

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu bagian terpenting yang tidak terpisah dari bumi, di samping di tanam di bumi ataupun di dalam bumi serta tanah juga merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia yang tak terpisahkan dari kehidupan, kebutuhan tersebut digunakan sebagai tempat tinggal, untuk usaha ataupun untuk kegiatan pertanian, dan kebutuhan akan tanah tersebut tidak hanya dikenal pada zaman sekarang melainkan sejak manusia diciptakan Tuhan dan ditempatkan di muka bumi.

Dengan bertambahnya jumlah penduduk yang ada di dunia dan tersebar dinegara-negara maju, negara berkembang dan khususnya di negara Indonesia maka kebutuhan, penggunaan dan permintaan akan tanah meningkat secara dratis, baik untuk kepentingan umum yang diadakan oleh Negara/Pemerintah sendiri ataupun untuk kepentingan orang/individu atau kelompok masyarakat ini juga dapat dilihat dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Menteri Penerangan RI No 14 tahun 1999 bagian menimbang a dan b:

- a. Bahwa kebutuhan akan tanah baik untuk Pemerintah maupun masyarakat semakin meningkat sejalan dengan pesatnya pembangunan yang pada akhirnya dapat mengancam kelangkaan

- b. Bahwa permasalahan di bidang pertanahan pada intinya dikarenakan kurangnya pengertian dan pemahaman akan peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan.

sedang keberadaan tanah untuk memenuhi kebutuhan ini masih tetap tidak berubah dari dulu hingga sekarang, sehingga dengan keadaan tersebut memungkinkan timbulnya banyak persoalan-persoalan mengenai pertanahan.

Persoalan-persoalan mengenai tanah tersebut tentu saja harus diimbangi pula dengan adanya peraturan-peraturan yang mendukung, mengatur mengenai tanah dan tentu saja menjamin adanya kepastian hukum yang jelas serta sanksi yang berat bagi para pelakunya agar dapat dirasakan masyarakat secara langsung sehingga adanya kepercayaan kembali kepada peraturan-peraturan yang ada. Kepastian hukum tersebut dibuktikan dengan adanya pengakuan hak milik oleh negara yang diwujudkan dengan adanya sertifikat atau bukti lain yang sejenis sertifikat yang diakui sebagai bukti kepemilikan yang sah (lihat UUPA Pasal 19 ayat (2) bagian c).

Peraturan-peraturan mengenai tanah tersebut tidak muncul dan ada begitu saja melainkan melalui sebuah proses dan perjalanan yang panjang tentu saja melalui berbagai perubahan. Peraturan mengenai pertanahan di Indonesia yang dianggap sebagian orang memihak kepada kepentingan masyarakat dan sebagian menganggap sebagai sebuah politik belaka yang memihak kepentingan orang/pribadi atau segelongan orang/kelompok tertentu ada sejak tanggal 24 September 1960 yaitu UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

Nomor 104 tahun 1960¹. Peraturan ini dijadikan dasar dari pada hukum agraria nasional yang sering disebut UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria).

Dengan berlakunya UUPA tersebut memberikan kepercayaan dan harapan-harapan baru bagi masyarakat pemilik tanah, masyarakat penggarap tanah (pertanian) dan tentunya segala sesuatu yang berkaitan dengan penggunaan tanah, tetapi tentunya peraturan-peraturan tersebut juga ada batasan-batasan yang jelas mengenai bidang pertanahan dan kepemilikan akan tanah. Batasan-batasan tersebut meliputi berbagai hal diantaranya:

1. Batasan adanya kepemilikan tanah maksimum dan minimum (lihat Pasal 7 dan Pasal (17) UUPA).
2. Batasan adanya larangan kepemilikan tanah secara absente.
3. Larangan menelantarkan tanah.
4. Larangan adanya penggunaan-penggunaan tanah tanpa izin, dll.

Batasan-batasan tersebut dijelaskan juga dalam berbagai Undang-Undang untuk saling mendukung peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya seperti Undang-undang No. 56 Prp Tahun 1960 (Lembaran Negara no. 174; Penjelasannya dimuat dalam TLN no. 5117) tentang Penetapan luas tanah pertanian² dan dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Jo No. 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, sedang mengenai tanah absente tersebut juga diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1960 dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e) ini didasarkan pada Pasal 10 ayat (2) UUPA

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia "Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria"*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2002, hal. 1.

(Uraian 130 D 4 dan 5)³ karena betapa pentingnya hal tersebut maka Pemerintah dengan serius dan dengan berbagai tindakan berusaha melaksanakan apa yang menjadi ketentuan dalam peraturan perundangan-undangan tersebut diantaranya adalah dilakukannya dengan mengagendakannya dalam kegiatan agraria. Agenda tersebut dapat dilihat dalam agenda agraria yang keempat atau yang sering disebut program Land Reform⁴. Di dalam agenda Land Reform tersirat di dalam asas-asasnya yang menerangkan bahwa⁵:

- a. Larangan untuk memiliki/menguasai tanah pertanian yang melampaui batas maksimum
- b. Kewajiban Para pemilik tanah untuk melakukan pekerjaan menggarap tanah pertaniannya sendiri secara aktif.
- c. Larangan pemilikan tanah secara absente

Agenda-agenda tersebut tentu saja akan dilaksanakan diseluruh wilayah Indonesia termasuk Kabupaten Sragen, dimana Kabupaten Sragen seperti halnya kota-kota lainnya mengalami perkembangan yang cukup pesat, baik dari segi pendidikan, perindustrian dan terutama dari segi pertanian yang ditunjang dengan adanya tanah pertanian yang subur dengan lahan pertanian yang luas dan kemudahan untuk mendapatkan pengairan serta harga yang relatif murah dan terjangkau bagi masyarakat kalangan menengah, keadaan kota yang aman juga letak geografis yang sangat mendukung diantara jalur utama Surabaya – Yogyakarta serta mudah untuk mendapatkan tenaga pekerja dibidang pertanian karena sebagian mata pencaharian penduduk Sragen adalah sebagai petani. Ini mendukung para pemilik modal berlomba-lomba untuk mendapatkan tanah terutama tanah untuk kegiatan pertanian, tentunya dengan berbagai cara. Dari

³ *Ibid.* hlm. 388.

⁴ *Ibid.* hlm. 4.

⁵ Mudiiono, *Politik dan Hukum Agraria* Liberty Yogyakarta 1997, hal. 62

hasil peninjauan sementara diketahui bahwa di Kabupaten Sragen terdapat banyak penyimpangan-penyimpangan terutama berkaitan dengan kepemilikan tanah diluar kecamatan (absente).

Atas dasar uraian diatas, maka penyusun tertarik mengadakan penelitan dengan judul **“PELAKSANAAN LARANGAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTE DI KABUPATEN SRAGEN**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang, maka penyusun merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan larangan kepemilikan tanah secara absente di Kabupaten Sragen?
2. Faktor-faktor penyebab kepemilikan tanah secara absente?
3. UPaya Pemerintah Kabupaten Sragen dalam penertiban larangan kepemilikan tanah secara absente di kabupaten Sragen?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui Bagaimana pelaksanaan larangan kepemilikan tanah secara absente di Kabupaten Sragen
2. Mengetahui faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat

dilaksanakan secara maksimal walaupun dalam perjalanannya menemui kendala-kendala, namun adanya pengaturan hukum yang ada di UUPA juga telah diimbangi dengan program-program dan peraturan-peraturan yang mendukung pelaksanaannya dan tentu saja disesuaikan dengan perkembangan zaman dan masalah yang timbul di masyarakat, salah satu program yang berkaitan dengan hal kepemilikan tanah adalah adanya program landreform (reformasi dibidang pertanahan) yang telah ditunggu oleh banyak masyarakat terutama bagi golongan tani, buruh tani dan tentu masyarakat yang kurang mampu yang penghidupannya menggantungkan dari segi pertanian.

Landreform dalam arti luas adalah⁶:

- a. Pembatasan hak-hak asing atas tanah (mengakhiri feodalisme).
- b. Perencanaan penggunaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
- c. Perombakan pemilikan/penguasaan tanah

Sedang landreform dalam arti sempit adalah⁷:

“Serangkaian tindakan yang meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah, serta hubungan yang bersangkutan dengan tanah”

Sedang dalam dunia Internasional Landreform bermakna⁸:

- a. Perubahan hubungan manusia dengan tanah.
- b. Perobahan dan perlindungan petani penggarap dari tuan tanah.
- c. Larangan memiliki tanah yang luas.

⁶ *Ibid*, hlm. 62

⁷ *Ibid*, hlm. 63

⁸ ...

- d. Larangan absenteeisme.
- e. Penetapan suatu ceiling bagi pemilikan tanah.

Di Indonesia Pelaksanaan landreform tersebut mulai pada tahun 1961 namun belum terlaksana secara maksimal karena banyak kendala-kendala yang dihadapi, dan baru pada tahun 1974 pelaksanaan landreform dapat sedikit berjalan dari pada tahun 1961 dan pelaksanaanya didukung dengan dikeluarkannya Peraturan Mendagri No. 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform, Tap MPR No IV/MPR/1973, dan peraturan pedoman yang ada dalam UUPA diantaranya adalah Pasal 6 dan Pasal 7 UUPA yang berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 6: Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” dan Pasal 7: untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampui batas tidak diperkenankan”

dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“Bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”

Tidak hanya itu saja para pejabat-pejabat Negara juga serius menanggapi akan petingnya program landreform tersebut diantaranya adalah pidato Menteri Agraria Sadjarwo tanggal 12 September 1960⁹, pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960 tentang JAREK (Jalannya Revolusi Kita)¹⁰, Ketetapan MPRS (Majelis Permusyawaratan Sementara) No. II/MPRS/1960 Tentang Garis-garis

Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahap Pertama 1961-1969¹¹, Statemen Wakil Perdana Menteri Bidang Ekubang tanggal 12 April 1966 tentang Politik Ekonomi Dalam Negeri¹², Pernyataan Amirmachmud Menteri Dalam Negeri dalam Briefing Umum pada Rapat Kerja Direktorat Jenderal Agraria tanggal 3 Juli 1973 di Semarang¹³.

Salah satu tujuan pokok Landreform yang merupakan kebutuhan dan keharusan untuk mewujudkan keadilan adalah adanya pembagian yang adil mengenai sumber penghidupan bagi para petani yang berupa tanah, memperkuat hak milik atas tanah, dan yang paling penting adalah mengakhiri sistem pemilikan tanah oleh tuan tanah yang sudah ada sejak prakemerdekaan. Tentu saja tujuan dari pelaksanaan landreform sendiri tidak boleh bertentangan dengan kepentingan negara dan kepentingan hukum adat yang masih berlaku di Indonesia. Program-program landreform yang sudah menjadi agenda tentu saja akan dijalankan diseluruh wilayah Indonesia apalagi dengan dengan berlakunya Undang-undang Otonomi Daerah yang memberikan kebebasan daerah untuk mengelola dan menentukan kebijakannya sendiri demi kemajuan kota/daerahnya, sehingga Pemerintah Kota/Kabupaten mempunyai kebijakan-kebijakan yang luas terhadap daerahnya (yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya) dan juga Pemerintah akan lebih maksimal mengontrol daerahnya sendiri. Namun semua tersebut juga tergantung terhadap suatu Pemerintah apakah mau serius atau tidak karena pada dasarnya ini juga akan berpengaruh terhadap berhasil tidaknya program landreform di daerah-daerah.

¹¹ *Ibid*, hal 369

¹² *Ibid*, hal 369

¹³ *Ibid*, hal 370

Salah satu pokok yang dibahas dalam program landreform tersebut meliputi adanya larangan kepemilikan tanah secara absente. Larangan kepemilikan tanah absente di Indonesia sudah ada sejak berlakunya UUPA, namun dalam pelaksanaannya UUPA tersebut ditunjang dengan peraturan yang mendukung pelaksanaan kepemilikan tanah secara absente dan larangan kepemilikan tanah secara absente.

Pemilikan tanah absente berkaitan juga dengan adanya kepemilikan tanah yang melebihi batas maksimum dan minimum contohnya bahwa tanah yang kelebihan batas maksimum dan minimum tersebut berlaku juga tanah absente dan juga kelebihan maksimum dan minimum yang dialihkan kepada pihak lain bisa juga terjadi absente jika tanah tersebut dialihkan kepada orang yang tinggal di luar kecamatan tempat tanah tersebut berada. Luas maksimum tersebut ditentukan dengan adanya suatu peraturan perundangan-undangan, luas maksimum tersebut ditentukan dengan

- a. Luas maksimum ditetapkan untuk tiap-tiap daerah tingkat I dengan memperhatikan keadaan daerah masing-masing dan faktor-faktor sebagai:
 1. Tersedianya tanah-tanah yang masih dapat dibagi.
 2. Kepadatan penduduk.
 3. Jenis-jenis dan kesuburan tanahnya.
 4. Besarnya usaha tanai yang sebaik-baiknya (“the best farmsize”) menurut kemampuan satu keluarga, dengan mengerjakan beberapa buruh tani.
 5. Tingkat kemajemukan teknik sekarang ini.
- b. Yang menentukan luas maksimum itu bukan saja tanah-tanah miliknya sendiri, tetapi juga tanah-tanah kepunyaan orang lain yang dikuasai dengan hak gadai, sewa dan lain sebagainya seperti yang dimaksudkan di atas.
- c. Penetapan luas Maksimum memakai dasar keluarga, biarpun yang berhak atas tanahnya mungkin orang-seorang

d. Ketentuan maksimum tersebut hanya mengenai tanah pertanian¹⁴.

Pemilikan tanah dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas maksimum tanah yang telah ditentukan melanggar kepentingan umum (berkaitan dengan terbatasnya tanah pertanian, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya)¹⁵ dan kepentingan sosial serta untuk melindungi kepemilikan tanah, ini dapat dilihat dalam Pasal 7 UUPA menegaskan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui tidak diperkenankan. Tidak hanya itu saja dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1960 dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No 41 tahun 1964 juga melarang kepemilikan tanah secara absente. Sedang dalam Pasal 17 UUPA dijelaskan bahwa: akan diatur luas dan maksimum tanah yang boleh dipunyai dengan hak atas tanah oleh salah satu keluarga atau badan hukum; tanah yang melewati batas maksimum sebagai dimaksud diambil Pemerintah, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

Bahwa pemilik tanah pertanian ini diwajibkan mengelola tanah pertaniannya sendiri ini sesuai dengan Pasal 10 UUPA dijelaskan bahwa: setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Ini menunjukkan bahawa para pemilik tanah pertanian yang berada diluar kecamatan hanya mementingkan segi keuntungan sementara saja dan segala sesuatu yang mengakibatkan penerimaan

¹⁴ ...
¹⁵ ...

hak yang mengakibatkan kepemilikan absente dilarang (lihat dalam Pasal 3d Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964) kecuali karena hal waris-mewarisi

Jika dalam kepemilikan tanah secara absente tersebut terjadi sebelum tahun 1961 maka Pemerintah memberikan batas waktu 6 bulan sejak tanggal 24 september 1961 dan jika waktu tersebut tidak cukup maka diperpanjang sampai 31 Desember 1962 berdasarkan Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/6/Ka/1962)¹⁶. Namun ada ketentuan yang memperbolehkannya kepemilikan tanah secara absente tentunya dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi. Syarat-syarat tersebut meliputi¹⁷:

- a. Pemilikan tanah itu terjadi sebelum 24 September 1961, kecuali disebabkan hibah atau wasiat dengan persyaratan khusus, syarat khusus tersebut adalah:
 - yang diberi hibah atau wasiat adalah ahli waris dari pemberi wasiat, dan
 - ada izin dari Menteri Agraria (sekarang Menteri Dalam Negeri), serta
 - Terjadi sebelum akhir tahun 1962 bagi pewaris hibah wasiat yang pegawai negeri, dan sebelum akhir tahun 1963 bagi pewaris pensiunan (S.K. Menteri Pertanahan dan Agraria no. SK 35/Ka/1965).
 - Dengan PP no 4 Tahun 1977 dibolehkan dalam dua tahun sebelum pensiun, seorang pegawai negeri membeli tanah pertanian secara absente ini sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Pemerintah No 4 Tahun 1977 dalam Pasal 2 nya menjelaskan bahwa :
Sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah ini, pengecualian dari ketentuan-ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara guntai (absente) yang berlaku bagi para pegawai negeri sebagaimana diatur dalam dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 (lembaran negara tahun 1961 Nomor 281) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 112) sampai batas 2/5 (dua perlima) dari maksimum

¹⁶ *Ibid.* hal.388

¹⁷ Efendi Perangin, 401 *Pertanahan dan Lembaga Tentang Hukum Agraria*, Penerbit Djajawali

pemilikan tanah untuk daerah tingkat II yang bersangkutan juga diperlakukan juga bagi: a. Pensiunan pegawai negeri dan, b. Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi, dengan seorang pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

- b. Luasnya bagi pegawai negeri dan pejabat militer terbatas sampai $\frac{2}{5}$ x luas maksimum daerah yang bersangkutan.
- c. Mereka yang sedang menjalankan tugas negara.
- d. Mereka yang menunaikan kewajiban agama.
- e. Mereka yang mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Dalam Negeri.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan.

- a. Penelitian lapangan adalah penelitian yang dilakukan secara langsung di lapangan untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian.
- b. Penelitian Kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara membaca buku-buku, literatur dan peraturan yang berkaitan dengan penelitian.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sragen, dimana Kabupaten Sragen mempunyai 20 Kecamatan, dari 20 Kecamatan diambil 5 Kecamatan dan dari 5 Kecamatan diambil 1 Kecamatan yaitu

3. Responden

Responden diambil dari Pejabat Kantor Pertanahan Sragen dan Camat Ngrampal.

4. Nara Sumber

- a. Pejabat Kantor Pertanahan Sragen.
- b. Camat Kecamatan Ngrampal.

5. Sumber Data

- a. Data Primer, merupakan data yang di dapat dilapangan yaitu dari hasil wawancara dan tanya jawab dengan narasumber.
- b. Data Sekunder, merupakan data yang diperoleh dari membaca buku-buku, dokumen dan literatur yang berkaitan dengan penelitian

6. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Dalam hal ini penulis mencari keterangan-keterangan dengan cara tanya jawab secara lisan dengan seorang narasumber secara langsung dan dilakukan secara sistematis didasarkan pada tujuan penelitian.

b. Studi Kepustakaan

Studi dengan cara mengambil, mencari data dari membaca buku, melihat artikel di internet, peraturan perundang-undangan dan sumber-sumber lain yang berkaitan dengan penelitian

7. Analisis

Data di yang dikumpulkan terus dianalisis kualitatif dengan metode berpikir deduktif dan induktif.

- a. Deduktif, yaitu cara berpikir dari mulai hal yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan yang bersifat khusus
- b. Induktif, yaitu cara berpikir mulai dari hal yang bersifat khusus kemudian menarik kesimpulan yang bersifat umum