

ANALISIS YURIDIS KEPEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA *ABSENTEE* DIHUBUNGKAN DENGAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 224 TAHUN 1961 DAN PERMASALAHANNYA DI KABUPATEN CIREBON

Marhendi

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon

Email: marhendiuntagcirebon@gmail.com

ABSTRAK

Received:

09 September 2021

Accepted:

18 September 2021

Published:

20 Oktober 2021

Kata kunci:

Kepemilikan; pertanian;
absentee.

Tanah bagi masyarakat kita memiliki makna yang dimensional dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan, secara politis sebagai budaya dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya dan tanah bermakna sakral karena berurusan dengan waris. Maka UUPA menetapkan bahwa pemilik tanah pertanian secara *absentee* dilarang kecuali yang berbatasan kecamatan antara kecamatan tempat tinggal pemilik tanah dengan kecamatan letak tanah. Tanah *absentee* dan tanah kelebihan dari batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan ganti rugi untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan, sebagai pelaksanaan dari pada ketentuan tersebut telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 56 PRP. Tahun 1960 tentang penetapan Luas Tanah Pertanian. Selanjutnya dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi, yang diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964. Berdasarkan latar belakang penelitian yang ada dirumuskan identifikasi seperti apakah penerapan peraturan yang mengatur tanah *absentee* di Kabupaten Cirebon dapat dilaksanakan; Apa yang menjadi hambatan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melaksanakan peraturan yang mengatur tanah *absentee*. Dengan metode penelitian yuridis normatif dan dianalisis secara deskriptif analitis, melalui teknik pengumpulan data Kepustakaan (*Library Research*), dan teknik lapangan (*Field Research*), dan disajikan dalam sistematika pembahasan bab per bab, Dengan kesimpulan; Penerapan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* atau disebut juga dengan istilah tanah guntai, pada implementasinya di Kabupaten Cirebon, mengalami banyak hambatan, karena banyaknya faktor penyebab yang menghambat pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Ada revisi terhadap peraturan perundang-undangan bidang pertanahan dan sosialisasi kepada masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pertanahan tidak dijalankan, baik sebelum maupun sesudah

diundangkannya peraturan perundang-undangan dimaksud. Penulis akan menyimpulkan permasalahan adalah tanah batas maksimum yang dikuasai oleh pemerintah dan dibagi kepada masyarakat setempat untuk kepentingan kesejahteraan para petani sehingga tanah mempunyai fungsi sosial dan dapat dimiliki oleh pejabat pegawai apabila sebelum pemilikan tanah tersebut sudah ada pada tanggal 24 September 1961 tetapi sesudah tanggal tersebut dilarang untuk dimiliki atau memindahkan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 b Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964.

ABSTRACT

Keywords:

Ownership; Agriculture; absentee.

Land for our society has a dimensional meaning from an economic point of view, land is a means of production that can bring prosperity, politically as a culture it can determine the high and low social status of the owner and land has a sacred meaning because it deals with inheritance. So the UUPA stipulates that agricultural land owners are *absentee* prohibited except those bordering the sub-district between the sub-district where the land owner lives and the sub-district where the land is located. Land *Absentee* and soil excess of the maximum limit is taken by the government for compensation for subsequent distribution to people in need, in the implementation of these provisions has been issued Law No. 56 PRP. 1960 concerning the determination of Agricultural Land Area. Subsequently, Government Regulation Number 224 of 1961 was issued concerning the Implementation of Land Distribution and Compensation, which was amended and added to Government Regulation Number 41 of 1964. Based on the background of existing research, identification was formulated as to whether the application of regulations governing land *absentee* in Cirebon Regency could be implemented. ; What are the obstacles to the National Land Agency (BPN) in implementing regulations governing land *absentee*. With normative juridical research methods and analyzed descriptively analytically, through data collection techniques (*library Library Research*), and field techniques (*Field Research*), and presented in a systematic discussion chapter by chapter, with conclusions; The application of laws and regulations governing ownership of agricultural land in an *absentee absentee* or also referred to as land guntai, in its implementation in Cirebon Regency, experienced many obstacles, due to the many factors that hindered the implementation of laws and regulations governing the prohibition of ownership of agricultural land manner. *absentee*. There are revisions to the laws and regulations in the land sector and socialization to the public of the laws and regulations governing land issues has not been carried out, either before or after the promulgation of the said legislation. The author will conclude that the problem is the maximum

limit of land controlled by the government and divided to the local community for the benefit of the welfare of the farmers so that the land has a social function and can be owned by official employees if before the ownership of the land existed on September 24, 1961 but after that date it was prohibited. to be owned or transferred as stated in Article 3 b of Government Regulation Number 41 of 1964.

Corresponden Author: Marhendi
Email: marhendiuntagcirebon@gmail.com

PENDAHULUAN

Tanah bagi masyarakat kita memiliki makna yang dimensional dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat, sebagai budaya dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya dan tanah bermakna sakral karena berurusan dengan waris. Sejalan dengan makna tersebut ada kecenderungan bahwa orang yang memiliki tanah akan berupaya mempertahankan tanahnya dengan apapun bila hak-haknya dilanggar.

Landasan dasar bagi pemerintah dan rakyat Indonesia untuk menyusun politik dan hukum bidang pertanahan telah digariskan dan dituangkan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat “. Ketentuan tersebut dijabarkan dan dilaksanakan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang lazimnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) (U.-U. R. I. Nomor, 5 C.E.). Adapun tujuan dari UUPA itu seperti disebutkan di dalam penjelasan umum angka I yaitu :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat petani, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.
2. Melaksanakan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan
3. Meletakkan dasar-dasar memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas

tanah bagi rakyat seluruhnya.

Untuk mengoptimalkan dari tujuan UUPA tersebut di atas, maka salah satunya dilaksanakan landreform. Pelaksanaan dari ketentuan pasal 10 UUPA, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi (P. P. Nomor, n.d.). Selanjutnya diubah dan ditambah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, dimana Pasal 3 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menerangkan pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke-kecamatan letak tanah tersebut, dalam Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 diterangkan pula bahwa dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal (P. P. Nomor, 41 C.E.).

Kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 dalam Pasal 6 ditentukan bahwa pegawai negeri dalam waktu 2 (dua) tahun menjelang masa pensiun diperbolehkan membeli tanah *absentee* seluas 2/5 dari batas maksimum untuk daerah yang bersangkutan. Selanjutnya dalam peraturan tersebut ditetapkan bahwa pegawai negeri yang telah pensiun tidak diwajibkan untuk pindah ke kecamatan letak tanah itu. Hal ini mengingat faktor-faktor obyektif bahwa pada umumnya sukar bagi para pensiun pegawai negeri untuk pindah ke tempat letak tanah itu. Disamping itu memudahkan pemilikan tanah tersebut kepada

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

pihak lain juga mengindahkan kebenaran, sehubungan pemilikan tanah bagi pensiun pegawai negeri justru dimaksudkan untuk persiapan di hari tua setelah pensiun.

Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1960 tentang Pendaftaran Tanah serta peraturan pelaksanaannya, yakni Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977, maka Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 1970 yang menjadi dasar operasional ijm peralihan hak dicabut dan tidak berlaku lagi, sehingga instrumen atau alat pengendalian penguasaan tanah tidak berfungsi lagi yang mengakibatkan terjadinya tanah *absentee* tidak terkontrol dan fungsi lembaga Badan Pertanahan Nasional sebagai dimaksud Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, khususnya Pasal 12 butir (d) yakni, melakukan pengendalian atas penguasaan, pemindahan dan pemanfaatan tanah serta peralihan haknya tidak dapat dilaksanakan secara efektif.

Dalam Pasal 98 dan 99 Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1977 menegaskan bahwa dalam proses peralihan hak tidak diperlukan ijin pemindahan hak dan syarat pembuatan akta peralihan, cukup surat pernyataan dari calon penerima hak yang isinya bahwa dengan pemindahan hak tersebut calon penerima hak, yang isinya bahwa dengan pemindahan hak tersebut calon menerima hak tidak menjadi pemegang hak atas tanah *absentee* dan tidak menjadi pemegang hak atas tanah yang melampaui batas maksimal.

Surat pernyataan tersebut hanya bersifat sepihak dengan pengertian bahwa tidak ada tindakan preventif dari pejabat yang berwenang untuk mencegah terjadinya tanah *absentee* ataupun tanah kelebihan dari batas maksimum, sebab surat pernyataan tersebut dibuat sebelum akta pemindahan hak, serta tidak adanya legalisasi dari pejabat yang berwenang dalam hal ini pihak Badan Pertanahan Nasional. Dilain pihak bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah aparat yang bertanggung jawab dan

berwenang untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 yaitu peraturan yang mengatur Penguasaan Pemilikan Tanah *Absentee* dan tanah yang melampaui batas (P. P. Nomor, n.d.).

Mengingat pula bahwa pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) dan juga amanat UUPA pasal 6, 7 dan 10, maka ijin peralihan hak dan pertimbangan aspek pengaturan tanah sebagai instrumen pengendalian, kiranya perlu tetap dijadikan syarat dalam pemberian hak atas tanah (Hak milik), hak guna bangunan, hak guna usaha) dan pendaftaran peralihan hak.

Sesuai dengan permasalahan yang penulis mengadakan penelitian ini sangat tertarik untuk melakukan pemahaman bagi para pegawai Pertanahan Nasional untuk dijadikan acuan dan dapat dilaksanakan sesuai dengan aturan, sehingga penulis tertarik dengan judul “Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon.”

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah penulis kemukakan diatas, sebagai pembahasan masalah yang akan penulis bahas sehingga dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah penerapan peraturan tentang tanah *absentee* di Kabupaten Cirebon dapat dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah ?.
2. Bagaimanakah dasar hukumnya dan yang menjadi hambatan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melaksanakan peraturan yang mengatur tanah *absentee* ?.

Dilihat dari permasalahan diatas, penulis menentukan suatu tolak pikir mengenai pembahasan suatu masalah yang mempunyai tujuan antara lain :

1. Untuk mengetahui apakah penerapan peraturan yang mengatur tanah *absentee* di Kabupaten Cirebon dapat dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah
2. Untuk mengetahui bagaimanakah dasar hukumnya dan yang menjadi hambatan

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melaksanakan peraturan yang mengatur tanah *absentee*

Kegunaan penelitian yang digunakan dalam bentuk artikel ini ada dua macam kegunaan secara teoritis dan kegunaan secara praktis. Adapun kegunaan tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Kegunaan teoritis, Kegunaan dari penyusunan artikel ini secara teoritis dapat memberikan manfaat bagi perkembangan hukum khususnya dalam lingkup hukum pertanahan yang berkaitan erat dengan masalah tanah *absentee*, serta sebagai sumbangsih terhadap ilmu perkembangan dan teknologi di dalam Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan tanah pertanian secara *absentee* di Kabupaten Cirebon.
- b. Praktis, sedangkan secara praktis penulisan ini dapat berguna bagi masyarakat khususnya bagi mahasiswa yang akan mengadakan penelitian di bidang tanah pertanian secara *absentee* dan bagi Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan Peraturan Pemerintah yang terdapat Pasal 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.

Undang-Undang Dasar 1945 sudah dimulai pada tahun 1948 dengan membentuk kepanitiaan yang diberi tugas menyusun undang-undang agraria. Setelah mengalami beberapa perubahan kepanitiaan agraria yang berlangsung selama 12 (dua belas) tahun sebagai suatu rangkaian proses yang cukup panjang dan berliku-liku, maka baru pada tanggal 24 September 1960 Pemerintah Indonesia berhasil menyusun hukum agraria nasional yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) (U.-U. R. I. Nomor, 5 C.E.).

UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya yaitu pertama tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial dan kedua membangun hukum agraria nasional. Menurut Budi Harsono dengan berlakunya UUPA maka terjadilah perubahan yang fundamental pada hukum agraria Indonesia, terutama hukum dibidang pertanahan.

Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukumnya, konsep yang mendasarinya maupun isinya (Harsono, 1999).

Dengan diundangkannya UUPA bangsa Indonesia telah mempunyai Hukum Agraria yang sifatnya nasional. Hukum Agraria Nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia, harus sesuai dengan kepentingan rakyat dan negara dan memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria.

UUPA menetapkan bahwa pemilikan tanah pertanian secara *absentee* dilarang, kecuali yang berbatasan kecamatan antara kecamatan tempat tinggal pemilik tanah dengan kecamatan letak tanah. Tanah *absentee* dan tanah kelebihan dari batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan penggantian untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan, sebagai pelaksana daripada ketentuan tersebut telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Selanjutnya dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi yang diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (P. P. Nomor, n.d.).

METODE

Metode penelitian yang penulis gunakan di dalam penulisan artikel ini diambil langkah-langkah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penulisan artikel ini adalah metode pendekatan yang bertumpu pada data sekunder sebagai data utama. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengetahui bagaimana penerapan aturan-aturan atau azas-azas yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang mempunyai kaitan dengan masalah yang akan diteliti untuk menentukan hukum yang berkembang pada masyarakat (Adi, 2021).

2. Spesifikasi Penelitian

Penulisan ini menggunakan penelitian deskriptif kualitatif dengan metode

pendekatan kualitatif yang umumnya berbentuk studi dokumen atau kepustakaan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga tidak menyimpang dari aturan yang sudah ada.

3 Teknik Penelitian

- a. Penelitian kepustakaan yakni mengumpulkan data dengan jalan mempelajari buku, majalah, koran serta bacaan lain yang ada kaitannya dengan peristiwa yang sedang dibahas secara relevan
- b. Teknik lapangan dengan jalan wawancara atau interview yaitu mengumpulkan data dengan pendekatan terhadap masyarakat dan terhadap instansi terkait yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.

4. Analisa data.

Konsep-konsep analisis disebutkan diatas dilakukan dalam tahapan-tahapan analisis yang meliputi tahapan pengumpulan data, tahap identifikasi data dan pengelompokan data, tahapan data dan tahapan pengumpulan atas data yang dianalisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengertian Tanah

Dalam hukum tanah, kata atau sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberikan batasan resmi oleh UUPA. Dalam Pasal 4 dinyatakan, bahwa atas dasar hak menguasai dan negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak, guna dimanfaatkan. Hak-hak atas tanah dimaksud, adalah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 4 ayat (2) UUPA, adalah meliputi kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang.

Dengan demikian, maka dapat ditarik

kesimpulan bahwa hak atas tanah itu, adalah tanahnya dalam arti sebagian tertentu dan permukaan bumi, tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Pengertian Pemilikan Tanah Berdasarkan Undang Undang No. 5 Tahun 1960

Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) (Adiwinata, 1976), bahwa hak milik atas tanah tercantum dalam Pasal 16 ayat (I), merupakan salah satu dan hak-hak atas tanah, Pasal 20 ayat (1) memberikan pengertian “hak milik” sebagai berikut:

“Hak milik adalah merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6”.

Pasal 6 UUPA sendiri mengatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Penggunaan hak milik untuk merugikan orang lain (*abus de droit*) atau pengumpulan hak milik yang bertujuan penumpukkan harta kekayaan saja (*unjust enrichment*) merupakan penggunaan hak milik yang bertentangan dengan pengakuan hak tersebut oleh hukum (Hartono, 1978). Hak milik menurut Pasal 20 ayat (2) UUPA dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain yang merupakan ciri dan hak milik, dapat dialihkan artinya hak milik tersebut dapat dijual, ditukar, disewakan, diberikan dengan atau tanpa wasiat dan dihibahkan, sedangkan dapat beralih artinya hak milik tersebut dapat diwariskan. Dengan mulai berlakunya UUPA. Oleh karena itu, maka hukum adat dipakai sebagai dasar hukum agraria yang baru, adalah hukum adat yang sudah *disaneer* (Hartono, 1978).

Apabila seorang anggota masyarakat dan persekutuan masyarakat hukum mengerjakan sebidang tanah secara terus menerus, dan tanah tersebut berada di dalam lingkungan hak ulayat, serta diusahakan selama untuk beberapa kali panen, maka eratnya hubungan antara individu dan tanah itu, hak atas tanah tersebut dinamakan hak milik, orang Belanda menamakannya *Inlands Bezitrecht*

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

(Harsono, 1999) dan (Teluki, 1966).

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA, hak milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat Pasal 6 (Soehadi, 1997).

Ketentuan di atas berarti tanah milik oleh UUPA dinyatakan hak yang terkuat dan terpenuh, tidak berarti merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, di mana sifatnya yang terakhir ini bertentangan dengan sifat hukum adat yang mempunyai fungsi sosial. Dalam memori penjelasan umum nomor II angka 4 UUPA, ditegaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya sendiri apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat, hal itu berarti bahwa tanah itu harus digunakan sesuai dengan keadaan dan sifatnya daripada haknya.

Di dalam sistem hukum adat kita tidak mengenal adanya pembagian dalam hak-hak *persoonlijk* dan hak-hak *zakelijk*. Pembagian hak-hak *persoonlijk* dan hak-hak *zakelijk* ini adalah sebetulnya penjabaran dan pada sistematis yang dipakai oleh perundang-undangan dalam mengkodifikasikan hukum perdata dan kemudian diperkembangkan pengertian-pengertian ini oleh ilmu. Menurut Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, hak *eigendom* adalah hak milik untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya asal tidak bersalah dengan Undang-Undang atau peraturan tidak mengganggu orang lain (Notonagoro, 1984) dan (Subekti & Tjitrosudibio, 1999).

Negara Indonesia menjamin hak asasi manusia, maka menurut UUPA ada beberapa macam hak atas tanah, secara umum untuk memperoleh hak atas tanah dapat dibagi ke dalam 7 (tujuh) macam, yaitu:

1. Pemilikan tanah karena warisan.
2. Pemilikan tanah karena hibah.
3. Pemilikan tanah karena jual beli.
4. Pemilikan tanah karena *aanslibbing* (lidah tanah).
5. Pemilikan tanah karena Peraturan

Pemerintah.

6. Pemilikan tanah karena Undang-Undang.
7. Pemilikan tanah karena pembukaan hutan.

Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee*

Pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letaknya tanah atau pemilikan tanah pertanian secara *absentee*, yakni, pada prinsipnya dilarang. Namun larangan itu tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnya menurut pertimbangan Panitia Landreform Kabupaten/Kota masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

1. Kewajiban Pemilik Tanah *Absentee*

- a. Bagi pemilik tanah pertanian *absentee* dalam waktu satu tahun wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang memenuhi syarat di Kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan tersebut. Untuk mencegah usaha yang bertujuan menghindari dan ketentuan tersebut di atas, maka di dalam Pedoman Nomor III Tahun 1963 Menteri Pertanian dan agraria dijelaskan "*Pindah ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan*" haruslah diartikan bahwa mereka itu benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru sehingga memungkinkan penggarapan tanah secara efisien.
- b. Dikecualikan dan kewajiban tersebut di atas:
 - Mereka yang sedang menjalankan tugas negara.
 - Menunaikan kewajiban agama.

Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka yang sedang menjalankan tugas negara perkecualian tersebut terbatas pada pemilikan tanah pertanian secara *absentee* seluas 2/5 dan luas maksimum yang ditentukan daerah yang bersangkutan. Di Dalam

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

perkecualian itu termasuk pola pemilikan oleh istri dan anak-anaknya yang masih menjadi tanggungannya. Mengingat hal-hal tersebut di atas, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian secara guntai (*absentee*) bagi para pensiunan pegawai negeri yang menegaskan antara lain bahwa ketentuan-ketentuan pengecualian terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara guntai yang berlaku bagi para pegawai negeri dan para janda pegawai negeri serta janda pensiunan pegawai negeri, selain tidak kawin lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

2. Hibah Tanah *Absentee* Kepada Pegawai Negeri sipil

a. Tanah-tanah *absentee* tidak boleh dihibahkan kepada pegawai negeri yang tidak bertempat tinggal di kecamatan letak tanah yang bersangkutan, karena kemungkinan bagi seorang pegawai negeri termasuk istri dan anak-anaknya untuk memiliki tanah pertanian secara *absentee* itu pada dasarnya hanya terbatas pada pemilikan tanah yang sudah ada pada tanggal 24 September 1961. Cara-cara yang menimbulkan pemilikan tanah pertanian baru adalah dilarang sebagaimana tercantum dalam Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 yang menegaskan tentang adanya larangan untuk melakukan semua bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian, yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal (P. P. Nomor, 41 C.E.).

b. Disamping hibah tersebut di atas, mengingat ketentuan dalam Undang-Undang Pokok agraria (UUPA) bahwa para pegawai negeri boleh memperoleh dan mempunyai tanah pertanian guna persediaan hari tuanya, sebagai perkecualian dan dalam batas-batas tertentu pula, maka pemberian hibah tanah *absentee* kepada pegawai negeri dapat dimungkinkan tetapi jumlah tanah pertanian yang dimilikinya secara

absentee tetap tidak boleh melebihi 2/5 luas maksimum untuk daerah yang bersangkutan. Mengenal waris di garis samping kemungkinan itu terbatas sampai pada 2 derajat (Tingkatan saudara). Peristiwa Peristiwa Hukum Yang Menyebabkan Pemilikan Tanah *Absentee* (Adiwinata, 1976).

- a. Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu I (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut di atas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.
 - b. Jika pemilik tanah yang dimaksudkan pada ayat I Pasal ini berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu, sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.
 - c. Jika seseorang memiliki hak atas tanah pertanian di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal diperolehnya dan warisan, maka dalam waktu I (satu) tahun terhitung sejak si pewaris meninggal diwajibkan untuk memindahkannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan di mana tanah itu terletak atau pindah ke kecamatan letak tanah itu.
- ### 4. Penguasaan Tanah Tanah *Absentee*
- a. Atas dasar Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor SK.35/Ka/1962, maka sejak tanggal 1 Januari 1963 tanah-tanah yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan letak tanah ditetapkan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan menyerahkan wewenang untuk

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

melaksanakan penguasaan tanah-tanah tersebut kepada Panitia Landreform Kabupaten/Kota. Ketentuan tersebut diatas tidak berlaku atas tanah-tanah pertanian *absentee* yang selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 1962.

- Oleh pemiliknya telah dialihkan kepada orang yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah di muka PPAT.
 - Pemiliknya telah pindah ke kecamatan letak tanah dan kepindahannya itu telah terdaftar di desa dan diketahui oleh camat yang bersangkutan.
 - Oleh karena pemilikan tanah telah diajukan permohonan izin untuk dihibahkan dan permohonannya telah sampai di Departemen Pertanian dan Agraria.
- b. Atas dasar Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tersebut di atas maka Panitia Landreform Kabupaten/Kota berkewajiban untuk :
- Menetapkan besarnya ganti rugi.
 - Mengurus pemberian surat izin, mengerjakan tanah kepada para penggarapnya.
 - Menyelenggarakan distribusinya.
 - Mengerjakan Surat Tanda Penerimaan Penyerahan Hak dan Pembayaran Ganti Rugi (STP3) yang harus ditanda tangani oleh bekas pemilik tanah sebagai pihak yang menyerahkan tanah dan oleh Panitia Landreform Kabupaten/Kota sebagai pihak yang atas nama Pemerintah menerima penyerahan hak atas tanah.

5. Larangan untuk Melakukan Semua Bentuk Pemindahan Hak Baru atas Tanah Pertanian

Di dalam Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 ditegaskan bahwa dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan ia bertempat tinggal. Pemilikan tanah itu boleh diteruskan setelah pensiun dan sekiranya kemudian ia berpindah tempat tinggal di kecamatan letak tanah tersebut, maka pemilikan itu dengan sendirinya dapat ditambah hingga seluas batas maksimum, hal tersebut

sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian secara Guntai (*absentee*) bagi para Pensiunan Pegawai Negeri (P. P. Nomor, 41 C.E.).

Di dalam peraturan ini pengertian pegawai negeri diartikan sebagai pegawai negeri sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Di dalam Peraturan Pemerintah ini diatur pula tanah-tanah pertanian milik para pensiunan pegawai negeri secara guntai yang telah dikuasai oleh pemerintah, tetapi belum dibagi-bagikan kepada para petani menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (P. P. Nomor, n.d.). Tanah-tanah tersebut akan dikembalikan kepada para pemiliknya, seluas yang boleh dimiliki yaitu sampai 2/5 dan luas maksimum untuk daerah yang bersangkutan.

a. Pengertian Pindah ke Letak Tanah

Untuk mencegah usaha-usaha yang bertujuan menghindarkan dari dan ketentuan tersebut diatas, maka di dalam pedomannya Nomor III Tahun 1963 Menteri Pertanian dan Agraria menjelaskan bahwa "Pindah ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan" haruslah diartikan bahwa mereka itu benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup sehari-hari ditempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah secara efisien.

b. Pengertian Pegawai Negeri

Di dalam Pasal 1 Undang-Undang tersebut ditentukan bahwa pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut perundang-undangan yang berlaku. Pegawai negeri terdiri Pegawai Negeri Sipil dan Anggota TNI. Pegawai Negeri Sipil terdiri Pegawai Negeri Sipil Pusat, Pegawai Negeri Sipil daerah, Pegawai Negeri sipil

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan pemerintah.

Dengan dicabut dan tidak berlaku lagi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 1970 yang menjadi dasar operasional ijin peralihan hak, Kepala Badan Pertanahan nasional mengeluarkan Surat Keputusan Nomor I Tahun 2005 perihal Permohonan Ijin Peralihan Hak, maka sebelum terjadinya peralihan hak atas tanah calon penerima peralihan hak diwajibkan mengajukan permohonan ijin peralihan hak kepada Kepala Kantor Pertanahan. Hal ini sebagai tindakan pengendalian penguasaan dan pemilikan tanah secara *absentee* atau melebihi batas maksimum yang merupakan tugas Badan Pertanahan nasional sebagai aparat yang bertanggung jawab dan berwenang untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap Peraturan pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (P. P. Nomor, n.d.) dan Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 (U.-U. R. I. Nomor, 5 C.E.).

Pengaturan Pemilikan Tanah Melalui Program *Landreform*

Reform artinya perubahan atau perombakan atau performing, sedangkan *land* adalah tanah. *Land Reform* artinya perubahan dasar (perombakan) struktur pertanahan. Jadi reform disini dipakai dalam arti perombakan atau perubahan dasar, dan bukan sekedar perubahan yang berarti tambal sulam, atau reforministis, Pengertian *landreform* dalam UUPA mengingat akan tujuannya sedemikian luas adalah pengertian *landreform* dalam arti luas. Sedangkan Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 merupakan sebagian dan pelaksanaan *landreform*, sehingga merupakan *landreform* dalam arti sempit (P. P. Nomor, n.d.).

Tuntutan dan perjuangan tani untuk mendapatkan kemerdekaan politis dan ekonomis, adalah untuk melepaskan diri dan ikatan-ikatan tuan tanah makna menggelora, hingga kedudukan *landlords* menjadi goyah. *Landreform* yang pertama muncul bersama-

sama dengan Revolusi Perancis, di mana para petani di Eropa Barat menuntut, adanya emansipasi (penghargaan yang sama atas dasar kesamaan kedudukan). Tuntutan tersebut terus meluas ke Eropa Tengah dan sesudah Perang Dunia I merembes ke Eropa Timur. Setelah Perang Dunia II tuntutan-tuntutan dan perjuangan petani-petani itu lebih meluas lagi hampir di seluruh dunia. Sehingga yang mendorong dilaksanakan *landreform* di Indonesia, adalah:

1. Keadaan Masyarakat, Terutama Masyarakat Tani pada waktu itu.
 - a. Negara Republik Indonesia adalah negara agraris di mana sebagian besar dan rakyat tani yang diperkirakan 75% dan penduduk, hidupnya dan hasil pertanian. Kalau diteliti rakyat tani Indonesia dapat dibagi 2 golongan, yaitu :
 - 1) Golongan petani yang mempunyai tanah.
 - 2) Golongan petani yang tidak mempunyai tanah.
 - b. Struktur Pertanahan di Indonesia.

Politik hukum pertanahan Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, Politik hukum pertanahan pada zaman pemerintahan Kolonial Belanda dengan asas *Domem* dan *agrarisch Wetnya* ditujukan untuk kepentingan pemerintah jajahan dan kaula negara tertentu (orang-orang Eropa) dan orang-orang yang dipersamakan dengan orang Eropa atau Timur Asing yang mendapatkan prioritas dan fasilitas di bidang penguasaan dan pengusahaan tanah, sedangkan golongan yang disebut *Bumiputera*, kurang atau tidak mendapatkan perhatian dan perlindungan sama sekali.

Untuk berhasilnya pelaksanaan *landreform*, maka adalah mutlak untuk mengadakan suatu pendekatan yang bersifat menyeluruh. Karenanya, suatu definisi yang lebih luas dan menyeluruh diterima untuk mencapai tujuan dan studi mengenai pelaksanaan *landreform* ini. Istilah "*agrarian Reform*" menurut

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

beberapa orang ahli adalah lebih luas dan perkembangan kelembagaan, tidak hanya termasuk Landreform yaitu perombakan di bidang pemilikan tanah, produksi dan susunan pelayanan jasa yang bersifat sebagai pendukung, tetapi meliputi pula perombakan dan perkembangan rangka kelembagaan yang bersifat melengkapi, lembaga-lembaga yang mempunyai hubungan dan lembaga-lembaga pedesaan yang mengurus kesejahteraan rakyat. Tujuan *landreform* di Indonesia sesuai dengan tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, yaitu mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. UUPA mempunyai landasan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 dan UUPA merupakan landasan perombakan struktur pertanahan di Indonesia yang memuat asas *landreform*. Adapun tujuan *landreform* di Indonesia adalah:

1. Tujuan Sosial ekonomi.
 - a. Memperbaiki sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi pada hak milik;
 - b. Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian, guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.
2. Tujuan sosial Politis
 - a. Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan kepemilikan tanah yang luas;
 - b. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghasilan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula.
3. Tujuan Mental Psikologis.
 - a. Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilik hak tanah;
 - b. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan orang yang menggarapnya.

Jadi tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi pendapatan dan taraf hidup

petani penggarap tanah sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur. Program *landreform* sesungguhnya sesuai dan mengingat situasi dan kondisi Agraria di Indonesia, maka program *landreform* meliputi :

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
2. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut "*absentee*" atau "guntai";
3. Retribusi tanah-tanah yang selebihnya dan batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan "*absentee*", tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah negara;
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, dan
6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Bahkan tanah-tanah yang telah didistribusikan kepada rakyat petani penggarap menurut mereka harus dikembalikan kepada pemilik semula. Tindakan-tindakan seperti itu sudah tampak di beberapa daerah, hal ini suatu pandangan yang keliru. Direktur Jenderal Agraria dan Transmigrasi Laksamana Soedjono Soeprapto dalam pidatonya di dalam sidang panitia *landreform* Provinsi Sumatera Utara di Medan pada tanggal 23 Nopember mengatakan bahwa, *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia bukan merupakan konsepsi PKI, melainkan konsepsi Revolusi Indonesia yang bertujuan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur dan masyarakat sosial Pancasila. Bukti lain bahwa *landreform* bukan monopoli komunis atau bertujuan untuk memberi landasan bagi pembentukan masyarakat komunis, adalah motif atau pertimbangan yang

menggerakkan Jenderal Mac Arthur, untuk memerintahkan pelaksanaan landreform di Jepang yang pada prinsipnya hampir sama dengan landreform di Indonesia. landreform di Indonesia justru bertujuan untuk memperluas pemilikan tanah para petani kecil, petani penggarap, buruh tani. Kalau landreform di Uni Soviet menghapuskan hak milik perorangan atas tanah. Pasal 7 UUPA memuat suatu asas yang penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena hal yang demikian akan merugikan kepentingan umum, karena dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian di daerah-daerah yang padat, akan menyebabkan semakin sempit atau hilangnya sama sekali kemungkinan bagi banyak petani untuk memiliki tanah sendiri. Dengan demikian akan semakin bertambah besar jumlah petani yang tidak bertanah, yang terpaksa harus menjadi penggarap dengan perjanjian bagi hasil atau sebagai penyewa. Dipandang dan sudut lain, penguasaan dan pemilikan tanah yang melampaui batas juga merugikan kepentingan umum, karena orang yang menguasai tanah luas biasanya tidak dapat mengerjakan sendiri. Sehubungan dengan Pasal 7 UUPA, maka di dalam Pasal 17 UUPA ditentukan bahwa di dalam waktu yang singkat akan ditetapkan luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau Badan Hukum.

Sebagai langkah yang sangat penting yang diambil oleh pemerintah di dalam usahanya untuk melaksanakan landreform yang bersumber pada Pasal 17 UUPA, maka ditetapkan Undang Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960, yaitu tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang Undang ini mengatur 3 (tiga) masalah pokok :

1. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian.
2. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian.
3. Gadai tanah pertanian.

Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* di Kabupaten Cirebon

A. Sejarah Berdirinya Badan Pertanahan Nasional Di Kabupaten Cirebon

B. Tugas dan Peranan Aparat Desa dan Kelurahan Dalam Membantu Pelaksanaan Tanah *Absentee*

Ketentuan mengenai larangan pemilikan tanah secara *absentee* ini berkaitan dengan kewajiban mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, bagi pemegang hak atas tanah pertanian sebagaimana ditetapkan dalam UUPA. Dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Larangan dimaksudkan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (P. P. Nomor, n.d.) dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (P. P. Nomor, 41 C.E.), dan khusus mengenai tanah *absentee* Pasal 3 ayat (1) menetapkan bahwa 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 letak tanah itu. Ketentuan ini tidak berlaku, bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah, jika jarak diantaranya masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia Landreform Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2). Ketentuan tersebut juga tidak berlaku bagi mereka yang sedang menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai atasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria (Mertokusumo, 1988). Khusus bagi pegawai negeri dan pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, pengecualian berlaku terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas 2/5

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

dan luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan sebagaimana diatur Pasal 3 ayat (4) dan Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977. Ketentuan mengenai tanah *absentee* ini ditambah dengan Pasal 3a, 3b, 3c, dan 3d oleh Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (P. P. Nomor, 41 C.E.). Sedangkan mengenai pengecualian pemilikan diatur dalam Pasal 2 dan Penjelasan angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977.

Bilamana ketentuan-ketentuan tersebut tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan dikuasai oleh Pemerintah dan dijadikan obyek landreform serta didistribusikan kepada orang yang memenuhi syarat dan kepada bekas pemilik tanah *absentee* diberi ganti rugi. Selanjutnya untuk lebih jelas akan penulis sebutkan beberapa aturan yang dipakai dalam rangka pelaksanaan landreform di Indonesia, yaitu:

- a. Landasan idiil : Pancasila
- b. Landasan Konstitusional : UUD 1945 khususnya dalam Pasal 33 ayat (3)
- c. Landasan Operasional : terdiri dari :
 1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
 2. Undang Undang Nomor I Tahun 1958 jo Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir dan Eigendom yang luasnya melebihi 10 bauw.
 3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-pokok Agraria Pasal 7, 10, 17 dan 53.
 4. Undang Undang Nomor 2 Tahun 1960 jo Instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 1980 tentang Perjanjian Bagi Hasil.
 5. Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
 6. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 jo Undang Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
 7. Peraturan Pemerintah Nomor 224

Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi. Selanjutnya diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964.

8. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah secara *absentee* oleh Para Pensiunan Pegawai Negeri.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
10. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.
11. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan Landreform.
12. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform.
14. Peraturan Menteri Negara Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1996 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Izin Redistribusi Tanah Obyek Landreform.
15. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
16. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 1997 tentang Penertiban Tanah-tanah Obyek Landreform.
17. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara.
18. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

19. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.
20. Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Obyek Landreform.
21. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor I Tahun 2003 tentang Teknis Pelaksanaan Ketentuan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002.

Menurut Keputusan Presiden RI Nomor 263 Tahun 1964 Panitia Landreform Kecamatan diperlengkapi dengan Badan Pertimbangan dan Pengawasan Pelaksanaan Landreform Kecamatan, dengan tugas membantu Panitia Landreform Daerah dalam menjalankan tugasnya, menjalankan segala instruksi yang diberikan kepadanya dan memberikan bimbingan serta pedoman-pedoman pelaksanaan landreform kepada Panitia Landreform Desa. Dalam rangka peningkatan pelaksanaan landreform dan ditinjau dalam perkembangannya Panitia Landreform tersebut kurang memadai, maka dengan ditetapkannya Keputusan Presiden RI Nomor 55 Tahun 1980 Panitia Landreform baik dan Tingkat Pusat sampai Tingkat Desa dibubarkan dan semua tugas serta wewenangnya beralih kepada dan dilaksanakan secara fungsional masing-masing oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur, Bupati/Walikota, Camat dan Kepala Desa yang bersangkutan selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Menurut Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980, Camat dan Kepala Desa bertugas :

- a. Membantu Bupati/Walikota dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan landreform.
- b. Mengawasi terlaksananya peraturan

perundang-undangan landreform untuk daerahnya masing-masing.

- c. Melakukan tugas dan wewenang yang secara khusus diserahkan kepadanya dalam peraturan yang bersangkutan.

Berdasarkan kebijaksanaan sebagaimana diuraikan di atas, kegiatan pelaksanaan tugas landreform yang dilakukan oleh Camat/Kepala Desa selaku Kepala Wilayah dengan rincian sebagai berikut (berdasarkan Pasal 5 dan 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 1981).

- a. Membantu Bupati/Walikota dalam kegiatan-kegiatan
 - (1) Penelitian mengenai pemilikan, penggunaan dan penguasaan tanah pertanian yang terkena landreform.
 - (2) Penentuan bagian tanah yang tetap dimiliki bekas pemilik dan tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah.
 - (3) Investasi mengenai tanah-tanah obyek landreform.
 - (4) Investasi dan penelitian mengenai para penggarap tanah obyek landreform.
 - (5) Penelitian dan penentuan prioritas bagi petani yang akan menerima redistribusi tanah.
 - (6) Pengumpulan data mengenai pembayaran ganti rugi atas tanah-tanah pertanian.
 - (7) Memberikan pertimbangan mengenai penyelesaian sengketa landreform.
- b. Melaksanakan instruksi dan petunjuk Bupati/Walikota.
- c. Melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya meliputi :
 - (1) Menerima pembayaran uang pemasukan dan penerima redistribusi dan menyetor kepada Cabang Bank Rakyat Indonesia setempat.
 - (2) Melaksanakan ketentuan pelaksanaan perjanjian bagi hasil sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 1960 dan Peraturan pelaksanaannya.
 - (3) Melaksanakan perjanjian bagi hasil atas tanah-tanah sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden RI Nomor 54 Tahun 1980 tentang Kebijakan

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

Mengenai Pencetakan Sawah.

- (4) Melaksanakan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan landreform di daerahnya.
- (5) Mencegah timbulnya pemilikan/penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas maksimum dan *absentee*.
- (6) Memberikan laporan pelaksanaan landreform kepada Bupati/Walikota.

Adapun kegiatan Kepala Desa meliputi:

a. Membantu Camat dalam kegiatan :

- (1) Penelitian mengenai pemilikan, penggunaan dan penguasaan tanah pertanian yang terkena landreform.
- (2) Penentuan bagian tanah yang tetap dimiliki bekas pemilik dan tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah.
- (3) Inventarisasi mengenai tanah-tanah obyek landreform.
- (4) Inventarisasi dan penelitian mengenai para penggarap tanah obyek landreform.
- (5) Penelitian dan penentuan prioritas bagi petani penggarap yang akan menerima redistribusi tanah.
- (6) Pengumpulan data mengenai ganti rugi atau tanah kelebihan dan *absentee*.
- (7) Memberikan pertimbangan dalam memberikan ijin pemindahan hak atas tanah pertanian.
- (8) Memberikan pertimbangan mengenai penyelesaian sengketa landreform.

b. Melaksanakan instruksi dan petunjuk Camat dan atau Bupati/Walikota.

c. Melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya :

- (1) Melakukan pendaratan tentang Perjanjian Bagi Hasil.
- (2) Mengusulkan kepada Camat mengenai keanggotaan Panitia Pertimbangan Bagi Hasil Desa.
- (3) Mendamaikan/menyelesaikan masalah gadai tanah, bagi hasil dan pelaksanaan landreform.
- (4) Melaporkan kepada Camat mengenai permasalahan yang timbul, baik yang sudah menyetorkan kepada

Camat.

- (5) Mengawasi pelaksanaan landreform dan perjanjian bagi hasil di wilayahnya.
- (6) Membuat laporan bulanan pelaksanaan Camat mengenai pelaksanaan perjanjian bagi hasil dan pelaksanaan landreform.

Menurut Pasal 7 Keputusan Presiden RI Nomor 55 Tahun 1980, dalam melaksanakan tugasnya Menteri Dalam Negeri, Gubernur, Bupati/Walikota masing-masing dibantu oleh Direktur Jenderal Agraria, Kepala Direktorat Agraria Propinsi dan Kepala Kantor Agraria Kabupaten/Kota yang bersangkutan serta instansi lainnya yang secara fungsional ada sangkut pautnya dengan tugas pelaksanaan landreform. Sedangkan di daerah Kecamatan dan Desa, Bupati/Walikota menugaskan petugas Kantor Agraria setempat untuk membantu terlaksananya tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya Menteri Dalam Negeri, Gubernur, Bupati/Walikota masing-masing memperhatikan saran dan pertimbangan yang diberikan oleh Panitia Pertimbangan Landreform Pusat, Panitia Pertimbangan Landreform Provinsi, Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten/Kota. Susunan keanggotaan Panitia Pertimbangan Landreform Pusat ditentukan dalam Pasal 8 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980 yang terdiri atas :

- a. Menteri Dalam Negeri, sebagai Ketua merangkap Anggota.
- b. Direktur Jenderal Agraria, sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota.
- c. Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Pertahanan Keamanan, sebagai Anggota.
- d. Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup, sebagai Anggota.
- e. Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian, sebagai Anggota.
- f. Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan, sebagai Anggota.
- g. Seorang Petugas yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, sebagai Anggota.

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

- h. Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Perdagangan dan Koperasi sebagai Anggota.
- i. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Pekerjaan Umum, sebagai Anggota.
- j. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Kehakiman, sebagai anggota.
- k. Seorang wakil yang ditunjuk oleh Dewan Pimpinan Pusat himpunan Kerukunan Tani Indonesia sebagai anggota.

Dalam melaksanakan tugasnya Panitia Pertimbangan landreform Pusat dilengkapi dengan Sekretaris, yang dipimpin oleh Direktur Direktorat Landreform pada Direktorat Jenderal agraria sebagai Sekretaris Panitia Pertimbangan. Susunan keanggotaan Panitia Pertimbangan landreform Provinsi ditentukan dalam Pasal 9 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1980 yang terdiri atas :

- a. Gubernur Kepala daerah, sebagai Ketua merangkap anggota.
- b. Kepala Direktorat Agraria Propinsi, sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota.
- c. Seorang Pejabat Pamongpraja yang ditunjuk oleh Gubernur Kepala Daerah sebagai Anggota.
- d. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah Kepolisian Propinsi sebagai anggota.
- e. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Wilayah Pertanahan Provinsi, sebagai anggota.
- f. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Wilayah Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi sebagai Anggota.
- g. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Wilayah Pekerjaan Umum Propinsi, sebagai Anggota.
- h. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Wilayah Koperasi Propinsi, sebagai anggota.
- i. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Direktorat Sosial Politik Propinsi, sebagai anggota.
- j. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Direktorat Sosial Politik Propinsi sebagai Anggota.
- k. Seorang wakil yang ditunjuk oleh Dewan

Pimpinan Daerah Himpunan Kerukunan Tani Indonesia Provinsi, sebagai Anggota.

Dalam melaksanakan tugasnya Panitia Pertimbangan landreform Provinsi dilengkapi dengan Sekretaris, yang dipimpin oleh Kepala Sub direktorat Landreform. pada Direktorat Agraria Propinsi, sebagai Sekretaris Panitia Pertimbangan. Dalam Pasal 10 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1980 ditetapkan Susunan Keanggotaan Panitia Pertimbangan landreform Kabupaten/Kota yang terdiri atas :

- a. Bupati/Walikota Kepala Daerah, sebagai Ketua merangkap Anggota.
- b. Kepala Kantor agraria Kabupaten/Kota, sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota.
- c. Seorang Pejabat Pamongpraja yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota sebagai anggota.
- d. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Resort Kepolisian Kabupaten/Kota, sebagai Anggota.
- e. Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Dinas Pertanian Kabupaten/Kota, sebagai Anggota.
- f. Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum seksi yang bersangkutan, sebagai anggota.
- g. Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Koperasi Kabupaten/Kota, sebagai Anggota.
- h. Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Pembangunan Desa Kabupaten/Kota, sebagai Anggota.
- i. Seorang Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Sosial Politik Kabupaten/Kota, sebagai Anggota.
- j. Seorang Wakil yang ditunjuk oleh Dewan Pimpinan Cabang Himpunan Kerukunan Tani Indonesia Kabupaten/Kota, sebagai Anggota.

Dalam melaksanakan tugasnya Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten/Kota dilengkapi dengan sekretaris yang dipimpin oleh Kepala Seksi Landreform pada Kantor Agraria Kabupaten/Kota sebagai Sekretaris Panitia Pertimbangan. Dengan ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980 tersebut, maka semua tugas dan wewenang Panitia Landreform

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

Pusat, Panitia Landreform Daerah Tingkat I, Panitia Landreform Daerah Tingkat II, Panitia Landreform Kecamatan dan Panitia Landreform Desa beralih kepada dan dilaksanakan masing-masing oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur, Bupati/Walikota, Camat dan Kepala Desa yang bersangkutan. Di dalam pelaksanaan landreform. maka kegiatan utamanya ada pada tingkat Kabupaten/Kota, sedangkan tingkat Pusat hanya menetapkan kebijaksanaan umum serta pedoman pelaksanaannya, tingkat Provinsi memberikan petunjuk pelaksanaannya, sedangkan tingkat Kecamatan dan Desa membantu pelaksanaan landreform pada tingkat Kabupaten/Kota.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan di Daerah yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bertujuan mempertegas mulai intensif nya pelaksanaan otonomi di Kabupaten dan Kota yang diharapkan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan akan semakin pesat. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, pendidikan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan di bidang lain. Di bidang pertanahan, presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di bidang Pertanahan yang berisikan bahwa sebelum ditetapkannya peraturan yang baru berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan berlaku peraturan, keputusan, instruksi dan surat edaran Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional yang telah ada.

Sehubungan hal tersebut di atas, maka penyelenggaraan *landreform* dalam hal ini Panitia Pertimbangan Landreform Provinsi, Kabupaten dan Kota sebagaimana surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-2149 tanggal 24 Juli 2001 perihal Petunjuk Mengenai Pembentukan Panitia Pertimbangan Landreform sehubungan berlakunya Undang undang Nomor 22 Tahun 1.999, keanggotaannya disesuaikan

dengan struktur organisasi pemerintahan di daerah dengan tetap berpedoman pada Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980.

Dalam Pasal 10 UUPA, ditegaskan bahwa:

“setiap orang dan Badan Hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif berarti bahwa yang mempunyai hak itu secara langsung turut serta di dalam proses produksi. ini tidak berarti bahwa segala pekerjaan harus dilakukan sendiri. Mempergunakan tenaga buruh masih diperbolehkan, tetapi harus mencegah dipraktekkannya cara-cara pemerasan.”

Sebagai langkah pertama ke arah pelaksanaan asas, bahwa yang mempunyai tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, maka diadakan ketentuan-ketentuan untuk menghapuskan tanah pertanian secara *absentee* atau guntai. Berhubung dengan itu, maka ditetapkan bahwa pemilik tanah pertanian secara *absentee* dalam jangka waktu 6 bulan sejak tanggal 24 September 1961 wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah atau diharuskan pindah ke kecamatan tersebut. Kemudian jangka waktu 6 bulan itu diperpanjang hingga tanggal 31 Desember 1962 dengan Keputusan Menteri agraria Nomor SK. V1/6/Ka/1 962. Tanah-tanah yang bersangkutan diambil oleh pemerintah dengan ganti rugi untuk kemudian didistribusikan kepada yang berhak dalam rangka pelaksanaan landreform.

Ganti rugi yang sudah dilaksanakan di Kabupaten Cirebon dan tahun 1967 sampai dengan 1985 sebesar Rp. 1.699.300,- diberikan kepada 49 orang bekas pemilik dengan luas tanah darat 34,1094 Ha. Dan luas tanah sawah 33,5139 Ha. Asal dan tanah *absentee*. Adapun data tanah *absentee* yang sudah dibayar ganti ruginya berdasarkan ketentuan pemerintah dapat dilihat di lampiran berkas artikel ini.

Berdasarkan prinsip tanah untuk petani/penggarap, maka prioritas petani

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

penerima redistribusi menurut Pasal 8 ayat (1) Peraturan pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (P. P. Nomor, n.d.) ditetapkan sebagai berikut :

- a. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
- b. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
- c. Pekerjaan pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan.
- d. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan.
- e. Penggarap yang mengerjakan tanah hak milik.
- f. Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat (2) dan (3).
- g. Penggarap yang tanah garapannya kurang dan 0,5 Ha.
- h. Pemilik yang luas tanahnya kurang dan 0,5 Ha.
- i. Petani atau buruh tani lainnya.

Apabila setelah dibagikan kepada petani golongan prioritas a masih ada sisanya, maka sisa itu dibagikan kepada petani golongan prioritas b, demikian seterusnya. Dalam pada itu petani-petani yang mempunyai ikatan keluarga sampai dua derajat dengan bekas pemilik, petani-petani yang terdaftar sebagai veteran, janda pejuang kemerdekaan yang gugur serta para petani korban kekacauan diutamakan. Tetapi pengutamaan itu hanya berlaku dalam golongan prioritas yang sama. Misalnya petani yang terdaftar sebagai veteran yang termasuk dalam prioritas c tidak dapat menggeser petani dalam golongan prioritas a.

Selanjutnya Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (P. P. Nomor, n.d.) menetapkan pengutamaan di atas petani-petani lain yang berada dalam golongan prioritas yang sama, diberikan kepada :

- a. Petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dan dua derajat dengan bekas pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya 5 orang.
- b. Petani yang terdaftar sebagai veteran.
- c. Petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur.
- d. Petani yang menjadi korban kekacauan.

Dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (P. P. Nomor, n.d.) dinyatakan bahwa, Untuk mendapat pembagian

tanah, maka para petani yang dimaksudkan dalam Pasal 8 harus memenuhi :

- a. Syarat-syarat Umum:

Warga negara Indonesia, bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan dan kuat kerja dalam pertanian.

- b. Syarat-syarat khusus:

Bagi petani yang tergolong dalam prioritas a, b, c, f, dan g, telah mengerjakan tanah yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 tahun berturut-turut. Bagi petani yang tergolong dalam prioritas d, telah mengerjakan tanahnya 2 musim berturut-turut bagi para pekerja tetap yang tergolong dalam prioritas c, telah bekerja pada bekas pemilik selama 3 tahun berturut-turut.

Penerima redistribusi obyek landreform di Kabupaten Cirebon asal tanah *absentee* sebanyak 167 KK. jumlah luas tanah 67,6233 Ha. dengan letak tanah, jumlah penerima redistribusi, nomor dan tanggal Surat Keputusan Kepala Inspeksi agraria/Kepala Direktorat Provinsi Jawa Barat tentang Pemberian Hak Milik dalam Rangka Redistribusi Obyek Landreform ini dapat dilihat pada lampiran.

Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Proses Peralihan Hak Atas Tanah

Ketentuan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang menyatakan bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Negara Agraria (selanjutnya disebut pejabat). Di mana akta tersebut bentuknya ditetapkan dengan Ketentuan Badan Pertanahan Nasional yang kemudian disempurnakan dan dipertegas oleh Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatakan "Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah-rumah disusun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didapatkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

ketentuan peraturan perundangan yang berlaku". Maka dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam hal peralihan hak atas tanah penting peranannya. Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat yang ditunjuk dan diangkat oleh pemerintah, dalam hal ini oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, merupakan mitra kerja Kantor Pertanahan yang tugasnya membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Kewajiban yang perlu diperhatikan seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pembuatan akta adalah melaksanakan petunjuk yang diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee* maupun kepemilikan tanah melebihi batas maksimum, maka sebelum terjadi peralihan hak Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) harus mengajukan permohonan ijin Peralihan Hak kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Analisis Yuridis Terhadap Masalah Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* di Kabupaten Cirebon

A. Masalah Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Di Kabupaten Cirebon

Ketentuan-ketentuan yang mengatur tanah *absentee* dapat dijumpai dalam Pasal 10 UUPA, Peraturan pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974, Tanah *absentee* dapat terjadi karena dua hal, yaitu :

1. Apabila seorang pemilik tanah pertanian meninggalkan kecamatan tempat tinggalnya di mana tanah pertanian miliknya itu terletak.
2. Apabila pemilik tanah pertanian itu meninggal dunia, sedangkan ahli warisnya berdomisili di kecamatan lain.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3a Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, apabila berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediaman keluar kecamatan tempat letak tanah, dia melaporkan kepada pejabat yang berwenang, maka 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun dia meninggalkan tempat

tinggalnya, diwajibkan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu. Apabila dia tidak melapor, maka kewajiban itu harus dilaksanakan dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak dia meninggalkan tempat kediamannya. Sehubungan dengan adanya kematian, mereka (ahli waris) dalam waktu 1 (satu) tahun sejak pewarisnya meninggal dunia diwajibkan memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang berdomisili di kecamatan letak tanah atau berpindah ke tempat kecamatan letak tanah itu (P. P. Nomor, 41 C.E.).

Masalah dan hambatan pelaksanaan larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* akan menimbulkan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah menjadi semakin kompleks dan tidak terkendali. Sedangkan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah adalah sebagai salah satu sarana penghubung atau jembatan untuk mewujudkan prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

B. Analisis Yuridis

Dalam rangka pelaksanaan landreform, maka menurut Pasal II Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (P. P. Nomor, n.d.) tanah-tanah yang akan dibagikan antara lain :

1. Tanah-tanah selebihnya dan batas maksimum dan tanah-tanah yang jatuh pada negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan Undang Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960.
2. Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah letak tanah (tanah *absentee/guntai*).
3. Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara.
4. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Negara Agraria (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional).

Selanjutnya untuk lebih jelasnya dalam hal ini penulis akan coba untuk menguraikan lebih jelas tentang pengertian di

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

atas sebagai berikut :

Ad. 1. Tanah-tanah Selebihnya dan Batas

Maksimum

Yang dimaksud dengan tanah kelebihan dan batas maksimum yaitu tanah selebihnya dan batas maksimum yang dimiliki seseorang/keluarga yang selanjutnya kelebihan tanah ini, menurut Surat Keputusan Menteri Agraria Nomor 509/1961, sejak tanggal 24 September 1961 adalah merupakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Jika tanah pertanian yang dikuasai itu merupakan sawah dan tanah kering, maka untuk menghitung luas maksimum tersebut luas sawah dijumlah dengan luas tanah kering dengan menilai tanah kering sama dengan sawah ditambah 30 % di daerah-daerah yang tidak padat dan 20% di daerah-daerah yang padat dengan ketentuan bahwa tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dan 20 hektar. Dalam Undang-Undang Nomor 56 Pnp. Tahun 1960 tidak diberikan penjelasan apakah yang dimaksudkan dengan tanah pertanian, sawah dan tanah kering berhubungan dengan itu, maka di dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 diberikan penjelasan sebagai berikut :

Yang dimaksud dengan Tanah Pertanian adalah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas bidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian. Selanjutnya dalam Surat Direktur Jenderal Agraria tanggal 7 November 1970 Nomor B.A. 11/38/70 Perihal Salinan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.59/DDA/Tahun 1970 ditegaskan bahwa "Apakah suatu bidang tanah merupakan tanah pertanian atau

tanah bangunan ditentukan ujud dan kenyataannya pada waktu dilakukan pemindahan hak bukan oleh tujuan penggunaan tanahnya kemudian. Jika ada keraguan maka penerima hak hendaknya dipersilahkan untuk meminta ijin dan Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Letak tanah-tanah itu tidak perlu di satu daerah yang sama, tetapi dapat pula di beberapa kabupaten/kota. Untuk tiap-tiap kabupaten/kota luas maksimum ditegaskan oleh Menteri Agraria, yaitu dengan keputusannya tanggal 31 Desember 1960 Nomor SK197811960 Semua Kota ditetapkan sebagai daerah yang sangat padat karena pada umumnya keadaannya memang demikian perekonomian kota harus diarahkan kepada perkembangannya industri dan bukan kepada usaha pertanian.

Penetapan luas maksimum memakai dasar keluarga, biarpun yang berhak atas tanahnya mungkin orang seorang berapa jumlah luas lahan yang dikuasai oleh anggota-anggota suatu keluarga, jumlah itulah yang menentukan maksimum luas tanah bagi keluarga itu. Jika seorang suami memiliki 3 Ha, isterinya 2 Ha, dan anaknya 2 Ha, maka tanah yang dimiliki keluarga itu adalah 7 Ha.

Pengertian "keluarga", perkataan orang dalam Pasal I ayat (1) diatas itu menunjuk pada mereka yang belum atau tidak berkeluarga. Sedang orang-orang menunjuk mereka yang bersama-sama merupakan satu keluarga Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tidak memberi rumusan mengenai pengertian keluarga itu. Dalam pada itu diberi penjelasan bahwa yang termasuk anggota satu keluarga ialah mereka yang masih menjadi tanggungan sepenuhnya dan keluarga itu. Kiranya orang-orang anggota keluarga yang bersekolah di tempat lain. Siapa-siapa yang menjadi anggota keluarga harus dilihat pada kenyataan dalam penghidupannya. Sebaliknya orang-orang yang bertempat tinggal serumah belum tentu merupakan anggota keluarga, yaitu kalau ia tidak menjadi tanggungan keluarga itu. Pasal 17 UUPA memberi penjelasan tentang pengertian keluarga itu, sebagai suami, istri

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

serta anak-anaknya yang belum kawin dan menjadi tanggungan dan yang jumlahnya berkisar 7 orang. Baik laki-laki maupun wanita dapat menjadi kepala keluarga.

Dalam pada itu untuk menghindarkan keraguan di dalam melaksanakan ketentuan Pasal 1 tersebut di dalam instruksi Bersama Menteri dalam negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria diatas dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan keluarga itu adalah sekelompok orang yang merupakan kesatuan penghidupan dengan mengandung unsur pertalian darah atau perkawinan. Jumlah anggota keluarga ditetapkan 7 orang termasuk kepala keluarga dapat laki-laki atau wanita. Menurut memori penjelasan Pasal 2, maka jumlah 7 orang itu adalah rata-rata keluarga Indonesia sekarang ini.

Penetapan maksimum didasarkan atas dasar keluarga yang beranggotakan 7 orang itu. Jika jumlah anggota suatu keluarga melebihi 7 orang, maka bagi keluarga itu luas maksimum sebagai yang ditetapkan, untuk setiap anggota yang selebihnya ditambah dengan 10% dengan ketentuan bahwa jumlah tambahan tersebut tidak boleh Lebih dan 50%, sedang jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dan 20 hektar, baik sawah tanah kering maupun sawah dan tanah kering. Dengan mengingat keadaan daerah yang sangat khusus, Menteri Agraria dapat menambah luas maksimum 20 hektar tersebut pada ayat I Pasal ini dengan paling banyak 5 hektar.

Selanjutnya guna menetapkan bagian tanah yang menjadi hak pemilik dan kelebihan tanah yang langsung dikuasai oleh pemerintah atau negara, maka penyelesaiannya dilakukan oleh Panitia Landreform Kabupaten/Kota dengan mengambil langkah-langkah antara lain sebagai berikut :

- a. Memberikan kesempatan kepada pelapor untuk mengajukan usul bagian tanah yang mana yang akan tetap dimiliki oleh pelapor dan bagian tanah yang mana yang harus diserahkan kepada pemerintah atau negara.
- b. Dengan adanya usul tersebut diatas, maka

pemerintah memberikan keputusan tentang penetapan bagian tanah untuk bekas pemiliknya.

- c. Menetapkan besar ganti rugi atas tanah dan pengurus persewaan kepada penggarap sebelum didistribusikan menurut urutan prioritas.
- d. Menyiapkan surat tanda penerimaan penyerahan hak dan pemberian ganti rugi yang harus ditandatangani oleh pelapor bekas pemilik tanah sebagai pihak yang menyerahkan tanah dan Panitia Landreform Kabupaten/Kota sebagai pihak atas nama pemerintah menerima penyerahan hak atas tanah.

Ad. 2 Tanah *Absentee* atau Guntai

Adalah tanah yang pemiliknya berada/bertempat tinggal diluar kecamatan dimana tanahnya berada. Dengan kata lain adalah tanah yang diambil oleh pemerintah karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah letak tanah berada, hal ini bisa menyebabkan penguasaan tanah yang kurang efisien. Karena dalam penyelenggaraan dan pemanfaatan tanah tersebut bisa menimbulkan sistem penghisapan antara yang punya tanah terhadap penggarap yang mengurus tanah. Pemilik tanah yang bertempat tinggal di kota mengharapkan tanahnya kepada petani yang ada di desa, baik dengan cara bagi basil, disewakan atau digadaikan. Dimana kadang-kadang hal ini dapat menimbulkan kerugian dan pemerasan oleh pemiliknya. Oleh karena itu pemilik tanah oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanah pada dasarnya dilarang.

Lain halnya dengan pemilikan tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah berada. Dengan catatan asal jarak antara tempat tinggal pemilik tanah dan letak tanahnya masih memungkinkan untuk dapat mengolah tanahnya atau mengerjakan tanahnya secara efektif dan efisien. Oleh karena itu dalam waktu satu tahun wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan letak tanah itu.

Larangan ini tidak berlaku terhadap pegawai negeri yang sejak tanggal 24 September 1961 telah memiliki tanah di luar daerah atau kecamatan dimana pegawai negeri berada. Adapun yang dimaksud dengan pegawai negeri

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

disini adalah PNS, Pejabat Militer dan mereka yang dipersamakan, inisialnya : pegawai perusahaan negara dan mereka yang sedang menjalankan tugas atau dinas keluar negeri.

Namun demikian pemilik tanah di luar kecamatan bagi pegawai negeri hanya terbatas sebanyak pada dua perlima ($2/5$) dan luas maksimum yang ditentukan di daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Dengan adanya Surat Edaran Departemen Agraria tanggal 12 Desember 1961, Nomor Sekra 9/4/17 ada perubahan jumlah kepemilikan tanah *absentee* oleh pegawai negeri yaitu tidak boleh melebihi $2/5$ dan luas maksimum untuk daerah yang bersangkutan. Kemudian dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 17 Desember 1962 No. SK.35/Ka/1962, tanah yang pemiliknya berada di luar daerah kecamatan letak tanah itu berada sejak mulai saat ini ditetapkan sebagai tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Adapun dalam proses pengalihan wewenang penguasaan atas tanah itu, diserahkan kepada Panitia Landreform Kabupaten/Kota dimana tanah itu berada.

Ketentuan diatas tidak berlaku terhadap tanah pertanian *absentee* yang selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 1962.

- a. Oleh pemiliknya telah dialihkan kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, di muka pejabat pembuat akta tanah.
- b. Pemiliknya telah pindah ke kecarntai letak tanah dan kepindahannya itu telah terdaftar di desa dan diketahui camat yang bersangkutan.
- c. Oleh pemiliknya, tanah telah diajukan permohonan izin untuk dihibahkan dan permohonannya telah sampai di Departemen Pertanian dan Agraria.

Jadi setelah pemilik tanah melakukan tindakan-tindakan sebagaimana diuraikan diatas, maka Panitia Landreform Kabupaten/Kota berkewajiban untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Menetapkan besarnya ganti rugi.
- b. Mengurus pemberian surat izin.
- c. Menyelenggarakan redistribusi tanah dan
- d. Mengerjakan surat tanda penerimaan hak dan pembayaran ganti rugi yang ditandatangani oleh bekas pemilik tanah sebagai pihak yang

menyerahkan tanah dan Panitia Landreform sebagai pihak yang menerima atas nama pemerintah.

Selanjutnya tentang pemilikan tanah *absentee* menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Pasal 3d menegaskan tentang adanya larangan untuk melakukan semua bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan timbulnya pemilikan tanah *absentee* atau tanah guntai baru, termasuk yang terkena peraturan ini adalah pegawai negeri. Bahwa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 pegawai negeri tidak diperkenankan untuk memiliki tanah *absentee* baru (P. P. Nomor, 41 C.E.).

Kemudian berdasarkan Peraturan pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 dalam Pasal 6 ditentukan bahwa pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang masa pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian *absentee* seluas $2/5$ dan batas maksimum untuk daerah yang bersangkutan.

Dalam peraturan tersebut ditetapkan pula bahwa pegawai negeri yang telah pensiun tidak wajib untuk pindah ke kecamatan letak tanah itu. Hal ini mengingat faktor-faktor obyektif, bahwa pada umumnya sukar bagi para pensiun pegawai negeri untuk berpindah ke tempat letak tanah itu.

Ad.3. Tanah Swapraja dan bekas Swapraja

Diktum Keempat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi, air dan Swapraja atau Bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang Undang ini hapus dan beralih kepada negara. Maksud ketentuan tersebut untuk menghapuskan hak-hak yang masih bersifat feodal dan tidak sesuai dengan ketentuan UUPA.

Yang dimaksud dengan tanah Swapraja dan Bekas swapraja yang telah beralih kepada negara ialah dominion swapraja dan tanah bekas swapraja yang dengan berlakunya UUPA menjadi hapus dan beralih kepada negara, juga tanah-tanah yang benar-benar dimiliki oleh swapraja yaitu baik yang diusahakan dengan cara persewaan, bagi basil dan lain sebagainya ataupun diperuntukan tanah jabatan dan lain-lainnya.

Tanah swapraja dan bekas swapraja

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

yang telah beralih kepada negara tersebut diberi peruntukan sebagian untuk kepentingan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena hapusnya hak swapraja atas tanah itu dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan, menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Yang dimaksud dengan mereka yang langsung dirugikan ialah mereka yang pada waktu hak dan wewenang atas tanah swapraja atau bekas swapraja itu belum dihapuskan memperoleh penghasilan, berhubung mereka diserahkan untuk mengurus atau mengusahakannya ataupun karena menjabat sesuatu jabatan (P. P. Nomor, n.d.).

Ad.4 Tanah-tanah Lain yang Dikuasai Langsung Oleh Negara

Dalam penjelasan Pasal I Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dinyatakan bahwa tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara dan ditegaskan menjadi obyek landreform oleh (Menteri Agraria dulu) (P. P. Nomor, n.d.), Kepala Badan Pertanahan Nasional adalah antara lain :

- a. Tanah-tanah bekas tanah partikelir.
- b. Tanah-tanah bekas hak erfpacht yang telah berakhir jangka waktunya, dihentikan atau dibatalkan.
- c. Tanah-tanah kehutanan yang diserahkan kembali penguasaannya oleh instansi yang bersangkutan kepada negara dan lain sebagainya.

Tidak termasuk di dalam ketentuan ini adalah tanah-tanah wakaf dan tanah-tanah untuk peribadatan. Adapun bagian-bagian dan tanah-tanah partikelir/eigendom dan tanah-tanah bekas hak erfpacht/hak guna usaha yang akan didistribusi berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 08-11-1962 Nomor 30/Ka/1962, adalah :

1. Bagian-bagian dan tanah-tanah partikelir/eigendom yang terkena Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958, yang :
 - a. Merupakan tanah pertanian.
 - b. Tidak diberikan kembali kepada bekas pemilik sebagai ganti rugi.
 - c. Tidak dapat diberikan dengan hak milik berdasarkan Pasal 5 Undang Undang

Nomor I Tahun 1958.

(Pasal 5 ayat (1) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1958 tanah-tanah usaha diberikan kepada penduduk yang mempunyai hak usaha atas tanah itu dengan hak milik).

2. Tanah bekas hak erfpacht/guna usaha.
 - a. Yang sudah merupakan tanah pertanian, dan
 - b. Yang sekarang sudah dikuasai langsung oleh negara.

Khusus bekas tanah erfpacht dengan Surat Panitia Landreform Pusat tanggal 17 April 1963 Nornor 1208/PLP/1963, dinyatakan bahwa Panitia Landreform Kabupaten/Kota perlu mengajukan usul dengan disertai keterangan lengkap kepada Kepala badan Pertanahan Nasional untuk ditegaskan baik satu persatu maupun satu kelompok bekas tanah erfpacht bersama-sama dalam rangka pelaksanaan redistribusi.

Adapun objek landreform asal tanah *absentee* di Kabupaten Cirebon, letaknya tersebar di 9 (sembilan) kecamatan dan 11 (sebelas) desa dengan luas 67,6233 Ha. Terdiri dan luas tanah darat 34,1094 Ha. Dan luas tanah sawah 33,5 139 Ha. Penambahan objek landreform di Kabupaten Cirebon, baik yang berasal dan tanah *absentee*, tanah kelebihan batas maksimum maupun tanah negara bebas Lainnya masih dimungkinkan:

- a. Terjadinya fragmentasi penguasaan dan pemilikan tanah pertanian baik karena proses pewarisan maupun karena jual beli, sementara di sisi lain terjadi juga pemilikan tanah secara *absentee*.
- b. Terjadi peralihan hak dan penguasaan, baik karena pewarisan maupun karena jual beli atau oper garapan tanpa seijin dan sepengetahuan Kepala Kantor Pertanahan.
- c. Sebagian peraturan yang ada di samping tidak sesuai lagi dengan keadaan sekarang, juga belum dapat menjangkau semua masalah pengaturan penguasaan tanah yang berkembang, antara lain seperti pengendalian penguasaan tanah, batas maksimum dan minimum penguasaan tanah, tanah *absentee*, ganti rugi, tanah terlantar, tanah timbul dan konsolidasi tanah.
- d. Terbatasnya dana operasional untuk

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

menginventarisasi dan mengidentifikasi obyek landreform.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, sejalan dengan perkembangan teknologi dewasa ini khususnya di bidang transportasi, yang memudahkan pergerakan dan perpindahan orang dan satu tempat ke tempat lain dalam waktu yang singkat dan dengan tetap mempertahankan fungsi sosial di bidang pertanian, maka hendaknya ada revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* dengan ketentuan kepemilikan tanah *absentee* dimaksud, tidak meliputi kecamatan, melainkan kabupaten/kota di Indonesia, sehingga antara kemajuan teknologi dan fungsi sosial terhadap tanah menjadi sejalan dan selaras. Disamping itu, terhadap perubahan atas peraturan perundang-undangan, secara umum maupun yang khusus mengatur masalah pertanian, hendaknya senantiasa selalu diikuti dengan sosialisasi di masyarakat, sehingga tidak akan mengalami banyak hambatan dan permasalahan di dalam implementasi peraturan perundang-undangan dimaksud.

KESIMPULAN

Kesimpulan merupakan jawaban dan identifikasi masalah yang telah penulis rumuskan sebelumnya, yakni yang telah dikemukakan di dalam Bab I, adapun kesimpulan dimaksud, adalah apakah penerapan peraturan yang mengatur tanah *absentee* di Kabupaten Cirebon dapat dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah adalah penerapan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* atau disebut juga dengan istilah tanah guntai pada implementasinya mengalami banyak hambatan, karena banyaknya faktor penyebab yang menghambat pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*. Bagaimanakah dasar hukumnya dan yang menjadi hambatan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melaksanakan peraturan yang mengatur tanah *absentee* adalah dalam pelaksanaan ada beberapa permasalahan dan

hambatan antara lain, masyarakat belum memahami adanya larangan pemilikan tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggalnya. Masih ada pemilik tanah pertanian yang belum menyadari penting dan perlunya menggarap tanahnya secara efisien baik dalam penyelenggaraan, pengawasan maupun pengakuan hasilnya. Sebagian peraturan yang ada, di samping tidak sesuai lagi dengan keadaan sekarang akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, juga belum dapat menjangkau semua masalah pengaturan penguasaan tanah yang berkembang pada masyarakat, apalagi masalah tanah permasalahannya sangat rumit dan menimbulkan permasalahan. Anggota Panitia Pertimbangan landreform tidak menaruh perhatian sepenuhnya terhadap pelaksanaan landreform karena kesibukan tugas atau kepentingan dirinya sendiri. Akibat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1960 tentang Pendaftaran Tanah serta peraturan pelaksanaannya yakni Keputusan Menteri Negara agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Pasal 98 dan Pasal 99 yang menegaskan bahwa dalam proses peralihan hak atas tanah pertanian tidak diperlukan izin peralihan hak, sehingga dapat digunakan tidak semestinya demi kepentingan masyarakat banyak.

REFERENSI

- Adi, R. (2021). *Metodologi penelitian sosial dan hukum*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Adiwinata, S. (1976). *Pengertian Hukum Adat Menurut Undang-Undang Pokok Agraria*. Alumni.
- Harsono, B. (1999). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA. Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Hartono, C. F. G. (1978). *Beberapa pemikiran kearah pembaharuan hukum tanah*. Alumni.
- Mertokusumo, S. (1988). *Hukum dan Politik Agraria. Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta*.
- Nomor, P. P. (n.d.). 224 Tahun 1961, tentang. *Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian*.

Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee* Dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Permasalahannya di Kabupaten Cirebon

- Nomor, P. P. (41 C.E.). *Tahun 1964 tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi*. Jakarta.
- Nomor, U.-U. R. I. (5 C.E.). Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. *Lembaran Negara Republik Indonesia*.
- Notonagoro, P. (1984). Hukum dan pembangunan agraria di Indonesia. *Political Law and Agrarian Development in Indonesia*, 106.
- Soehadi, R. (1997). *Tanya Jawab Hukum Agraria*. Surabaya.
- Subekti, R., & Tjitrosudibio, R. (1999). Kitab Undang Undang Hukum Perdata Terjemahan, PT. *Pradnya Paramita, Jakarta*.
- Teluki, A. (1966). *Perbandingan hak milik atas tanah dan recht van eigendom*. Eresco.