau 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 yang dimaksud pada ayat (2) diberikan ganti kerugian yang layak.
- (4) Hapusnya hak atas tanah dan pemberian ganti kerugian dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Sejarah Kota Kendari

Sebelum kedatangan bangsa Eropa, wilayah yang kini dikenal sebagai Kendari merupakan bagian dari Kerajaan Konawe, yang didiami oleh Suku Tolaki. Teluk Kendari telah lama menjadi jalur persinggahan bagi para pelaut nusantara dan Eropa yang berlayar menuju Ternate atau Maluku. Nama "Kendari" diyakini berasal dari kata "Kandai", yang merujuk pada alat dari bambu atau kayu yang digunakan penduduk setempat untuk mendorong perahu. Seiring waktu, sebutan ini mengalami perubahan pengucapan menjadi "Kendari".

Pada tahun 1828, Gubernur Hindia Belanda menugaskan pelaut bernama Jacques Nicholas Vosmaer untuk memetakan pesisir timur Sulawesi guna menemukan lokasi strategis bagi pos perdagangan. Pada Mei 1831, Vosmaer mempublikasikan peta rinci Teluk Kendari, yang kemudian dinamai Teluk Vosmaer sebagai penghormatan atas jasanya. Pada 9 Mei 1832, Vosmaer membangun istana untuk Raja Suku Tolaki bernama Tebau di sekitar pelabuhan Kendari. Tanggal ini kemudian diperingati sebagai hari jadi Kota Kendari.

Selama masa kolonial, Kendari menjadi pusat kegiatan perdagangan, terutama bagi pedagang Bugis dan Bajo yang menetap di sekitar Teluk Kendari. Kedatangan mereka dipengaruhi oleh kondisi politik dan keamanan di daerah asal mereka, seperti konflik di Kerajaan Luwu dan Bone. Selain itu, pada tahun 1858, seorang bangsawan dari Ranome Eto bernama La Mangu menandatangani perjanjian dengan Belanda untuk mendirikan Kerajaan Laiwoi yang terpisah dari Konawe. Namun, upaya ini menimbulkan ketegangan dengan pihak Konawe, yang akhirnya berujung pada intervensi militer Belanda dan pendudukan wilayah tersebut pada tahun 1908.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964, terbentuklah Provinsi Sulawesi Tenggara dengan Kendari sebagai ibu kotanya. Pada saat itu, Kendari terdiri dari dua kecamatan, yaitu Kecamatan Kendari dan Kecamatan Mandonga, dengan luas wilayah 76,760 km².

Seiring waktu, Kendari mengalami perkembangan pesat dalam berbagai aspek, termasuk infrastruktur, ekonomi, dan pendidikan. Pada tahun 1995, melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1995, Kendari diresmikan sebagai kotamadya. Perkembangan ini menjadikan Kendari sebagai pusat pemerintahan, perdagangan, dan pendidikan di Sulawesi Tenggara.

Secara geografis, Kendari terletak di bagian tenggara Pulau Sulawesi, berbatasan dengan Kabupaten Konawe di utara, Kabupaten

Konawe Selatan di selatan dan barat, serta Teluk Kendari di timur. Topografi kota ini bervariasi dari dataran rendah hingga perbukitan, dengan bagian utara merupakan bagian dari formasi Pegunungan Nipa-Nipa yang mencapai ketinggian sekitar 450 meter. Kondisi ini memberikan keanekaragaman lanskap dan potensi sumber daya alam yang beragam.

Dari segi demografi, berdasarkan data Badan Pusat Statistik, pada pertengahan tahun 2024, Kota Kendari memiliki jumlah penduduk sebanyak 355.665 jiwa. Mayoritas penduduknya beragama Islam, dengan persentase mencapai 93,16%, diikuti oleh Kristen (5,88%), Hindu (0,67%), dan Buddha (0,29%). Bahasa yang umum digunakan adalah Bahasa Indonesia dan Bahasa Tolaki, mencerminkan keragaman budaya dan etnis di kota ini.

Dari segi penggunaan tanah di kota kendari yang terluas adalah bangunan dan halaman sekitarnya seluas 5.173 Ha atau 17,28 persen dari luas tanah di Kota Kendari. Kedua tegal/kebun seluas 4.322 Ha atau 14,44 persen dan ketiga terbesar lainnya seluas 3.897 Ha atau 13,02 persen. Disamping itu terdapat hutan Negara seluas 3.481 Ha atau 11,63 persen dari luas tanah di Kota Kendari.

Penggunaan lahan pertanian di Kota Kendari telah mengalami perubahan signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Kendari menunjukkan bahwa pada tahun 2018, luas lahan sawah mencapai 1.203 hektar, dengan rincian 1.037 hektar

merupakan sawah irigasi dan 166 hektar sawah non-irigasi. Sementara itu, lahan pertanian bukan sawah tercatat seluas 13.983 hektar, yang terdiri dari tegal/kebun (5.020 hektar), ladang/huma (1.326 hektar), lahan yang sementara tidak diusahakan (1.178 hektar), dan lahan lainnya seperti perkebunan, hutan rakyat, tambak, kolam/tebat/empang (6.459 hektar).

Namun, seiring dengan pertumbuhan penduduk dan perkembangan infrastruktur, terjadi konversi lahan pertanian menjadi lahan terbangun. Studi di Kecamatan Baruga, misalnya, menunjukkan peningkatan signifikan pada lahan terbangun sebesar 208,32 hektar antara tahun 2023 hingga 2024, sementara lahan pertanian mengalami penurunan seluas 66,20 hektar pada periode yang sama.

2. Deskripsi Kantor Pertanahan Kota Kendari

a. Sejarah Berdirinya Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional pertama kali dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988, telah beberapa kali mengalami perubahan dan perubahan terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015. Sejalan dengan perubahan tersebut, maka Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 1 Tahun 1989 diubah dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota adalah instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional. Kepala Kantor

bertanggungjawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

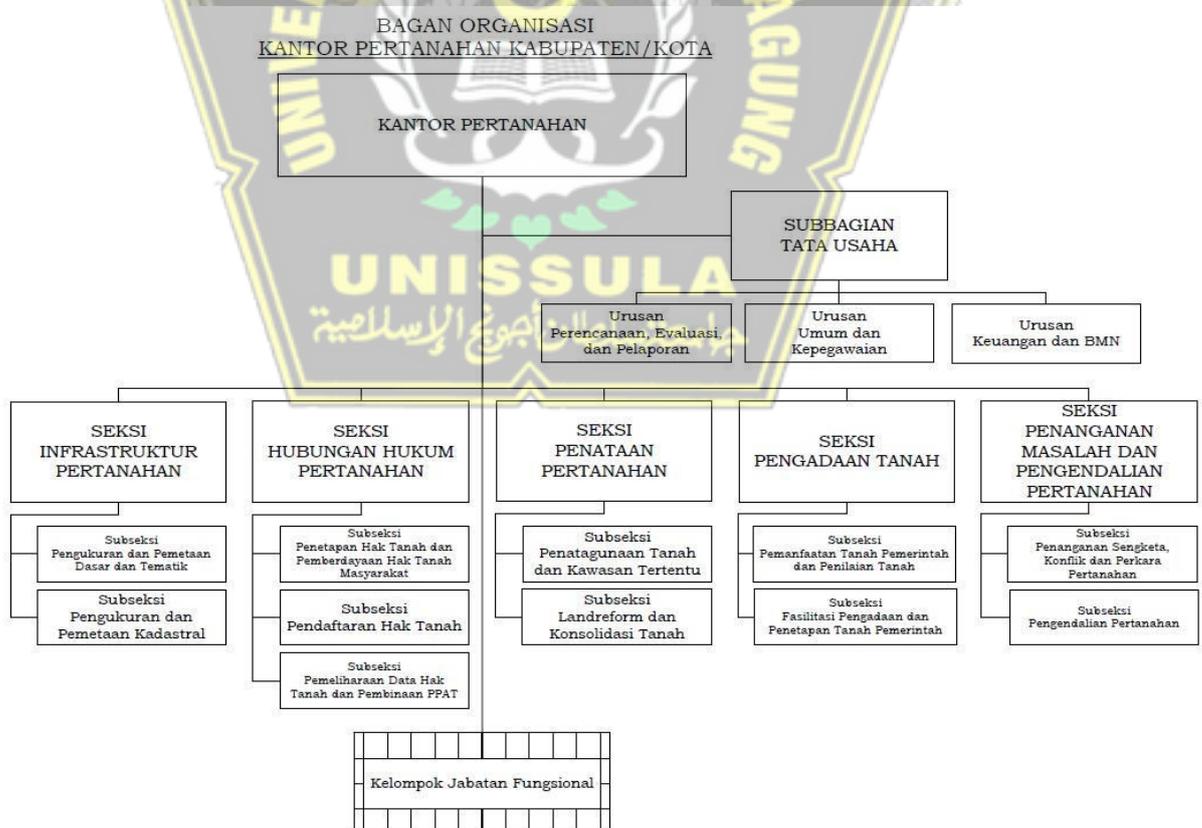
Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006, dibandingkan dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 1 Tahun 1989, Struktur Organisasi pada Kantor Pertanahan mengalami perubahan, yakni ada penambahan komponen Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat dan komponen Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan. Kedua komponen di atas tugas pokok dan fungsinya adalah menangani permasalahan pasca pelayanan.

Berubahnya status lembaga negara Badan Pertanahan Republik Indonesia (BPN RI) menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang / BPN (ATR/BPN) maka sudah semestinya struktur organisasi dan tata kerja harus berubah. Sebagai informasi Kementerian memiliki dua struktur kepegawaian yaitu Pegawai Pusat, Pegawai Daerah (terdiri dari Pegawai Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Pegawai Kantor Pertanahan).

Struktur organisasi dan tata kerja untuk pegawai pusat telah berubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang organisasi dan tata kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan untuk struktur organisasi dan tata kerja pegawai Kementerian ATR/BPN belum berubah terakhir peraturan yang

mengatur tentang struktur organisasi dan tata kerja di kantor wilayah dan kantor pertanahan adalah Peraturan Kepala BPN RI Nomor 4 Tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja kantor wilayah badan pertanahan nasional dan kantor pertanahan BPN RI, Sedangkan untuk rencana perubahan struktur organisasi dan tata kerja kantor wilayah badan pertanahan nasional dan kantor pertanahan yang baru berdasarkan surat Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 3731/3.41-100/VIII/2016 Tanggal 29 Agustus 2016 kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi adalah sebagai berikut :

Skema 3.1 Bagan Organisasi Kantor Pertanahan

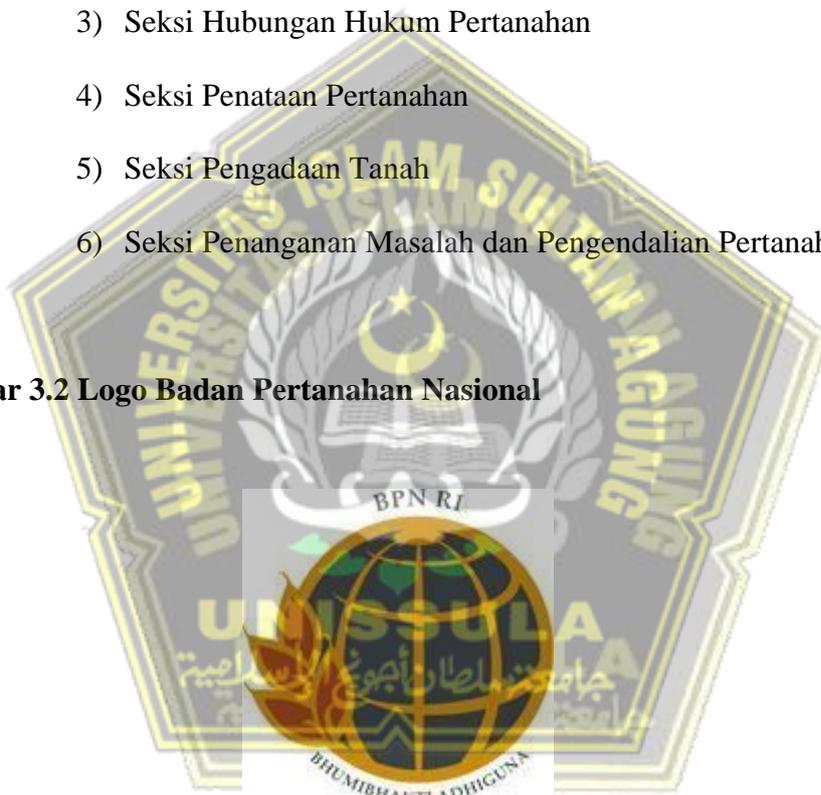


Sumber : www.Bpn.go.id

Sesuai dengan Peraturan tersebut Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala Kantor. Struktur Organisasi Kantor Pertanahan kabupaten/Kota adalah:

- 1) Sub Bagian Tata Usaha
- 2) Seksi Infrastruktur Pertanahan
- 3) Seksi Hubungan Hukum Pertanahan
- 4) Seksi Penataan Pertanahan
- 5) Seksi Pengadaan Tanah
- 6) Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan

Gambar 3.2 Logo Badan Pertanahan Nasional



Sumber : www.bpn.go.id

Lambang Badan Pertanahan Nasional adalah bentuk suatu kesatuan gambar dan tulisan terdiri dari :

1. Gambar empat butir padi
2. Gambar lingkaran bumi
3. Gambar sumbu

4. Gambar sebelas bidang grafis bumi

b. Kantor Pertanahan Kota Kendari

Kantor Pertanahan Kota Kendari dibentuk berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Propinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kotamadya. Kantor pertanahan kota kendari beralamat di Jalan H.E.A Mokodompit Nomor 9 Kelurahan Lalolara Kecamatan Kambu Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara 93561.

c. Struktur Organisasi Badan Pertanahan Nasional Kota Kendari

Struktur organisasi dan tata kerja pegawai Kementerian ATR/BPN belum berubah terakhir peraturan yang mengatur tentang struktur organisasi dan tata kerja di kantor wilayah dan kantor pertanahan adalah Peraturan Kepala BPN RI Nomor 4 Tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja kantor wilayah badan pertanahan nasional dan kantor pertanahan BPN RI, Sedangkan untuk rencana perubahan struktur organisasi dan tata kerja kantor wilayah badan pertanahan nasional dan kantor pertanahan yang baru berdasarkan surat Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 3731/3.41-100/VIII/2016 Tanggal 29 Agustus 2016 kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi adalah

Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala Kantor. Struktur Organisasi Kantor Pertanahan kabupaten/Kota adalah:

- 1) Sub Bagian Tata Usaha
- 2) Seksi Infrastruktur Pertanahan
- 3) Seksi Hubungan Hukum Pertanahan
- 4) Seksi Penataan Pertanahan
- 5) Seksi Pengadaan Tanah
- 6) Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan

i. Subbagian Tata Usaha

Subbagian Tata Usaha mempunyai tugas memberikan pelayanan administratif kepada semua satuan organisasi Kantor Pertanahan, serta menyiapkan bahan evaluasi kegiatan, penyusunan program, dan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan tugasnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33, Subbagian Tata Usaha mempunyai fungsi :

- 1) Pengelolaan data dan informasi.
- 2) Penyusunan rencana, program dan anggaran serta laporan akuntabilitas kinerja pemerintah.
- 3) Pelaksanaan urusan kepegawaian.
- 4) Pelaksanaan urusan keuangan dan anggaran.
- 5) Pelaksanaan urusan tata usaha, rumah tangga, sarana dan prasarana.

- 6) Penyiapan bahan evaluasi kegiatan dan penyusunan program.
- 7) Koordinasi pelayanan pertanahan.

Subbagian Tata Usaha terdiri dari Urusan Perencanaan dan Keuangan dan Urusan Umum dan Kepegawaian. Urusan Perencanaan dan Keuangan mempunyai tugas menyiapkan penyusunan rencana, program dan anggaran serta laporan akuntabilitas kinerja pemerintah, keuangan dan penyiapan bahan evaluasi. Urusan Umum dan Kepegawaian mempunyai tugas melakukan urusan surat menyurat, kepegawaian, rumah tangga, sarana dan prasarana, koordinasi pelayanan serta pengelolaan data dan informasi.

ii. Seksi Infrastruktur Pertanahan

Seksi Infrastruktur Pertanahan mempunyai tugas melakukan survei, pengukuran dan pemetaan bidang tanah, ruang dan perairan; perapatan kerangka dasar, pengukuran batas kawasan/wilayah, pemetaan tematik dan survei potensi tanah, persiapan pembinaan surveyor berlisensi dan pejabat penilai tanah. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Seksi Infrastruktur Pertanahan mempunyai fungsi sebagai berikut menyiapkan dan melakukan :

1. Pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan bidang tanah, ruang dan perairan; perapatan kerangka dasar,

pengukuran batas kawasan/wilayah, pemetaan tematik dan survey potensi tanah, pembinaan surveyor berlisensi.

2. Perapatan kerangka dasar orde 4 dan pengukuran baras kawasan/wilayah.
3. Pengukuran, perpetaan, pembukuan bidang tanah, ruang dan perairan.
4. Survei, pemetaan, pemeliharaan dan pengembangan pemetaan tematik dan potensi tanah.
5. Pelaksanaan kerjasama teknis surveyor berlisensi dan pejabat penilai tanah.
6. Pemeliharaan peralatan teknis.

Seksi Infrastruktur Pertanahan terdiri dari Subseksi Pengukuran dan Pemetaan Dasar dan Tematik dan Subseksi Pengukuran dan Pemetaan Kadastral mempunyai tugas menyiapkan perapatan kerangka dasar orde 4, penetapan batas bidang tanah dan pengukuran bidang tanah, batas kawasan/wilayah, kerjasama teknis surveyor berlisensi pembinaan surveyor berlisensi dan memelihara peta pendaftaran, daftar tanah, peta bidang tanah, surat ukur, gambar ukur dan daftar-daftar lainnya di bidang pengukuran, menyiapkan survei, pemetaan, pemeliharaan dan pengembangan pemetaan tematik, survei potensi tanah,

pemeliharaan peralatan teknis komputerisasi dan pembinaan pejabat penilai tanah.

iii. Seksi Hubungan Hukum Pertanahan

Seksi Hubungan Hukum Pertanahan mempunyai tugas menyipakan bahan dan melakukan penetapan hak dalam rangka pemberian, perpanjangan dan pembaruan hak tanah, pengaduan tanah, perijinan, pendataan dan penertiban bekas tanah hak; pendaftaran, peralihan, pembebanan hak atas tanah serta pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Dalam menyelenggarakan tugas Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah mempunyai fungsi :

1. Pelaksanaan pengaturan dan penetapan di bidang hak tanah.
2. Penyiapan rekomendasi pelepasan, penaksiran harga dan tukarmenukar, saran dan pertimbangan serta melakukan kegiatan perijinan, saran dan pertimbangan usulan penetapan hak pengelolaan tanah.
3. Penyiapan dan pelaksanaan pemberian rekomendasi perpanjangan jangka waktu pembayaran uang pemasukan dan atau pendaftaran hak.
4. Pengadministrasian atas tanah yang dikuasai dan atau milik Negara, daerah bekerjasama dengan pemerintah, termasuk tanah badan hukum pemerintah.
5. Pendataan dan penertiban tanah atas bekas tanah hak

6. Pelaksanaan pendaftaran hak dan komputerisasi pelayanan pertanahan.
7. Pelaksanaan penegasan dan pengakuan hak.
8. Pelaksanaan peralihan, pembebasan hak atas tanah dan pembinaan PPAT.

Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Hak Tanah terdiri dari Subseksi Penetapan Hak Tanah, Subseksi Pengaturan Tanah Pemerintah, Subseksi Pendaftaran Hak dan Subseksi Peralihan, Pembebanan Hak dan Pejabat Pembuat Akta tanah.

Subseksi Penetapan Hak Tanah mempunyai tugas menyiapkan pelaksanaan pemeriksaan, saran dan pertimbangan mengenai penetapan Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan hak Pakai, perpanjangan jangka waktu, pembaruan hak, perijinan, peralihan hak atas tanah; penetapan dan/rekomendasi perpanjangan jangka waktu pembayaran uang pemasukan dan atau pendaftaran hak tanah perorangan.

Subseksi Pendaftaran Hak mempunyai tugas menyiapkan pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, pengakuan dan penegasan konversi hak-hak lama, hak milik atas satuan rumah susun, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, data yuridis lainnya, data fisik bidang tanah, komputerisasi pelayanan pertanahan serta memelihara daftar buku tanah, daftar nama,

daftar hak atas tanah, dan wakaf serta daftar lainnya di bidang pendaftaran tanah.

Subseksi Pemeliharaan Data Hak Tanah dan Pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai tugas menyiapkan pelaksanaan pendaftaran, peralihan, pembebanan hak atas hak tanah, pembebanan hak tanggungan dan bimbingan PPAT serta sarana daftar isian di bidang pendaftaran peralihan hak.

iv. Seksi Penataan Pertanahan

Seksi Penataan Pertanahan mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan penatagunaan tanah, landeform, konsolidasi tanah, penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya.

Dalam menyelenggarakan tugas Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan mempunyai fungsi:

1. Pelaksanaan penatagunaan tanah, landeform, konsolidasi tanah dan penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya, penetapan kriteria kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, penerbitan ijin perubahan penggunaan tanah, penataan tanah bersama untuk peremajaan kota, daerah bencana dan daerah bekas konflik serta pemukiman kembali.

2. Penyusunan rencana persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah, neraca penatagunaan tanah kabupaten/kota dan kawasan lainnya.
3. Pemeliharaan basis data penatagunaan tanah kabupaten/kota dan kawasan.
4. Pemantauan dan evaluasi pemeliharaan tanah, perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada setiap fungsi kawasan/zoning dan redistribusi tanah, pelaksanaan konsolidasi tanah, pemberian tanah obyek landeform dan pemanfaatan tanah bersama serta penertiban administrasi landeform.
5. Pengusulan penetapan/penegasan tanah menjadi obyek landeform.
6. Pengambilan dan/atau penerimaan penyerahan tanah-tanah yang terkena ketentuan landeform.
7. Penguasaan tanah-tanah obyek landeform.
8. Pemberian ijin peralihan hak atas tanah pertanian dan ijin redistribusi tanah dengan luasan tertentu.
9. Penyiapan usulan penetapan surat keputusan redistribusi tanah dan pengeluaran tanah dari obyek landeform.
10. Penyiapan usulan ganti kerugian tanah obyek landeform dan penegasan obyek koonsolidasi tanah.
11. Penyediaan tanah untuk pembangunan.

12. Pengelolaan sumbangan tanah untuk pembangunan.

13.. Pengumpulan, pengolahan, penyajian, dan dokumentasi data landeform.

Seksi Penataan Pertanahan terdiri dari Subseksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu dan Subseksi Landeform dan Konsolidasi Tanah. Subseksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu mempunyai tugas menyiapkan bahan penyusunan rencana persediaan, peruntukan, pemeliharaan, dan penggunaan tanah, rencana penataan kawasan, pelaksanaan koordinasi, monitoring dan evaluasi pemeliharaan tanah, perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada setiap fungsi kawasan/zoning, penerbitan pertimbangan teknis penatgunaan tanah, penerbitan ijin perubahan penggunaan tanah, penyusunan neraca penatgunaan tanah, penetapan penggunaan dan pemanfaatan tanah, penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta melaksanakan pengumpulan dan pengolahan dan pemeliharaan data tekstual dan spasial.

Subseksi Landeform mempunyai tugas menyiapkan bahan usulan penetapan/penegasan tanah menjadi obyek landeform; penguasaan tanah-tanah obyek landeform; pemberian ijin peralihan hak atas tanah dan ijin redistribusi tanah luasan tertentu; usulan penerbitan surat keputusan redistribusi tanah

dan pengeluaran tanah dari obyek landeform; monitoring dan evaluasi redistribusi tanah ganti kerugian, pemanfaatan tanah bersama dan penerbitan administrasi landeform serta fasilitasi bantuan keuangan/permodalan, teknis dan pemasaran; usulan penegasan obyek penataan tanah bersama untuk peremajaan permukiman kumuh, daerah bencana dan daerah bekas konflik serta permukiman kembali; penyediaan tanah dan pengelolaan sumbangan tanah untuk pembangunan; pengembangan teknik dan metode; promosi dan sosialisasi; pengorganisasian dan pembimbingan masyarakat; kerja sama dan fasilitasi; pengelolaan basis data dan informasi; monitoring dan evaluasi serta koordinasi pelaksanaan konsolidasi tanah

v. Seksi Pengadaan Tanah

Seksi Pengadaan Tanah mempunyai tugas menyipkan bahan dan melakukan kegiatan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan kritis serta pemberdayaan masyarakat.

Dalam menyelenggarakan tugas Seksi Pengadaan Tanah mempunyai fungsi:

1. Pelaksanaan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis serta pemberdayaan masyarakat;

2. Pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi pemenuhan hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah, pemantauan dan evaluasi penerapan kebijakan dan program pertanahan dan program sektoral, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis;
3. Pengkoordinasian dalam rangka penyiapan rekomendasi, pembinaan, peringatan, harmonisasi dan pensinergian kebijakan dan program pertanahan dan sektoral dalam pengelolaan tanah negara, penanganan tanah terlantar dan tanah kritis;
4. Penyiapan saran tindak dan langkah-langkah penanganan serta usulan rekomendasi, pembinaan, peringatan, harmonisasi dan pensinergian kebijakan dan program pertanahan dan sektoral dalam pengelolaan tanah negara serta penanganan tanah terlantar dan tanah kritis;
5. Inventarisasi potensi masyarakat marjinal, asistensi dan pembentukan kelompok masyarakat, fasilitasi dan peningkatan akses ke sumber produktif;
6. Peningkatan partisipasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat dan mitra kerja teknis pertanahan dalam rangka pemberdayaan masyarakat;
7. Pemanfaatan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis untuk pembangunan;

8. Pengelolaan basis data hak atas tanah, tanah negara, tanah terlantar, dan tanah kritis serta pemberdayaan masyarakat;
9. Penyiapan usulan keputusan pembatalan dan penghentian hubungan hukum atas dasar tanah terlantar.

Seksi Pengadaan Tanah terdiri dari Subseksi Pemanfaatan Tanah Pemerintah dan Penilaian Tanah. Subseksi Pemanfaatan Tanah Pemerintah dan Penilaian Tanah mempunyai tugas menyiapkan pengelolaan basis data, dan melakukan inventarisasi dan identifikasi, penyusunan saran dan tindak dan langkah penanganan, serta menyiapkan bahan koordinasi usulan penertiban dan pendayagunaan dalam rangka penegakan hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah; pemantauan, evaluasi, harmonisasi dan pensinergian kebijakan dan program pertanahan dan sektoral dalam pengelolaan tanah negara, penanganan tanah terlantar dan tanah kritis.

Subseksi Fasilitasi Pengadaan dan Penetapan Tanah Pemerintah mempunyai tugas menyiapkan bahan inventarisasi potensi, asistensi, fasilitasi dalam rangka penguatan penguasaan, dan melaksanakan pembinaan partisipasi masyarakat, lembaga masyarakat, mitra kerja teknis dalam pengelolaan pertanahan, serta melakukan kerjasama pemberdayaan dengan pemerintah kabupaten/kota, lembaga

keuangan dan dunia usaha, serta bimbingan dan pelaksanaan kerjasama pemberdayaan.

vi. Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan

Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan kegiatan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Dalam menyelenggarakan tugas Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan mempunyai fungsi :

1. Pelaksanaan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan;
2. Pengkajian masalah, sengketa, konflik dan perkara pertanahan;
3. Penyiapan bahan dan penanganan sengketa konflik dan pertanahan secara hukum dan non hukum, penanganan dan penyelesaian perkara, pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya, usulan dan rekomendasi pelaksanaan putusan-putusan lembaga peradilan serta usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah;
4. Pengkoordinasian penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan;

5. Pelaporan penanganan dan penyelesaian sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan terdiri dari Subseksi Penanganan Sengketa Konflik dan Perkara Pertanahan menyiapkan pengkajian hukum, sosial, budaya, ekonomi dan politik terhadap sengketa dan konflik pertanahan, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dengan tanah, pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa melalui mediasi, fasilitasi, dan koordinasi penanganan sengketa dan konflik. Subseksi Pengendalian Pertanahan mempunyai tugas menyiapkan penanganan dan penyelesaian perkara, koordinasi penanganan perkara, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dengan tanah sebagai pelaksanaan putusan lembaga hukum.

- d. Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Kota Kendari

Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, baik menurut Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1989 maupun Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006, merupakan instansi vertikal yang mempunyai tugas dan fungsi untuk menyelenggarakan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan. Untuk

mendayagunakan seluruh komponen, baik terkait dengan penyelenggaraan pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat dilaksanakan dengan pendekatan sistem (sistem approach).

Pendekatan ini pada prinsipnya memadukan dan memfungsikan seluruh komponen secara stimulasi sebagai suatu mata rantai dari sistem pembangunan dan pelayanan, sehingga setiap mata rantai dalam sistem tersebut merupakan rangkaian yang tak terpisahkan satu sama lain (integral). Kekompakan dan bekerjanya mata rantai (subsistem) secara baik akan menghasilkan sinergi yang kuat. Dengan pendekatan ini pentahapan kegiatan pada setiap komponen dan keterkaitan antar komponen dapat diamati secara jelas, sehingga pemantauan dan evaluasi kerja sistem dapat dilakukan lebih mudah.

Sebagai aplikasi dalam pendekatan ini, maka Kantor Pertanahan Kota Kendari dalam tugas pelayanan menggunakan sistem loket. Secara keseluruhan untuk setiap pelayanan melalui 3 (tiga) loket, yakni:

1. Loket I : memberikan pelayanan informasi, penerimaan permohonan, dan meneliti permohonan, penyerahan hasil (GS/GU, SK. Hak, Sertifikat dan Keterangan lainnya)
2. Loket II : Memberikan pelayanan pembayaran pemasukan dan juga pelayanan informasi.
3. Loket III : Memberikan pelayanan teknis (pengukuran bidang

Dan keliling, pengembalian batas, ceking batas, pembebanan hak tanggungan dan roya, pendaftaran hak, penerbitan SK. Hak, penerbitan aspek Pengaturan dan Penataan Pertanahan)

B. Dasar Hukum Yang Mengatur Larangan Pemilikan Tanah Secara Absentee

Tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Sedangkan katagori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering.

Secara yuridis, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee/guntai 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 Undang-Undang Pokok Agraria, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan terhadap golongan ekonomi lemah.⁶³

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria telah dikemukakan bahwa yang mempunyai tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, sehingga kemudian diadakanlah ketentuan untuk

⁶³ John Salindeho, 2012, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 235.

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 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 Undang-Undang Pokok Agraria 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:

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.

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.

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.

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.

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/guntai 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. 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/guntai ini pada umumnya diketahui oleh masyarakat sekitar.⁶⁴

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

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

⁶⁴ Maria S.W. Sumardjono, 2011, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm 21.

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

Hal itu dapat terjadi melalui dua cara, yakni dengan cara memiliki KTP ganda yang memungkinkan seseorang menyelundupi ketentuan tentang tanah absentee/guntau dan melalui upaya pemindahan hak terselubung yang dikenal dengan cara pemberian kuasa mutlak. Melalui kuasa mutlak, maka pemberi kuasa (sebenarnya penjual) memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa (sebenarnya pembeli) yang diberi wewenang untuk menguasai, menggunakan, dan melakukan segala perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang menjadi obyek pemberian kuasa, sehingga pada hakekatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah. Hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum, karena dimaksudkan untuk melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gejala yang tampak adalah bahwa di satu pihak pemilik semula yang menggantungkan hidupnya pada produk pertanian justru terdepak dari tanahnya karena kebutuhan akan uang, dan di pihak lain ada orang yang mempunyai kelebihan modal yang menginginkan penumpukan tanah sebagai sarana investasi. Maka yang terjadi adalah gejala menjadi buruh di atas tanah “miliknya” sendiri.

C. Keefektifan Penerapan Larangan Kepemilikan Tanah Secara Absentee Pada Kantor Pertanahan Kota Kendari

Kewenangan pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum baik itu berhubungan dengan hukum publik maupun dengan hukum privat, harus bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu sendiri memiliki arti sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, atau juga memerintah. Menurut Philipus M. Hadjon sendiri membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu: “atribusi; dan delegasi dan juga mandat”.⁶⁵

Peran Badan Pertanahan Nasional yang memiliki tugas dan kewajiban dibidang pertanahan dipertegas dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam salah satu pertimbangan terbitnya Peraturan Presiden ini adalah bahwa tanah merupakan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara.⁶⁶

Badan Pertanahan Nasional mendapatkan wewenang dari pemerintah melalui peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, sehingga segala sesuatu permasalahan mengenai pertanahan merupakan tanggung jawab dari Badan Pertanahan Nasional. Pertanggungjawaban ini juga termasuk dalam hal pemilikan tanah pertanahan secara Absentee. Penyelesaian masalah Pemilikan

⁶⁵ Philipus M. Hadjon, 2011, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 2.

⁶⁶ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2012, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 88

Tanah secara Absentee merupakan bentuk tanggung jawab dari badan pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini Kantor Pertanahan Kota Kendari. Perbuatan hukum ini merupakan wewenang yang diberikan oleh pemerintah kepada Badan Pertanahan Nasional yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dimana dikenal dengan asas legalitas dalam suatu konsep Negara Hukum.

Berdasarkan pertimbangan itu, Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 menempatkan BPN sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sebelumnya lembaga ini berada di bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri dan kini menjadi satu dengan lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Selanjutnya Badan Pertanahan Nasional melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.⁶⁷ Sedangkan fungsinya mencakup 11 fungsi, beberapa di antaranya adalah:

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;

⁶⁷ Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, Pasal 2.

- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan

Dengan penetapan tugas pokok dan fungsi BPN sebagaimana tersebut di atas, maka Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 ini memiliki beberapa signifikansi yang mendasar dalam konteks pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia.

Pertama, Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 ini mengangkat dan menekankan kembali acuan nilai yang telah ditegaskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 mengenai kesatuan hubungan abadi antara bangsa dan tanah air Indonesia. Kedua, Perpres ini juga menegaskan lagi kedudukan tanah sebagai perekat kesatuan bangsa dan fungsi sosialnya sebagai landasan untuk memajukan kesejahteraan umum. Ketiga, dalam Perpres ini juga dinyatakan bahwa kebijakan pertanahan harus bersifat nasional dan tidak boleh terkotak-kotak oleh sekat-sekat sektoral dan regional. Keempat, Perpres ini merevitalisasi kelembagaan BPN untuk menjalankan fungsi-fungsi yang telah diperluas di antaranya adalah untuk

melaksanakan reforma agraria dan menangani sengketa, konflik dan perkara agraria. Kelima, dalam fungsi dan struktur BPN RI yang baru juga ada penekanan mengenai fungsi pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan yang membuka ruang bagi dilaksanakannya program dukungan pasca redistribusi tanah sebagai kesatuan paket reforma agraria.⁶⁸

Selanjutnya dalam hal kebijakan pertanahan nasional, perlu juga ditambah sepanjang itu menyangkut hukum, pedoman dan kebijakan nasional yang secara rinci dapat diusulkan sebagai berikut:⁶⁹

1. Pengaturan penyelenggaraan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah;
2. Penetapan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah diantaranya tentang pengaturan penguasaan, pengawasan, pengendalian, penetapan pedoman untuk melaksanakan objek landreform dalam pemilikan tanah; Perumusan kebijakan teknis serta pelaksanaan penataan penguasaan tanah partikelir, tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, tanah-tanah bekas swapraja, tanah-tanah bekas swapraja serta tanah-tanah negara lainnya; Perumusan kebijaksanaan teknis dan penetapan ganti rugi tanah partikelir, tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee serta penyelesaian masalah tanah objek pengaturan penguasaan tanah; Penghimpunan, pengolahan, dan penyajian data serta melakukan dokumentasi dan pelaporan data penguasaan tanah; penegasan

⁶⁸ Yusup Napiri, Moh. Sohibuddin, Iwan Nuridin, Syahyuti, 2018, *“Reforma Agraria, Kepastian Yang Harus Dijaga”*, Koalisi Rakyat Untuk Kedaulatan Pangan/KRKP, Bogor, hlm. 33-34.

⁶⁹ Arie Sukanti Hutagalung, 2017 *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, hlm. 74-76

tanah objek landreform; Ganti rugi tanah kelebihan maksimum/absentee dan tanah partikelir serta penetapan kebijakan konsolidasi;

3. Pengurusan hak atas tanah;
4. Penetapan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum dengan tanah

Hal-hal di atas harus menjadi acuan atau mekanisme kontrol atas pengelolaan pertanahan di tanah air. Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2005 dan Peraturan Presiden 20 tahun 2015 juga menyebutkan salah satu tugas dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) yaitu pengelolaan data dan informasi dibidang pertanahan yaitu membangun sistem informasi dan manajemen pertanahan yang mencakup berbagai kegiatan yang salah satunya adalah penyusunan basis data. Penyusunan basis data ini sebagai bahan perencanaan untuk meningkatkan pola penyusunan dan pemilikan yang lebih adil serta penggunaan dan pemanfaatan tanah yang optimal dan serasi.

Bahwa tertib administrasi khusus pemilikan Tanah Pertanian secara Absentee, apabila memohon untuk hak milik atas tanah tersebut akan dilihat terlebih dahulu domisili dari pemilik tanah tersebut, dan apabila berada diluar Kecamatan letak tanah itu akan langsung ditolak oleh Kantor Pertanahan Kota Kendari. Ketentuan tersebut sesuai dengan ketentuan yang terdapat pada Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, yang menyebutkan “Keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum

administratif dalam penerbitannya, dapat dilakukan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh Pejabat yang berwenang tanpa permohonan.”⁷⁰

Cacat hukum administratif yang disebutkan dalam Pasal 106 ayat (1) antara lain:

- a. Kesalahan prosedur;
- b. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- c. Kesalahan subjek hak;
- d. Kesalahan objek hak;
- e. kesalahan jenis hak;
- f. Kesalahan perhitungan luas;
- g. Terdapat tumpang tindis hak atas tanah;
- h. Data yuridis atau data fisik tidak benar; atau
- i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukun administratif.⁷¹

Pelayanan pertanahan pada Kantor Pertanahan pada prinsipnya adalah pelayanan data dan informasi pertanahan. Data yang tersimpan di Kantor Pertanahan merupakan data yang diperoleh dan diolah melalui proses yang rumit dan panjang mengikuti aturan yang tertuang pada Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Pembaruan data selalu dilakukan apabila terjadi perubahan pada subyek atau obyek hak atas tanah. Karena yang sifatnya yang sangat dinamis,

⁷⁰ Pasal 6 ayat (1) Peraturan Meteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

⁷¹ Pasal 107 Peraturan Meteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

maka data pertanahan mempunyai tingkat pengambilan (*retrievel*) dan pembaruan (*up dated*) yang cukup tinggi. Di satu sisi membutuhkan kecepatan dengan standar yang sudah ditetapkan dalam menarik/mengambil data dan di sisi lain membutuhkan persyaratan dalam penyimpanan data (*storage*) yang dapat mendukung proses pengambilan data tersebut. Proses pengambilan, penyimpanan, pengolahan dan penyajian data merupakan proses yang dengan sangat mudah dilakukan teknologi informasi dengan mudah dan cepat.

Penyelesaian masalah pertanahan merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Badan Pertanahan nasional karena telah diberikan kewenangan oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional dan kemudian dijabarkan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan. Kantor Pertanahan Kota Kendari bertanggung jawab dalam mengatasi kepemilikan tanah secara Absentee yang merupakan tindak lanjut dari wewenang yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional yang berdasarkan Pasal 2 ayat (1b) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan yang menyatakan Badan Pertanahan harus “Meyelesaikan kasus pertanahan yang disampaikan kepada kepala Badan Pertanahan Nasional agar tanah dapat dikuasai, dimiliki, dipergunakan dan dimanfaatkan oleh

pemilikinya serta dalam rangka kepastian dan perlindungan hukum”.⁷² Badan pertanahan Nasional juga bertanggung jawab atas segala persoalan mengenai tanah dan tentu juga mengenai pemilikan tanah Pertanian Absentee yang telah dimiliki oleh orang diluar Wilayah Kecamatan letak tanah itu berada.

Dengan demikian dapat dibayangkan apabila data pertanahan disimpan dalam suatu database sedangkan pengolahan dilakukan dengan kecanggihan komputerisasi maka semua proses pelayanan data pertanahan di setiap kantor pertanahan dapat dilakukan secara cepat dan tepat. Pengelolaan data dan informasi dibidang pertanahan ditindaklanjuti dengan dibentuknya Pusat Data dan Informasi Pertanahan (Pusdatin) yang tugasnya melaksanakan pengumpulan, pengolahan, penyajian data dan informasi pertanahan serta membangun dan mengembangkan system informasi pertanahan nasional (Simtanas).

Politik Hukum pertanahan dalam pengertian pilihan tujuan dan prinsip hukum yang digunakan sebagai pedoman untuk mewujudkan tujuan sudah tertuang dalam UUPA. Arahnya adalah untuk menjamin terwujudnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan tersebut , UUPA mengandung prinsip –prinsip penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk mendorong kemajuan ekonomi, industri , dan bidang lainnya yang pelaksanaannya tergantung pada ketersediaan tanah. Namun demikian UUPA juga memberikan perhatian khusus terhadap kelompok masyarakat yang lemah dan termajinalkan oleh kebijakan pertanahan pada masa

⁷² Pasal 2 ayat (1b) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan.

sebelumnya. Dengan pilihan prinsip-prinsip yang dimaksudkan menjamin terwujudnya tujuan tersebut, UUPA dapat ditempatkan sebagai prisma, prinsip-prinsip UUPA dijabarkan menjadi 2 (dua) kelompok nilai sosial yaitu modern dan tradisional sesuai kemajemukan masyarakat Indonesia. Penjabaran nilai tradisional tercermin dari prinsip-prinsip pelekatan fungsi sosial hak atas tanah dan pembatasan luas tanah yang dapat dipunyai oleh setiap orang sebagai pencegah agar individualisasi kepemilikan tanah tidak mengarah kepemilikan mutlak dan menumpuknya pemilikan tanah pada segelintir orang (Pasal 6 dan Pasal 7 jo Pasal 17), dorongan ke arah konversi sumber daya tanah melalui pembebanan kewajiban memelihara kesuburan tanah dan larangan pemilikan tanah absentee sebagai penyeimbang agar tekanan pada produktivitas tanah tidak menimbulkan kerusakan.

Pelaksanaan pemilikan tanah secara absentee telah dilaksanakan oleh Kantor pertanahan Kota Kendari, sejak peraturan Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 diberlakukan dibuktikan dengan adanya pemberian hak atas tanah negara maupun yang berasal dari tanah objek *landreform* dan diberikan sesuai dengan luas yang telah ditetapkan berdasarkan pada peraturan yang berlaku dan subjek penerimanya tetap disyaratkan harus bertempat tinggal di kecamatan letak tanah yang dimohonkan. Apabila ada persyaratan yang tidak memenuhi pemberian hak tersebut maka akan ditolak atau tidak akan diproses dan berkasnya akan dikembalikan kepada pemohon.

Pada Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 ditentukan bahwa pemilik tanah pertanian bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dalam jangka 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yaitu tanggal 24 September 1961. Yang terkena ketentuan tersebut adalah tanah absentee yang sudah dimiliki sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, sedangkan tanah absentee yang terjadi sesudah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 ini dilarang.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dalam pelaksanaannya , menunjukkan bahwa ketentuan tersebut masih perlu disempurnakan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 yang memberikan ketentuan tegas yaitu sebagai berikut:

Pasal 3a ayat (1) menyatakan :

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 diatas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas haknya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3a ayat (2) menyatakan :

Jika pemilik tanah yang dimaksud pada ayat (1) pasal ini berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak

tanah itu, sedang ia tidak melaporkan kepada pedjabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sedjak ia meninggalkan tempat kediamanja itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnja kepada orang lain jang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3c ayat (1) menyatakan :

Jika seseorang memiliki hak atas tanah pertanian diluar kecamatan dimana ia bertempat tinggal , yang diperolenja dari warisan, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak sipewaris meninggal diwajibkan untuk memindahkan kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak atau pindah kekecamatan letak tanah itu

Pasal 3d menyatakan :

Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah partanian yang mengakibatkan pemilik tanah jang bersangkutan memiliki bidang tanah diluar kecamatan dimana ia bertempat tinggal.

Pasal 3e menyatakan :

Tidak dipenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut dalam pasal-pasal 3a, 3b, 3c dan 3d mengakibatkan baik tanah maupun pemilik tanah jang bersangkutan dikenakan ketentuan-ketentuan tersebut dalam pasal (3) ayat 5 dan (6) Peraturan Pemerintah No.224 Tahun 1961 (LembagaNegara Tahun 1961 No.280).

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

Pemilikan tanah pertanian secara absentee menimbulkan penggarapan tanah tidak efisien, misalnya untuk menyelenggarakan pengawasan, pengangkutan hasilnya, juga menimbulkan sistem penghisapan, misalnya tanah absentee digarapkan pada petani desa tempat tanah pertanian tersebut dalam sistem bagi hasil atau sewa. Ini berarti, petani yang memeras keringat dengan mengelola tanah tapi hanya mendapat sebagian hasil tanah. Sedangkan pemilik tanah mendapatkan hasil tanah tanpa perlu bertempat tinggal di kecamatan letak tanah agar tanah pertanian tersebut dapat dikerjakan secara efektif dan produktif. Selain itu bila adanya tanah pertanian absentee tersebut tidak digarap secara efektif akan menjadi tanah terlantar. Tentunya hal ini akan menyebabkan merugikan kepentingan umum.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, bahwa meskipun pemilikan tanah pertanian secara absentee dilarang, tetapi sampai saat ini, berdasarkan hasil penelitian dilapangan, masih dijumpai adanya pemilikan tanah secara absentee di Kota Kendari. Dari data sekunder yang didapat pada kantor pertanahan Kota Kendari dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah secara *absentee* (guntai) tersebut di atas kurang efektif. Hal ini dapat dilihat dari data laporan pelaksanaan *landreform* yang

masuk pada kantor pertanahan dalam setiap tahun maupun dari hasil berbagai penelitian bahwa untuk tanah *absentee* tidak efektif lagi pelaksanaannya. Alasannya adalah dalam praktek di lapangan banyak terlihat tanah-tanah baik secara langsung maupun tidak langsung dinyatakan sebagai tanah yang dimiliki oleh penduduk yang berasal dari luar kecamatan letak tanah tersebut terutama karena warisan. Akibatnya pendataan di kantor Pertanahan Kota Kendari terhadap kepemilikan tanah *absentee* yang dimiliki oleh masyarakat setempat tidak ada. Banyak masyarakat yang tidak melaporkan atas kepemilikan tanahnya dengan alasan bahwa kewajiban untuk mendaftarkan tanah tersebut sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria adalah kewajiban pemerintah tetapi karena ketidakmampuan atau keterbatasan pemerintah untuk saat ini belum bisa melakukan pendaftaran terhadap sebidang tanah di seluruh Indonesia. Otomatis dengan kondisi masyarakat baik karena ketidakmampuan atau ketidaktauannya banyak masyarakat yang belum mendaftarkan hak atas tanah yang dikuasainya terutama terhadap tanahtanah pertanian. Secara hukum sulit dinyatakan bahwa suatu bidang tanah dikategorikan tanah *absentee*. Hal ini pula yang menyebabkan hasil sensus pertanian tidak dapat mengungkapkan bahwa secara faktual tanah itu *absentee* akan tetapi secara yuridis tidak.

Pemilikan tanah secara *Absentee* juga timbul karena hak waris, di mana seseorang memiliki hak atas tanah pertanian tersebut karena mendapatkan hak waris. Untuk itu, dalam jangka waktu 1 tahun sejak pewaris meninggal dunia, ahli waris harus memindahkan hak atas tanah pertanian tersebut kepada orang

lain yang bertempat tinggal dalam kecamatan tempat tanah tersebut berada. Atau ahli waris memindahkan domisilinya ke kecamatan tempat tanah tersebut berada. Namun, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan alasan yang dapat diterima Menteri Agraria.

Pewarisan merupakan peristiwa hukum yang bisa terjadi dalam setiap keluarga, namun dalam pemilikan tanah pertanian Absentee perlu diketahui oleh masyarakat bahwa adanya larangan dalam peristiwa hukum ini. Para pewaris seharusnya memperhatikan terlebih dahulu dimana ahli waris bertempat tinggal, jika si ahli waris bertempat tinggal diluar kecamatan letak tanah tersebut. Apabila si ahli waris berada diluar kecamatan, pewaris seharusnya menyarankan terlebih dahulu kepada ahli waris untuk pindah ke kecamatan letak tanah itu berada, sehingga ahli waris dapat memilik tanah itu tidak secara Absentee, ataupun warisan tersebut dialihkan kepada penduduk yang setempat. Konsep tanah pertanian untuk para petani dan diolah oleh petani seharusnya berjalan dengan baik dan dapat ditegakkan, karena banyaknya tanah-tanah pertanian yang terlantar karena pemilikannya secara Absentee bukan bekerja sebagai petani melainkan mempunyai sumber penghidupan yang lain.

Berdasarkan hasil Penelitian di Lapangan, belum diterapkan dengan tegas kepada pemilik tanah pertanian secara absentee karena terdapat berbagai hambatan yang terjadi dilapangan, meskipun peraturannya sudah sangatlah jelas. Sehingga penegakan terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee tidak tegas. Dengan keadaan saat ini saksi yang

diberikan sudah tidak relevan lagi karena di anggap terlalu ringan sehingga cenderung mudah dilanggar, hal ini disebabkan pembuatan peraturannya belum menyesuaikan keadaan pada saat itu dan sangatlah berbeda jauh dengan keadaan saat ini dan meskipun sudah dikeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan sebagai penegasan dari peraturan sebelumnya, namun ketentuan ini tidak memberikan sanksi hukum bagi pemilik tanah Absentee yang seharusnya disesuaikan dengan keadaan saat ini, melainkan penerapan sanksi hukumannya masih mengikuti penerapan peraturan yang lama.

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

“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.”

Larangan dari pemilikan tanah Absentee tentunya mempunyai tujuan. Hal ini dikemukakan oleh Boedi Harsono, yang mengatakan ”tujuan adanya larangan ini untuk memberikan hasil dari tanah pertanian untuk sebagian

besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah pertanian, karena dengan pemilik tanah bertempat tinggal di daerah tanah tersebut maka hasil dari tanah pertanian itu lebih maksimal.”⁷³ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian juga menyebutkan maksud dan tujuan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee yaitu ”untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemerataan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan.”⁷⁴

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

Peraturan larangan mengenai Pemilikan Tanah Pertanian secara Absentee sudah sangat jelas dilarang, akan tetapi berdasarkan hasil penelitian dilapangan masih banyak pemilikan tanah secara Absentee di Kota Kendari dengan bukti bahwa pemilik tanah pertanian tersebut berdomisili atau bertempat tinggal diluar. Faktor-faktor terjadinya Pemilikan Tanah pertanian secara Absentee disebabkan oleh:

⁷³ Boedi Harsono, 2008, Hukum Agraria Nasional (sejarah pembentukan undang-undang pokok agrarian, isi dan pelaksanaanya), Jambatan, Jakarta, hlm. 385.

⁷⁴ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

1. Faktor Hukum, dalam hal ini termasuk larangan pemilikan tanah secara Absentee dan peraturan dalam pasal 10 UUPA merupakan peraturanperaturan yang tidak boleh di kesampingkan dan sifatnya memaksa. Secara umum peraturan undang-undang yang bentuk dan isinya dibuat oleh pejabat yang berwenang dibuat untuk mengatur kehidupan dalam bermasyarakat, sehingga peraturan ini dibuat untuk dipatuhi oleh masyarakat, Seperti halnya peraturan mengenai Pemilikan Tanah Pertanian secara Absentee. Peraturan ini merupakan produk undangundang yang dibuat sekitar tahun 60-an, sehingga jika disesuaikan dengan kondisi pada saat ini sudah tidak sesuai lagi atau dalam ungkapan suatu adagium yaitu *het rech hinkt ather de faiten aan* Bahwa pada hakikatnya hukum mengikuti perkembangan masyarakat, dan bukan sebaliknya.
2. Faktor Sarana dan Prasarana, tidak mempunyai data yang akurat tentang pemilikan tanah secara Absentee oleh Kantor Pertanahan Kota Kendari dan juga kerja sama atau laporan-laporan yang bersifat membantu dari aparat Kelurahan/Desa dan Kecamatan. Kurangnya koordinasi merupakan faktor yang sangat besar dapat menimbulkan pemilikan tanah secara Absentee. Bahwa Kantor Pertanahan Kota Kendari memerlukan suatu alat yang dapat mendeteksi data pemilikan tanah yang terkoneksi dengan seluruh wilayah Indonesia dan juga kantor catatan sipil yang diharapkan dapat memberikan data domisili dari masyarakat.

3. Faktor Budaya, pewarisan adalah suatu faktor budaya dimana hal ini merupakan pola hidup dari manusia itu sendiri. Pewarisan merupakan peristiwa hukum yang bisa terjadi dalam setiap keluarga, namun dalam pemilikan tanah pertanian Absentee perlu diketahui oleh masyarakat bahwa adanya larangan dalam peristiwa hukum ini. Para pewaris seharusnya memperhatikan terlebih dahulu dimana ahli waris bertempat tinggal, jika si ahli waris bertempat tinggal diluar kecamatan letak tanah tersebut. Apabila si ahli waris berada diluar kecamatan, pewaris seharusnya menyarankan terlebih dahulu kepada ahli waris untuk pindah ke kecamatan letak tanah itu berada, sehingga ahli waris dapat memilik tanah itu tidak secara Absentee, ataupun warisan tersebut dialihkan kepada penduduk yang setempat. Konsep tanah pertanian untuk para petani dan diolah oleh petani seharusnya berjalan dengan baik dan dapat ditegakkan, karena banyaknya tanah-tanah pertanian yang terlantar karena pemilikannya secara Absentee bukan bekerja sebagai petani melainkan mempunyai sumber penghidupan yang lain.
4. Faktor Masyarakat itu sendiri yang masih kurang memahami dan melaksanakan peraturan hukum yang ada. Untuk menciptakan suatu ketertiban serta kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat tentunya perlu adanya suatu peraturan dalam masyarakat, dengan adanya peraturan ini maka kehidupan dalam masyarakat bisa diatur dengan baik. Ada beberapa kesadaran hukum yang perlu dilakukan serta dipahami oleh

masyarakat yaitu: Pengetahuan Hukum, Pemahaman Hukum, Sikap Hukum, dan Perilaku Hukum.

5. Faktor Aparat dan Penegak Hukum, tidak adanya koordinasi antara aparat desa dan Kantor Pertanahan memberi peluang untuk memiliki tanah secara Absentee. Bahwa kepala desa tidak mempunyai kewajiban untuk memberitahukan adanya pemilikan tanah yang sudah Absentee baik pemiliknyanya sudah tidak tinggal dikecamatan tersebut ataupun menjual tanah kepada orang di luar kecamatan letak tanah itu berada. Sehingga Kantor Pertanahan tidak dapat mendeteksi keberadaan tanah yang dimiliki secara Absentee.
6. Faktor Ekonomi, dengan adanya pencahangan pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara untuk memajukan pertanian yang berada di Kota Kendari mengundang banyak masyarakat untuk menjadikan tanah pertanian yang berada di Kota Kendari sebagai Investasi masa depan, karena dengan adanya pencahangan dari pemerintah tersebut, banyak masyarakat berharap hasil dari pertanian tersebut sangatlah menjanjikan untuk menjamin perekonomian mereka ataupun di kemudian hari harga tanah tersebut bila dijual akan mempunyai nilai yang sangat tinggi.

Selain itu kejelasan, kelengkapan dan transparansi data pertanahan merupakan salah satu kunci utama dalam pencapaian bentuk pelayanan yang menjadi harapan masyarakat. Karena dalam praktek di lapangan sering terjadi bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara diam-

diam ketangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut. Hal ini biasa karena adanya pemilikan KTP ganda yang memungkinkan seseorang menyelundupi ketentuan tentang tanah absentee dan melalui upaya pemindahan hak terselubung yang dikenal dengan pemberian kuasa mutlak. Melalui kuasa mutlak, maka pemberi kuasa (penjual) memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa (pembeli) yang diberi kewenangan untuk menguasai, menggunakan dan melakukan segala perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah, hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum.

Untuk mengatasi pelanggaran larangan kepemilikan tanah secara absentee tersebut, Kantor Pertanahan Kota Kendari telah melakukan beberapa cara :

1. Melakukan tertib administrasi

Upaya-upaya yang dilakukan melalui penertiban administrasi ini dengan jalan memperketat pengawasan pemindahan hak atas tanah pertanian serta pemberian ijin pemindahan hak tersebut. Didalam memperketat pengawasan dan pemindahan hak, diharapkan para perangkat desa dan kecamatan berkewajiban membuat mutasimutasi tanah atau pemindahan hak atas tanah pertanian di wilayah masing-masing. Karena perangkat Kelurahan/desa dianggap lebih mengetahui secara langsung keadaan tanah desanya beserta pemiliknya. Oleh karena itu sebelum PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) membuat akta, harus di teliti terlebih dahulu apakah pihak yang mengalihkan betul-betul orang

yang berhak atas tanah tersebut dan pihak penerima peralihan hak tersebut bukan orang yang bertempat tinggal diluar kecamatan. Bila pejabat meragukan wewenang orang yang memindahkan hak , ia dapat meminta agar pembuatan akta disaksikan oleh Kepala Desa/Lurah. Untuk itu perlu adanya kerjasama yang terpadu antara Kepala Lurah/Desa, Camat, PPAT dan Kantor Pertanahan.

2. Penertiban hukum

Mengadakan penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas. Penyuluhan diadakan dengan datang ke lapangan untuk mengumpulkan atau memantau keadaan inventarisasi ke daerah-daerah yaitu memantau seperti di kecamatan-kecamatan, kecamatan merupakan sentral daripada peralihan hak supaya tidak dilakukan jual beli tanah secara absentee.

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

Terdapat berbagai ragam aspek dalam mengimplementasikan ketentuan larangan kepemilikan tanah absentee (*guntai*), diantaranya adalah perubahan kebijakan pertanahan oleh penguasa. Dalam kaitan ini dikutip pengakuan Menteri Kehakiman pada era Kabinet Reformasi, yaitu Prof. Muladi, SH

mengatakan semenjak tahun 1970-an dengan jargon pertumbuhan ekonomi yang diharapkan akan tercapai pemerataan, maka arah kebijakan pertanahan yang digariskan oleh Undang-Undang Pokok Agraria itu telah bergeser dari cirinya yang populis ke arah pemberian konsesi yang berpihak terhadap kepentingan sebagian kecil kelompok masyarakat yang secara ekonomi dan politik mempunyai kedudukan dan posisi tawar yang kuat. Pergeseran kebijakan ini juga berdampak pada pemilikan dan penguasaan tanah secara absentee, secara jelas terlihat sebagian kecil masyarakat menguasai begitu luas tanah dan sebagian besar (petani) hanya menguasai sebagian kecil tanah pertanian.

Sekalipun dengan mewujudkan landreform masih akan menimbulkan masalah sebagaimana kelompok pemerhati sering menyebutkan bahwa mewujudkan landreform selama ini hampir sama dengan membangunkan singa tidur. Salah membangunkan akan menambah persoalan baru, namun bila tepat membangunkannya akan dapat meningkatkan penghasilan dengan baik. Ini terjadi karena pandangan mewujudkan landreform belum komprehensif dan tuntas, sehingga masih banyak penyelewengan penggunaan program pertanahan tersebut yang akhirnya memunculkan:

1. Penguasaan pemilikan tanah yang melampaui batas (*ceiling*);
2. Pemberdayaan hak-hak tanah rakyat yang tidak proporsional dan menyimpangi asas tanah untuk petani (*land to the tillers*);
3. Keberpihakan pemerintah kepada dunia usaha yang membutuhkan tanah, tanpa memperhatikan dan menghormati hak-hak rakyat yang telah ada

4. Penyerobotan tanah yang melanggar peraturan yang ada;
5. Tidak transparannya pengambil kebijakan serta pelaksana kebijakan pertanahan, sehingga tanah menjadi menarik digunakan sebagai ajang spekulasi dan manipulasi, yang berakibat bahwa yang punya uang adalah pemenang mutlak sekalipun berhadapan dengan hukum.⁷⁵

Peraturan Pemerintah 224 Tahun 1961 dimana didalamnya terdapat mengenai larangan pemilikan tanah secara absentee sudah tidak efektif untuk dilaksanakan. Relevansi dari Peraturan Pemerintah 224 Tahun 1961 terhadap perkembangan saat ini dapat dilihat dari beberapa hal yaitu :

1. Segi Kemajuan Teknologi

Pemilikan tanah pertanian oleh seseorang yang berada di luar wilayah letak tanah itu berada, dalam perkembangannya dari segi kemajuan teknologi dimana seseorang dapat memantau dari jauh dengan teknologi komunikasi baik itu lewat Handphone, telepon bahkan internet. Semisal orang yang mempunyai tanah saat ini berada dan menetap Kalimantan dan tanahnya berada di Kota Kendari, orang tersebut dapat menyuruh orang lain untuk mengerjakan tanah miliknya, sehingga tanah tersebut tetap produktif dan dapat digunakan untuk kebutuhan ekonomi, dan menciptakan lapangan kerja bagi warga sekitar yang tidak memiliki lahan pertanian. Pengerjaan itu dapat efektif dengan kemajuan teknologi bidang pertanian dari adanya alat-alat pertanian yang canggih dan kualitas tanaman unggulan yang menghasilkan hasil yang maksimal.

⁷⁵ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, 2014, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan: hlm.110

2. Segi Kemajuan Transportasi

Pemilik tanah pertanian yang letaknya jauh atau tidak berbatasan dengan tanah pertanian miliknya, pada saat ini sesuai dengan kemajuan transportasi dimana setiap orang memiliki kendaraan bermotor membuat jarak tempuh untuk mengelola tanah pertaniannya semakin dekat walaupun letaknya berjauhan, berbeda dengan dulu orang yang mempunyai tanah pertanian di luar tempat dia berdomisili harus menempuh jarak yang jauh dengan berjalan kaki, karena belum adanya sarana transportasi yang memadai seperti sekarang.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terkait pengaturan larangan kepemilikan tanah secara absentee dan keefektifan penerapan larangan kepemilikan tanah secara absentee (Studi Pada Kantor pertanahan Kota Kendari), dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan peraturan tentang kepemilikan tanah absentee pada saat ini sudah tidak efektif dan tidak relevan dengan keadaan masyarakat sekarang ini, sehingga banyak peraturan-peraturan yang perlu direvisi atau diganti. Berkaitan dengan peraturan larangan kepemilikan tanah absentee belum ada peraturan yang khusus mengatur tentang tanah absentee. Selain itu ukuran batas kecamatan sebagai dasar penetapan tanah absentee perlu dikaji ulang. Kantor Pertanahan Kota Kendari hanya sekedar dalam memberikan kontribusi terhadap larangan pemilikan tanah secara absentee (*guntai*) dengan memberikan penyuluhan kepada masyarakat akan pentingnya pendaftaran tanah yang efektif dan efisien baik secara langsung kepada masyarakat kota kendari maupun melalui mitra yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai upaya dalam memberikan jaminan kepastian hukum pemegang hak atas tanah.

2. Keefektifan penerapan larangan kepemilikan tanah secara absentee di Kantor Pertanahan Kota Kendari sepenuhnya belum efektif atau belum maksimal, dalam beberapa kasus tentang tanah pertanian berdasarkan hasil penelitian seperti dari warisan, tanah pertanian yang menjadi objek lelang, pemalsuan Dokumen terhadap pihak pembeli dalam akta autentik yang dibuat dihadapan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Dalam memberikan kontribusi terhadap larangan pemilikan tanah secara absentee (*guntai*) dengan memberikan penyuluhan kepada masyarakat akan pentingnya pendaftaran tanah yang efektif dan efisien sebagai upaya dalam memberikan jaminan kepastian hukum dan bagi pemegang hak atas tanah.

B. Saran

1. Peraturan larangan kepemilikan tanah secara absentee agar direvisi ulang atau diganti karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan penduduk saat ini, misalnya penetapan tentang luas batas maksimum dan minimum pemilikan tanah (*ceiling*) sudah tidak relevan lagi karena jumlah petani sudah semakin besar sementara areal tanah pertanian yang tersedia semakin sempit, dan juga kenyataan menunjukkan bahwa dengan penerapan teknologi pertanian yang maju hasil pertanianpun jauh lebih meningkat. Kerjasama yang baik antara Kantor Pertanahan dan Aparat di Kelurahan harus ditingkatkan agar tidak menimbulkan kesimpangsiuran dan dapat memberi dampak positif terhadap para

petani dan pembangunan pertanian dan dapat terlaksana dengan baik selain itu partisipasi aktif dari para petani dan rakyat juga harus ditingkatkan. Perlu pengawasan yang ketat dari aparat kantor pertanahan terhadap tanah-tanah yang sudah didistribusikan ataupun belum dalam penguasaan dan pemilikan terhadap tanah-tanah pertanian agar lebih ditingkatkan lagi dan sistem informasi pertanahan melalui komputersasi kantor pertanahan segera dilakukan agar untuk mereka yang akan mendaftarkan tanahnya dapat diproses dengan cepat dan mudah. Dan harus ada penerapan sanksi yang tegas sesuai dengan peraturan yang berlaku.

2. Agar perlu adanya koordinasi antara Kantor Pertanahan Kota Kendari dengan Kantor Kecamatan dan PPAT/Notaris, namun penguatan koordinasi ini harus diikuti dengan manajemen administrasi yang sehat dan rapi dari Kantor Kecamatan khususnya dalam pembuatan KTP ganda. Ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah absentee/guntai yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan kembali mengenai jarak antara domisili pemilik tanah dan letak tanah mengingat kemajuan di bidang teknologi transportasi, jarak antar kecamatan sudah tidak menjadikan suatu hambatan terhadap efektifitas dan produktivitas secara optimal tanah pertanian untuk dapat diolah.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Hambali Thalib, 2009. *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan; Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, Kencana, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Edisi Revisi. Djambatan, Jakarta.
- Rusdi Malik, 2000, *Penemu Agama Dalam Hukum*, Trisakti, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2006, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta
- John M.Echols dan Hasan Sadily, 1996, *Kamus indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- William J. Chambliss, 1971, *Law, Order, and Power*, Yogyakarta.
- Yanto, O. 2020. *Negara Hukum, Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia* (Amin Budiman (ed.); 1 ed.). Pustaka Reka Cipta, Jakarta.
- Hyronimus Rhiti, 2011, *Filsafat Hukum; Edisi lengkap (Dari Klasik sampai Post moderenisme)*, Universitas Atma Jaya Press, Yogyakarta.
- Nurhasan Ismail, 2007. *Perkembangan Pertanahan: Pendekatan Ekonomi-Politik*, Huma, Jakarta
- Miftachul, H. 2009. *Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta,

- Suhadi, G. 2002. *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*. Universitas Atmajaya, Yogyakarta
- Saleng, A. 2004. *Hukum Pertambangan*. UII Publisher. Yogyakarta
- Manan, B. 1996. *Politik Perundang Undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*. FH Unla, Banjarmasin.
- Diyah Isnaeni & Suratman. 2018. *Reforma Agraria Land Reform dan Redistribusi Tanah di Indonesia* (R. Tegar & Suratman (ed.); 1 ed.). Intrans Publishing
- Bambang Sunggono, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Galamania Indonesia, Jakarta
- Ronny Hanitijo Soemitro, 2021, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Bambang Waluyo, 1996, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 76-77 dan Lexy J. Moleong, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- HB. Sutopo, 2006, *Metode Penelitian Kualitatif*, UNS Press, Surakarta
- Arba, M. 2018. *Hukum Agraria Indonesia* (Tarmizi (ed.); 1 ed.). Sinar Grafika, Bandung
- K. Wantjik Saleh, 2015, *Hak Anda Atas Tanah*. Ghalia Indonesia, Bandung
- Eddy Ruhiyat, 1999, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung
- Sumardjono, M. S. ., Ismail, N., Rustiadi, E., & Damai, A. A. 2014. *Pengaturan Sumber Daya Alam Di Indonesia Antara Yang Tersurat dan Tersirat (kedua)*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

- Effendy Perangin, 2006. *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV Rajawali, Jakarta
- I Ketut Oka Setiawan, 2020. *Hukum Agraria*, Rineka Cipta, Bandung
- John M. Echols dan Hasan Sadily. 1996. *Kamus Inggris-Indonesia*. Gramedia, Jakarta
- Wahbah Az-Zuhaili. 2011. *Fiqih Islam Wa Adillatuhu*. Jilid 6. Gema Insani, Jakarta
- John Salindeho, 2012, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Maria S.W. Sumardjono, 2011, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta
- Philipus M. Hadjon, 2011, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2012, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Yusup Napiri, Moh. Sohibuddin, Iwan Nurdin, Syahyuti, 2018, *“Reforma Agraria, Kepastian Yang Harus Dijaga”*, Koalisi Rakyat Untuk Kedaulatan Pangan/KRKP, Bogor
- Arie Sukanti Hutagalung, 2017 *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta
- Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, 2014, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan

JURNAL

- Hardianto Djanggih & Salle, 2017, Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, *Pandecta*, Vol. 12, No. 2,

<http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/pandecta>, diakses pada tanggal 2 Januari 2025 pukul 22.55 WIB.

Tuti Susilawati Kartadimadja dan Janet Elizabeth Tenges, 2020, "Analisis Keabsahan Kepemilikan Tanah Oleh Orang Asing di Indonesia (Studi Kasus Nomor : 9/PT.G/2018/PN.SKB)", *PALAR (Pakuan Law Review)*, Vol. 06, No. 1, <https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 22.39 WIB.

Asiska Roudhotul Mujtahidah, 2018, "Larangan Kepemilikan Tanah Absentee dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Perspektif Masalah Mursalah", *Jurnal Bisnis Syariah*, <http://etheses.uin-malang.ac.id/id/eprint/11893> diakses pada tanggal 2 Januari 2025 pukul 14.03 WIB.

Chandra Dewangga Marditya Putra, 2019, "Penerapan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee", *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, Vol. 3, No. 2, <https://doi.org/10.33474/hukeno.v3i2.3364>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 22.29 WIB.

Ni Made Asri Alvionita, I Made Arya Utama, and Putu Tuni Cakabawa Landra, 2018, "Penataan Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Melalui Program Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-EL)", *Jurnal Ilmiah Prodi Magister Kenotariatan*, <https://doi.org/10.24843/ac.2018.v03.i01.p06>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 22.34 WIB.

Ayumi Kartika Sari, 2022, "Peraturan Hukum Program Pendaftaran Tanah Sistemik Lengkap (PTSL)", *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Prima Indonesia*, di akses pada tanggal 4 Januari 2025 Pukul 13.03. WIB

Yunizar Wahyu Tristanto, 2019, "Harmonisasi Regulasi Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Bagi Pegawai Negeri dalam Program Landreform", *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 26, No. 2, <https://doi.org/10.22219/jihl.v26i2.7801>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 23.08 WIB.

Ika Rahma Wanti dan Munsyarif Abdul Chalim, 2017, "Peralihan Hak Atas Tanah Absente Karena Waris (Studi Kasus di Kantor ATR/BPN Kabupaten Kendal yang Domisili Ahli Waris Berada Diluar Wilayah Kecamatan)", *Jurnal Akta*, Vol.4, No. 2, <https://doi.org/10.30659/akta.v4i2.1790>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 11.29 WIB.

Chandra Dewangga Marditya Putra, 2019, "Penerapan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee", *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, Vol. 3, No. 2, <https://doi.org/10.33474/hukeno.v3i2.3364>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 22.29 WIB.

Asiska Roudhotul Mujtahidah, 2018, "Larangan Kepemilikan Tanah Absentee dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Perspektif Masalah Mursalah", *Jurnal Bisnis Syariah*, <http://etheses.uin-malang.ac.id/id/eprint/11893> diakses pada tanggal 5 Januari 2025 pukul 14.03 WIB.

Nia Kurniati dan Efa Laela Fakhriah, "BPN Sebagai Mediator Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia Pasca PERKABAN No.11 Tahun 2016", *Sosiohumaniora*, Vol.19, No.2, Offline), <https://repository.usm.ac.id/files/skripsi/A11A/2017/A.111.17.0067/A.111.17.0067-05-BAB-II20210122073813.pdf>. diakses 6 Januari 2025, pukul 10:00 WIB

Rudy Hendra Pakpahan & Eka Sihombing, 2012. “Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial”. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 (2), ”<https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/383> Diakses pada tanggal 6 Januari 2025 pukul 15.09 WIB

Lismanto, L., & Yos Johan Utama, 22. “Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol.2 (3), hal. 416–433 diakses pada tanggal 6 Januari 2025 pukul 15.00 WIB

Ika Rahma Wanti dan Munsyarif Abdul Chalim. 2017. “Peralihan Hak Atas Tanah Absente Karena Waris (Studi Kasus di Kantor ATR/BPN Kabupaten Kendal yang Domisili Ahli Waris Berada Diluar Wilayah Kecamatan)”. *Jurnal Akta*, Vol.4 (2), Diakses pada tanggal 7 Januari 2025 pukul 12.43 WIB

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia Tahun 1945

Undang- Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Undang-Undang Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian,

Peraturan Pemerintah Nomor. 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian,

Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian

INTERNET

<https://kendarikota.bps.go.id/id/publication/2024/02/28/93527bee531df5c3d6da6087/kota-kendari-dalam-angka-2024.html> diakses pada 3 Februari 2025, pukul 22:00 WIB

