

# **BATASAN PEMILIKAN TANAH SECARA *ABSENTEE/GUNTAI***

Oleh :

Ni Wayan Surya Senimurtikawati

I Nyoman Gatrawan

Program Kekhususan Hukum Pemerintahan Universitas Udayana

## ***Abstract***

*Indonesia had regulated its basic regulation regarding land management as stipulated within Act No. 5 Year 1960 (UUPA). Due to that, a problem had arisen regarding the ownership of absentee land which had been restricted and certain exceptions toward the provisions. Method that used in this research is the normative research method. Principles existed within UUPA had obliged agricultural land to actively utilized in order to prevent the practice of exploitation. It remarks the restriction of absentee land ownership along with certain expectation as stipulated in Article 10 UUPA and further regulated through Government Regulation No. 224 Year 1961 (has amended by Government Regulation No. 41 Year 1964). The exceptions also set out in the various legislations.*

**Keywords:** *land ownership, absentee, guntai.*

## **Abstrak**

Indonesia memiliki peraturan dasar mengenai pertanahan yang diatur dalam UU No. 5 tahun 1960 (UUPA). Terdapat permasalahan yaitu mengenai pemilikan tanah *absentee/guntai* yang dilarang dan pengecualian terhadap larangan tersebut. Metode penulisan yang digunakan adalah metode penelitian normatif. Terdapat asas dalam UUPA yang mewajibkan atau mengharuskan tanah pertanian diusahakan secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Hal itu menandakan larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* namun terdapat pengecualian terhadap larangan tersebut. Larangan pemilikan tersebut terdapat dalam pasal 10 UUPA dan diatur lewat PP No. 224 tahun 1961 (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964). Pengecualiannya juga diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

**Kata kunci:** pemilikan tanah, *absentee, guntai.*

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh berkembang dalam masyarakat Indonesia.<sup>1</sup>

Indonesia sendiri telah memiliki peraturan khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

---

<sup>1</sup> Arie Sukanti Hutagalung, 2009, Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 83.

Pokok Agraria (UUPA). Kendati undang-undang secara formal merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi mengingat sifatnya sebagai peraturan dasar, dalam undang-undang tersebut hanya dimuat mengenai asas-asas dan garis besarnya saja.<sup>2</sup> Mengenai pelaksanaan lebih lanjut terhadap UUPA telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan pemerintah lainnya.

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya “Program Landreform” di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.<sup>3</sup> Salah satu dari program landreform adalah pelarangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*, yang berpangkal pada dasar hukum Pasal 10 UUPA.

## **B. Tujuan**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum mengenai batasan kepemilikan tanah secara *absentee/guntai*, baik mengenai larangan dan pengecualian kepemilikan tanah secara *absentee/guntai*.

## **II. Isi Makalah**

### **A. Metode**

Metodologi penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif, dan menggunakan pendekatan undang-undang (*statue approach*) serta menggunakan studi dokumen atau bahan pustaka dengan meneliti bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

### **B. Hasil dan Pembahasan**

#### **1. Larangan Kepemilikan Tanah Secara *Absentee/Guntai***

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 61.

<sup>3</sup> Effendi Perangin, 1986, Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, CV. Rajawali, Jakarta, hal. 122.

Dalam UUPA dimuat 8 asas dari Hukum Agraria nasional. Asas-asas ini karena sebagai dasar dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya.<sup>4</sup> Salah satu dari asas tersebut ialah “asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara pemerasan”.<sup>5</sup> Asas tersebut terdapat dalam pasal 10 UUPA menyebutkan setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Di sinilah yang dalam istilah Landreform Internasional disebut *absenteeisme*.

Salah satu program dari landreform adalah pelarangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*. Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara *absentee/guntai* diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964), menyebutkan “pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”. Peraturan tersebut menunjukkan bahwa pemilikan tanah secara *absentee/guntai* tidak diperbolehkan dan melanggar asas dalam pasal 10 UUPA.

Larangan untuk memiliki tanah secara *absentee/guntai* ini sebenarnya bertujuan agar tanah pertanian yang berada di kecamatan tersebut dikelola sendiri oleh petani yang berada di kecamatan letak tanah itu sehingga hasilnya pun maksimal. Dan jika dibiarkan seseorang atau badan hukum memiliki tanah secara *absentee/guntai* akan menyebabkan ketidakadilan karena yang bekerja bukan pemilik tanah pertanian tersebut. Sehingga tidak sesuai dengan tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia.

## **2. Pengecualian Kepemilikan Tanah Secara *Absentee/Guntai***

Ada beberapa pengecualian terhadap larangan kepemilikan tanah secara *absentee/guntai* yaitu sebagai berikut:

- a. terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asalkan jarak tempat pemilik itu

---

<sup>4</sup> Urip Santoso, 2005, Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, Prenada Media Group, Jakarta, hal. 57.

<sup>5</sup> Ibid, hal. 62

dan tanahnya, masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien;

- b. mereka yang sedang menjalankan tugas negara;
- c. mereka yang menunaikan kewajiban agama;
- d. mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria;
- e. pegawai negeri atau yang dipersamakan;
- f. pensiunan pegawai negeri atau yang dipersamakan, dan
- g. janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri atau yang dipersamakan.

Larangan kepemilikan tanah secara *absentee/guntai* tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas negara misalnya: pergi dinas ke luar negeri, menunaikan ibadah haji, dan lain sebagainya. Juga pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta mereka yang dipersamakan, yang sedang menjalankan tugas negara boleh memiliki tanah di luar kecamatan, tetapi pemilikan itu terbatas pada  $\frac{2}{5}$  luas maksimum yang ditentukan. Misalnya di daerah yang sangat padat, maka hanya diperbolehkan memiliki sawah  $\frac{2}{5} \times 5$  ha = 2 ha. Di dalam perkecualian yang dimaksudkan pada ayat (3) dan (4) termasuk pula pemilikan oleh isteri dan/atau anak-anak yang masih menjadi tanggungannya. Tetapi jika sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti menjalankan tugas negara, maka ia wajib pindah ke kecamatan tempat tanah tersebut atau memindahkan hak miliknya kepada orang lain yang tinggal di kecamatan tempat tanah tersebut dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak mengakhiri tugasnya dan jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria bila ada alasan yang wajar.

Untuk pensiunan pegawai negeri atau mereka yang dipersamakan diatur dengan PP No. 4 tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Guntai (Absentee)* Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Dalam pasal 2 ayat (1) diatur bahwa:

Sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah ini, pengecualian dari ketentuan-ketentuan mengenai larangan untuk memiliki tanah pertanian secara *guntai (absentee)* yang berlaku bagi para pegawai negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 280) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 112) sampai batas  $\frac{2}{5}$  (dua perlima) dari maksimum pemilikan tanah untuk Daerah Tingkat II yang bersangkutan diperlakukan juga bagi:

- a. pensiunan pegawai negeri dan

- b. janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

Diadakan ketentuan pula, bahwa seorang pegawai negeri dalam waktu 2 (dua) tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara *absentee/guntai*. Tetapi luas tanah yang dimilikinya secara *absentee/guntai* itu tidak boleh melebihi 2/5 (dua perlima) dari luas maksimum untuk Daerah Tingkat II (sekarang kota/kabupaten) yang bersangkutan. Pemilikan tanah itu boleh diteruskannya setelah pensiun dan sekiranya kemudian ia berpindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah tersebut, maka pemilikan itu dengan sendirinya dapat ditambah hingga seluas batas maksimum.

### **III. Penutup**

#### **A. Kesimpulan**

Pasal 10 UUPA merupakan dasar dari larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* di Indonesia dan diatur lewat aturan pelaksanaannya PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964). Dalam peraturan tersebut menunjukkan adanya pelarangan atas pemilikan tanah secara *absentee/guntai*. Namun tetap ada beberapa pengecualian menyangkut larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

#### **B. Saran**

Pemerintah sudah lama memiliki peraturan mengenai pemilikan tanah secara *absentee/guntai*. Akan tetapi, masih tetap banyak terjadi pelanggaran terhadap aturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, diperlukan kerjasama dari semua pihak baik masyarakat yang sebenarnya mengetahui mengenai pemilikan tanah secara *absentee/guntai* dan lembaga yang berwenang dalam masalah pertanahan sehingga dapat tercapainya kesejahteraan sesuai dengan Pancasila.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Hutagalung, Arie Sukanti dan Markus Gunawan, 2009, Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan, Rajawali Pers, Jakarta.
- Perangin, Effendi, 1986, Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, CV. Rajawali, Jakarta.
- Santoso, Urip, 2005, Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, Prenada Media Group, Jakarta.