

Fakultas Hukum Universitas Riau, Jalan Pattimura Nomor 9 Gobah, Kel. Cinta Raja, Kec. Sail, Pekanbaru, Riau,
Kode Pos 28127. Telp: (+62761)-22539, Fax : (+62761)-21695
E-mail: jihfhur@gmail.com / jih.fh@unri.ac.id
Website: <https://jih.ejournal.unri.ac.id/index.php/JIH/index>

Peralihan Kepemilikan Tanah Pertanian Beda Domisili (*Absentee*) menurut Peraturan Menteri ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Tanah Pertanian di Indonesia

Adi Perwira^a, Ardiansah^b, Bagio Kadaryanto^c

^a Program Magister Hukum, Universitas Lancang Kuning, Indonesia, Email: adieperwira46@gmail.com

^b Fakultas Hukum, Universitas Lancang Kuning, Indonesia, Email: ardiansah@unilak.ac.id

^c Fakultas Hukum, Universitas Lancang Kuning, Indonesia, Email: bagio.kadaryanto@gmail.com

Article Info

Article History:

Received : 12-09-2020

Revised : 11-10-2020

Accepted : 20-10-2020

Published : 27-02-2021

Keywords:

Absentee

Landreform program

Agricultural land ownership

Land transfer

Abstract

This study aims to discuss the existence of these regulations and analyze the problems in their implementation. This research is a normative legal research, while the analysis method is qualitative. The results showed that there are still people who own land that exceeds the maximum allowable limit and there is still absentee ownership of land. This happened because of the inconsistencies in the prevailing rules. Likewise, regulations are not relevant to conditions in the current era of globalization 4.0 which emphasize more on strengthening the investment climate than following the rules in consistency. In addition, this happened because of the weak supervision of the authorities in charge, and indecisive actions caused by the absence of norms in the regulations applied. Thus, it is hoped that the regulation can be revised.

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 12-09-2020

Direvisi : 11-10-2020

Disetujui : 20-10-2020

Diterbitkan : 27-02-2021

Kata Kunci:

Absentee

Program Landreform

Kepemilikan Tanah Pertanian

Peralihan hak atas tanah

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk membahas eksistensi dari peraturan tersebut dan menganalisis problematika pelaksanaannya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dimana metode analisis dilakukan secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih terdapat masyarakat yang memiliki tanah yang melebihi batas maksimum yang diperbolehkan dan masih terdapat kepemilikan tanah secara *absentee*. Hal ini terjadi karena adanya inkonsistensi aturan yang berlaku. Begitu juga dengan aturan yang tidak relevan dengan kondisi di era globalisasi 4.0 saat ini yang lebih menekankan pada penguatan iklim investasi melebihi konsistensi untuk mengikuti aturan. Selain itu, hal ini terjadi karena pengawasan yang lemah dari aparat yang berwenang, dan tindakan yang tidak tegas yang disebabkan karena adanya kekosongan norma dalam aturan yang diterapkan. Dengan demikian maka, diharapkan agar aturan tersebut dapat dilakukan revisi.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi

secara adil dan merata, maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata.¹

Searah dengan lajunya pembangunan dan pertambahan jumlah penduduk, kebutuhan masyarakat akan tanah terus meningkat. Hal ini dapat menimbulkan berbagai persoalan. Untuk mengakomodir berbagai persoalan dalam bidang pertanahan tersebut maka pemerintah membuat suatu kebijaksanaan mengenai tanah yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan UUPA yang mengatur tentang *landreform*.

Filosofi kepemilikan tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah bahwa tanah milik bangsa, dikuasai oleh negara, rakyat bisa memiliki dengan hak menguasai dari negara. Berdasarkan kepada hak menguasai dari negara, ditentukan bermacam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang atau badan hukum menurut undang-undang dan peraturan-peraturan hukum lainnya.² Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Pokok Agraria maka terjadi perubahan dalam kepemilikan tanah di Indonesia, sehingga Undang-Undang Pokok Agraria tersebut merupakan dasar hukum adanya *landreform* di Indonesia. Perubahan dalam peraturan agraria tersebut didukung dengan proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agrarian (khususnya tanah) yang diatur dalam pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001. Di dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa "Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia".³

Hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan

¹ Dinalara Dermawati Butarbutar, "Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Guntai", *Pakuan Law Review* 1, no. 2 (2015): 218.

² Lovelly Dwina Dahen, "Analisis Yuridis Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Yang Berada di Atas Hak Pengelolaan Pelabuhan", *Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2 (2012): 239.

³ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria.⁴

Dalam rangka mewujudkan tujuan dari UUPA dan *landreform* tersebut, undang-undang yang mengatur mengenai *landreform* menguraikan mengenai program-program dari *landreform*. Adapun beberapa program tersebut adalah pembatasan luas maksimum penguasaan tanah dan larangan pemilikan tanah secara *absentee*.⁵

Berdasarkan peraturan tersebut maka, pemilik tanah yang memiliki tanah melebihi batas maksimum yang diperbolehkan dan pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat lokasi tanah berada atau memiliki tanah secara *absentee*, wajib mengalihkan tanah yang dimilikinya kepada penduduk setempat. Aturan ini terdapat dalam Pasal 7 ayat(1) Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Kasus kepemilikan secara *absentee* ini masih terjadi disebabkan karena adanya kekosongan norma dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN No.18 Tahun 2016 tersebut. Dalam pasal tersebut tidak diatur secara tegas mengenai persyaratan seseorang dapat memiliki tanah pertanian di kecamatan wilayah tempat tinggalnya. Selain itu, pada Pasal 7 hanya mengacu pada kebenaran formil dan tidak mengatur persyaratan apa yang diperlukan untuk menentukan kebenaran dari domisili seseorang untuk terpenuhinya kebenaran materil. Hal tersebut menimbulkan celah untuk terjadinya penyelundupan hukum agar seseorang dapat memiliki tanah pertanian secara *absentee*. Ketentuan tersebut sampai saat ini belum dilakukan perubahan. Banyak kecurangan yang timbul dalam pelaksanaan ketentuan mengenai larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini akibat dari adanya kekosongan norma pada pasal tersebut.

Dengan berdasarkan fenomena tersebut maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peralihan hak atas penguasaan tanah pertanian dengan berlandaskan pada hukum pertanahan di Indonesia khususnya Permen Agraria dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Penelitian dengan topik serupa pernah dilakukan oleh Mauludi, dkk⁶, Ni Made Asri Alvionita, dkk,⁷ dan Yolanda

⁴ Firdajasari, "Tinjauan Hukum Terhadap Pemilikan Tanah Absentee Di Kabupaten Wajo Kecamatan Tempe" (Skripsi, Universitas Islam Negeri Alauddin, 2014), 21.

⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 203.

⁶ Mauludi, dkk, "Analisis Hukum Tentang Peralihan Hak Milik atas Tanah dengan Bukti Akta Di Bawah Tangan Sebagai Dasar Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali (Studi Di Kabupaten Lombok Tengah)", *Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan* 5, no. 3 (2017): 414-427.

Regina Purba⁸. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dimana penelitian hukum normatif adalah suatu proses penelitian untuk menganalisis aturan hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian.⁹

KEPEMILIKAN TANAH SECARA ABSENTEE

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 bahwa Tanah *absentee*/guntai adalah tanah yang terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemilik tanah. Berdasarkan hal tersebut ini berarti bahwa setiap pemilik tanah dilarang memiliki tanah pertanian yang berbeda dengan kecamatan dimana sepemilik bertempat tinggal karena pemilikan demikian akan menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, sehingga dapat juga menimbulkan sistem penghisapan. Pengecualian hanya berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal berbatasan dengan kecamatan letak tanah, apabila jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya menurut pertimbangan panitia landreform daerah kabupaten masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.¹⁰

Tanah *absentee* yaitu tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah tersebut.¹¹ Kepemilikan tanah secara *absentee* masih terus terjadi di Indonesia. Hal ini disebabkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kurangnya pemahaman dan pengetahuan masyarakat terhadap aturan hukum terkait larangan kepemilikan tanah secara *absentee*.
2. Adanya suatu kondisi yang menyebabkan kepemilikan tanah secara *absentee* tidak dapat dihindari yaitu pemilik tanah memberikan hak waris kepada keluarganya yang bertempat tinggal tidak satu kecamatan dengan letak tanah pertanian berlokasi atau pemilik tanah pindah ke lokasi lain sementara pemilik tanah tidak melaporkan perpindahan tersebut.

⁷ Ni Made Asri Alvionita, dkk, "Penataan Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Melalui Program Kartu Tanda Penduduk Eletronik (KTP- El)", *Jurnal Acta Comitatus* 3, no. 1 (2018): 76.

⁸ Yolanda Regina Purba, "Peralihan Hak Atas Tanah Yang Dilakukan Oleh Masyarakat Adat Simalungun Di Kecamatan Panombean Panei Kabupaten Simalungun", (Tesis, Universitas Sumatera Utara, 2017) .

⁹ Marzuki, *Metodologi Riset*, (Yogyakarta: Ekonisia, 2011), 104.

¹⁰ Aminuddin Salle, (dkk), *Bahan Ajar Hukum Agraria*, (Makassar: AS Publising, 2010), 232.

¹¹ Boedie Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008), 284.

3. Adanya kondisi dimana pemerintah setempat (mis: camat), tidak memeriksa dengan teliti persyaratan pengurusan surat tanah yang dapat dilakukan dengan memberikan KTP palsu.
4. Kondisi ekonomi masyarakat yang bertempat tinggal di lokasi tanah pertanian berada tidak mendukung untuk memiliki tanah tersebut, sehingga, dalam hal ini masyarakat setempat cenderung hanya bekerja mengelola tanah, namun hak milik tanah tetap berada pada masyarakat kota yang memiliki kondisi ekonomi yang lebih kuat dan mampu.
5. Salah satu program dari landreform adalah larangan 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).

Adapun larangan pemilikan tanah secara absentee berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa : “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”. Dalam pembahasan Pasal 10 UUPA telah dikemukakan bahwa sebagai langkah pertama ke arah pelaksanaan asas, bahwa yang empunya tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, maka diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut “Absentee” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya. Ketentuan tersebut 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). Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa: “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.”

Adapun tujuan dari dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang Badan Pertanahan Negara Nomor 18 Tahun 2016 tersebut sebagaimana termuat dalam Pasal 2, adalah untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan. Artinya, kondisi dimana pemerintah mewajibkan masyarakat

untuk melakukan peralihan kepemilikan tanah pertanian bertujuan agar masyarakat yang berada dilokasi dimana tanah tersebut berada dapat mengelola tanah pertanian tersebut untuk dimanfaatkan dalam menghasilkan produk pangan dari hasil pertanian. Dimana perombakan dan pembaharuan struktur keagrariaan terutama tanah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹²

EKSISTENSI PERMEN AGRARIA DAN TATA RUANG BPN NOMOR 18 TAHUN 2016 DALAM MENGATASI TANAH SECARA ABSENTEE

Maksud dan tujuan dari Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian ini adalah untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan. Dengan demikian, maka ketentuan-ketentuan yang termuat dalam aturan ini dimaksudkan agar masyarakat dapat memiliki hak atas tanah yang digunakan dalam upaya mengelola tanah tersebut agar dapat memberikan hasil sehingga kesenjangan sosial dapat berkurang, kemudian kesejahteraan masyarakat dapat meningkat dan tentunya hasil dari pengelolaan tanah pertanian tersebut dapat memberikan kontribusi bagi ketahanan pangan negara.

Adapun hak penguasaan atas tanah pertanian yang dimaksud dalam Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 terdiri dari dua jenis yaitu “hak milik” dan “hak pakai”. Dalam eksistensinya, peraturan ini memperbolehkan masyarakat untuk memiliki hak atas tanah dengan cara-cara yang disetujui oleh hukum, diantaranya adalah hak turun-temurun yang diperoleh dengan cara warisan.

Sementara yang dimaksud dengan hak pakai sesuai dengan Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 ini adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Artinya, seseorang dapat mengelola tanah yang bukan miliknya dan

¹² Yanis Maladi, “Reforma Agraria Berparadigma Pancasila Dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional”, *Jurnal Mimbar Hukum* 25, no. 1 (2013): 29.

mendapatkan hasil dari tanah tersebut dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku sesuai dengan UUPA.

Menurut Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang Badan Pertanahan Negara Nomor 18 Tahun 2016 Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian Pasal 3 ayat (1), “Luas penguasaan dan pemilikan tanah perlu dibatasi guna tercapainya pemerataan kesejahteraan rakyat.” Dengan begitu distribusi yang baik terhadap ruang dan tanah dapat terjadi untuk mencapai sasaran negara dalam pemerataan kemakmuran.¹³

Dalam implementasinya, eksistensi Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 3 tersebut di atas masih belum dilaksanakan oleh masyarakat di Indonesia. Secara faktual, hal ini dapat dilihat pada kepemilikan tanah yang melebihi batas maksimal di Kabupaten Pelalawan. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan, seseorang tercatat memiliki tanah melebihi 20 hektar. Sementara daerah keberadaan tanah merupakan daerah tidak padat penduduk.

Aturan lainnya yang dimukakan pada Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 4 berbunyi, Tanah pertanian milik perorangan dapat dialihkan kepada pihak lain dengan ketentuan yaitu, pihak lain harus berdomisili dalam 1 (satu) kecamatan letak tanah, dan dibuktikan dengan kartu identitas setempat, dan tanahnya harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk pertanian.

Terdapat dua aspek yang terkandung dalam Pasal 4 Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 tersebut. *Pertama*, jika terdapat masyarakat yang memiliki kelebihan tanah, yaitu melebihi batas maksimal yang diperbolehkan sesuai dengan Pasal 3 peraturan ini, maka pemilik tanah berkewajiban untuk melakukan peralihan hak atas tanah kepada orang lain yang bertempat tinggal di lokasi dimana tanah tersebut berada. Atau lebih jelasnya, orang yang menerima peralihan hak atas tanah tersebut bertempat tinggal satu kecamatan dengan lokasi tanah. Hal ini dapat dibuktikan dengan menunjukkan identitas yaitu Kartu Tanda Penduduk (KTP). Aspek *kedua*, tanah yang sudah dialihkan tersebut wajib dikelola untuk tujuan pertanian, bukan untuk tujuan lainnya.

Dalam implementasinya, esistensi Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 4 ini masih belum dilaksanakan ataupun dipatuhi oleh masyarakat. Hal ini terjadi karena beberapa faktor, yaitu:

¹³ Firman, “Pembatasan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada Wni Nonpribumi”, (Tesis, Universitas Hasanuddin, 2018), 117.

1. Faktor ekonomi

Meskipun terdapat masyarakat luar daerah yang bersedia untuk melakukan peralihan hak atas tanah yang dimiliki kepada masyarakat tempatan yang bertempat tinggal dikecamatan yang sama dengan lokasi tanah berada, pada kenyataannya kondisi ekonomi masyarakat tempatan tersebut berada dibawah garis kemiskinan. Hal ini menyebabkan masyarakat tempatan tidak memiliki kemampuan untuk mengambil alih tanah tersebut.

Indonesia adalah negara yang berdasarkan kepada hukum. Sebagai konsekuensinya, hukum harus dijadikan sebagai dasar dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi.¹⁴

2. Faktor budaya

Hal milik atas tanah yang dimiliki oleh seseorang yang bertempat tinggal diluar daerah diperoleh dengan cara warisan. Artinya, orang tersebut tidak dengan sengaja memiliki tanah pertanian tersebut, melainkan karena adanya kondisi budaya (dalam hal ini adalah warisan).

3. Faktor sosial

Sebelum adanya undang-undang *landreform* yang menegaskan tentang aturan-aturan kepemilikan tanah di Indonesia, sudah terdapat akta kepemilikan tanah yang berlokasi di Kabupaten Pelalawan. Tanah tersebut dimiliki secara turun-temurun oleh seseorang dan keluarganya. Kepemilikan tanah yang melebihi batas maksimal tersebut tidak dipermasalahkan oleh masyarakat tempatan karena masyarakat bekerja pada pemilik atau tuan tanah dan mendapatkan upah yang memadai. Jika tanah tersebut dialihkan kepada pihak lain, maka ada kekhawatiran yang terjadi di masyarakat tentang pekerjaan mereka. Oleh sebab itu, meskipun tuan tanah memiliki kelebihan tanah, namun peralihan tetap tidak dilakukan.

4. Faktor aparat yang berwenang

Dalam prakteknya, kepemilikan tanah pertanian yang dimiliki oleh penduduk asli wilayah tempat tanah pertanian tersebut berada dapat berpindah ke pihak lain, dimana pihak lain ini bertempat tinggal diluar dari tempat

¹⁴ Erma, Zetria, dan Yuanita. "Peranan Hukum Dalam Pembangunan Industri Nasional Pada Era Revolusi Industri 4.0", *Prosiding Seminar Nasional Era Industri 4.0*. 1, no. 1. (2019): 13, <http://www.ejournal.upmi.ac.id/index.php/snei/article/view/41/5-3-2019>.

kedudukan tanah tersebut. Hal ini disebabkan karena adanya pergeseran pemikiran mengenai kegunaan tanah. Tanah pertanian dijadikan objek investasi, baik untuk perumahan, industri, maupun pengembangan pariwisata. Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* dapat terjadinya karena adanya jual-beli tanah dan pewarisan. Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT) memiliki peranan penting dalam hal tersebut. PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Akta tersebut akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Perbuatan hukum yang dimaksud antara lain : jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng), pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik, pemberian Hak Tanggungan, pemberian Kuasa membebaskan Hak Tanggungan. PPAT wajib mengambil keputusan untuk menolak atau mengabulkan permohonan yang bersangkutan. Apabila syarat formil administrasi telah terpenuhi oleh masyarakat yang mengajukan permohonan, maka PPAT tidak mempunyai kewenangan untuk mengecek keaslian data-data yang diberikan oleh kliennya, karena PPAT tidak memiliki kewenangan secara materiil dalam hal ini. Syarat formil yang dimaksud adalah dengan menunjukkan KTP. Jika saja KTP yang diberikan ternyata adalah KTP ganda maka pihak PPAT tidak dapat memiliki akses untuk mengetahui kebenaran identitas tersebut. Oleh sebab itu, peralihan hak atas tanah kepada pihak lain yang berdomisili diluar letak tanah masih terjadi.

Pada Pasal 6 Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 disebutkan bahwa, “Pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4 mengakibatkan peralihan hak atas tanah tidak dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan.” Maksud dari pasal ini adalah peralihan yang disebabkan karena kelebihan kepemilikan tanah dan kepemilikan tanah secara *absentee* hanya dapat dialihkan kepada masyarakat setempat yang berdomisili di lokasi dimana tanah berada atau bertempat tinggal satu kecamatan dengan lokasi tanah yang dibuktikan dengan identitas diri yaitu dalam hal ini adalah KTP. Pada

kenyataannya, masih terdapat pihak-pihak yang menggunakan KTP ganda untuk tetap mempertahankan tanahnya.

Sementara, jika terdapat pihak dari masyarakat tempatan yang mampu untuk memperoleh tanah dari hasil peralihan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan Pasal 3 dan 4 Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016, namun tanah yang pada awalnya dipergunakan untuk pertanian kemudian beralih fungsi kepada sektor lain. Misalnya, tanah tersebut digunakan untuk membangun perumahan atau tempat wisata. Dengan alasan ini, seharusnya peralihan kepemilikan atas tanah tersebut tidak dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Akan tetapi, Kantor Pertanahan sendiri terkadang tidak dapat mendeteksi hal ini karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki sehingga peralihan kepemilikan atas tanah tetap terjadi, meskipun melanggar ketentuan pada Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016.

Pasal 7 ayat 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 juga disebutkan bahwa, seorang pemilik tanah harus bertempat tinggal satu kecamatan dengan tempat letak tanahnya tersebut. Jika tidak bertempat tinggal satu kecamatan dengan letak tanah, maka konsekuensinya adalah pemilik tanah harus mengalihkan tanahnya kepada masyarakat tempatan atau solusi lainnya adalah pindah ke lokasi tanah tersebut.

Esensi dari Pasal 7 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 adalah efektifitas pengelolaan tanah. Jika pemilik tanah bertempat tinggal diluar kecamatan dimana lokasi tanah pertanian berada, maka akan sulit bagi pemilik tanah untuk mengelola tanah pertanian tersebut karena akan memakan waktu untuk menuju lokasi tanah berada. Hal ini akan mengakibatkan pengelolaan tanah menjadi tidak optimal seperti yang diharapkan. Ancaman lainnya adalah hasil pertanian yang dapat diambil oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab sehingga pemilik tanah akan mengalami kerugian.

Oleh sebab itu, salah satu solusi yang ditawarkan adalah pindah ke lokasi dimana tanah tersebut bertempat. Namun, pada kenyataannya pindah domisili bukanlah hal yang sederhana. Pindah domisili membutuhkan biaya yang banyak dan persiapan yang memakan waktu dan tenaga. Hal ini menyebabkan, pindah ke lokasi dimana tanah berada menjadi tidak relevan dengan kondisi real di lapangan.

PROBLEMATIKA PENGALIHAN TANAH ABSENTEE

Adapun problematika yang dihadapi mengatur kepemilikan tanah beda domisili atau larangan kepemilikan tanah secara absentee pada saat ini adalah sebagai berikut:

1. Inkonsistensi Aturan

Permen Agraria dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengatur mengenai hal-hal yang dianggap perlu untuk membatasi penguasaan tanah pertanian, baik bagi perseorangan, maupun penguasaan tanah oleh perusahaan atau korporasi. Tujuan awal dari dibentuknya aturan ini agar terjadi pemerataan kesejahteraan, dimana tidak diperbolehkannya monopoli kepemilikan tanah oleh seseorang atau suatu korporasi tertentu. Namun, dalam perjalanannya, penerapan Permen Agraria dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 tersebut masih mengalami kendala. Salah satunya adalah inkonsistensi aturan yang berdampak pada kepatuhan masyarakat dalam menjalankan aturan tersebut.

Salah satu hal pokok dalam pengaturan yang saat ini banyak disoroti oleh masyarakat adalah undang-undang yang berhubungan dengan pemanfaatan tanah, sebab pada dasarnya, kegiatan ekonomi menggunakan tanah sebagai salah satu modal dalam aktifitas perekonomian. Masalah pertanahan dimasukan dalam undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Hukum Agraria (UUPA).¹⁵

Pengaturan hak atas tanah masih menimbulkan banyak persoalan sehubungan dengan kegiatan sektoral, departemental maupun lokal (daerah). Dalam penilaiannya, hal ini terjadi akibat adanya ketidaksesuaian antara pengaturan UUPA dengan UU lainnya, seperti: Pertambangan, Kehutanan, Penataan Ruang, dan Penanaman Modal, maupun diantara UU tersebut, misalnya Kehutanan dengan Pertambangan.¹⁶

Salah satu problematika yang dihadapi adalah ketidakkonsistenan aturan dari pemerintah yang membatasi penguasaan lahan pertanian, namun dilain sisi pemerintah bertekad untuk menguatkan iklim investasi di Indonesia dan salah

¹⁵ Wasis Susetyo, "Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria", *Lex Jurnalica* 10, no. 3 (2013): 136.

¹⁶ *Ibid.*

satunya adalah pengelolaan lahan yang tidak produktif untuk dijadikan lahan pertanian atau perkebunan. Hal ini sesuai dengan agenda Nawa Cita mengamanatkan agar Indonesia dapat menjadi bangsa yang mandiri secara ekonomi dan berdaya saing. Titik berat peningkatan daya saing perekonomian salah satunya perlu diarahkan pada peningkatan iklim investasi dan iklim usaha.¹⁷

2. Relevansi Aturan

Adapun tujuan dari dikeluarkannya Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2016 tersebut sebagaimana termuat dalam Pasal 2, adalah untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan. Artinya, kondisi dimana pemerintah mewajibkan masyarakat untuk melakukan peralihan kepemilikan tanah pertanian bertujuan agar masyarakat yang berada dilokasi dimana tanah tersebut berada dapat mengelola tanah pertanian tersebut untuk dimanfaatkan dalam menghasilkan produk pangan dari hasil pertanian.

Ketentuan hukum yang terdapat dalam Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2016 tersebut menjadi tidak relevan pada era globalisasi 4.0 saat ini. Tujuan pengalihan tanah kepada masyarakat setempat adalah agar tanah dapat dikelola secara produktif. Pada era terdahulu, jika tanah pertanian jauh dari tempat tinggal pemilik maka tanah pertanian tersebut akan menjadi lahan tidur yang tidak menghasilkan. Namun, pada era globalisasi saat ini kemudahan akses yang tersedia mendukung pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan untuk dapat melakukan pengelolaan dan pemantauan terhadap tanah pertanian yang dimiliki dengan memanfaatkan teknologi transportasi dan komunikasi di era global. Meskipun pemilik tanah bertempat tinggal dilokasi yang jauh, namun dengan adanya transportasi yang mudah diakses maka pemilik tanah akan dengan mudah untuk mengunjungi tanah pertanian yang dimilikinya dengan tujuan untuk mengelola tanah pertanian tersebut. Selain itu, pemilik pertanian juga dapat mempekerjakan penduduk setempat untuk melakukan pengelolaan tanah pertanian yang dimilikinya dan dapat dengan

¹⁷ Pusat Analisis Dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham RI, Analisis Dan Evaluasi Hukum Terkait Pertanahan, (2018), 1.

mudah melakukan pemantauan, baik secara audio maupun visual dengan memanfaatkan teknologi komunikasi terkini. Dengan demikian maka ketentuan untuk pengalihan tanah karena ketidakmampuan dalam melakukan pengelolaan menjadi gugur dengan kondisi teknologi di era globalisasi 4.0 saat ini.

3. Peran Pemerintah

Sesuai dengan Pasal 11 ayat (2) dan (3) Permen Agraria dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian, disebutkan bahwa, jika hasil inventarisasi terhadap kepemilikan tanah yang melebihi ketentuan pembatasan maka pelanggaran ketentuan tersebut tanahnya ditetapkan sebagai tanah objek Landreform/Reforma Agraria. Namun, dalam melakukan inventarisasi tersebut terkendala sikap pasif BPN dalam melakukan pengawasan Penguasaan terhadap tanah yang melebihi batas yang diperbolehkan hanya dapat terdeteksi dari tanah-tanah yang terdaftar (bersertifikat) saja, atau penguasaan tanah pertanian yang terdaftar di BPN pelanggaran terhadap ketentuan batas maksimum tersebut umumnya dilakukan melalui modus tidak mendaftarkan tanah miliknya atau kelebihan luas tanah didaftarkan atas nama orang lain, sehingga kepemilikan batas maksimum tidak selalu dapat terdeteksi.

Keharusan untuk membagikan tanah pertanian yang melanggar ketentuan sesuai dengan Permen Agraria dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh pemilik tanah dengan membagi-bagi tanah yang dimilikinya menjadi beberapa bagian agar tidak melebihi batas yang diperbolehkan. Namun tetap saja, pemilik tanah adalah orang luar yang bertempat tinggal diluar kecamatan dimana tanah berada. Lemahnya penegakan hukum terhadap kepemilikan atau penguasaan tanah pertanian yang melebihi batas maksimum juga disebabkan rendahnya nilai ganti kerugian yang diberikan pada pemegang hak atas tanah.

Problematika lainnya adalah syarat-syarat dalam mengurus surat tanah melalui Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT). PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu

mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Akta tersebut akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Dalam pengurusan surat tanah di PPAT, masyarakat dapat mencantumkan kartu identitas berupa KTP. Pada masa sebelum adanya e-KTP, terdapat masyarakat luar yang mengurus surat tanah dengan menggunakan KTP palsu atau KTP ganda. Pengurusan surat tanah pada tahap awal adalah dilakukan dihadapan kepala desa dalam hal ini merupakan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS). Kepala Desa sebagai PPATS pada kenyataannya tidak memeriksa kebenaran tempat tinggal dari pemohon tersebut, apakah yang bersangkutan memang tinggal di kecamatan yang sama dengan letak tanah, atau setidaknya bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan lokasi tanah pertanian berada. Penggunaan identitas palsu ini kemudian tidak dapat terdeteksi oleh PPAT, sehingga surat tanah tetap dikeluarkan meskipun pada kenyataannya pengurus surat tanah bukan penduduk setempat.

Tindakan untuk memeriksa kebenaran tempat tinggal masyarakat yang mengurus surat tanah sesuai dengan kartu identitas yang dijadikan persyaratan juga tidak memiliki payung hukum. Dengan kondisi yang demikian, maka masih terdapat masyarakat luar yang memiliki tanah di daerah Kabupaten Pelalawan, padahal hal ini tidak diperbolehkan.

KESIMPULAN

Eksistensi Permen Agraria Dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 masih belum berperan secara optimal di Indonesia. Secara faktual, hal ini dapat dilihat pada kepemilikan tanah yang melebihi batas maksimal dan masih terdapat kepemilikan tanah beda domisili yang belum ditindaklanjuti untuk dilakukan peralihan hak atas tanah pertanian tersebut.

Problematika yang dihadapi dalam pengalihan kepemilikan tanah beda domisili (absentee) masih terkendala dengan adanya inkonsistensi hukum, aturan yang tidak relevan dengan kondisi masyarakat pada era globalisasi 4.0 saat ini. Selain itu, masih terdapat kekosongan norma pada Permen Agraria Tata Ruang dan BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian yang tidak mencantumkan secara jelas mengenai

persyaratan kepemilikan tanah dan sanksi yang tegas terhadap pelanggar ketentuan pada peraturan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Dermawati, Dinalara Butarbutar, “Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Guntai”, *Pakuan Law Review* 1, No. 2 (2015): 209-237.
- Dwina, Lovelly Dahen. “Analisis Yuridis Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Yang Berada di Atas Hak Pengelolaan Pelabuhan”. *Jurnal Ilmu Hukum* 3, No.2 (2012): 228-241.
- Erma, Zetria, dan Yuanita. "Peranan Hukum Dalam Pembangunan Industri Nasional Pada Era Revolusi Industri 4.0", *Prosiding Seminar Nasional Era Industri 4.0*. 1 No. 1. (2019): 13. <http://www.ejournal.upmi.ac.id/index.php/snei/article/view/41/5-3-2019>.
- Firdajasari. “Tinjauan Hukum Terhadap Pemilikan Tanah Absentee Di Kabupaten Wajo Kecamatan Tempe”. Skripsi, Universitas Islam Negeri Alauddin, 2014.
- Firman. “Pembatasan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada WNI Nonpribumi”. Tesis, Universitas Hasanuddin, 2018.
- Harsono, Boedie. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- Marzuki. *Metodologi Riset*. Yogyakarta: Ekonisia, 2011.
- Maulidi, Mohammad Jefry, M. Arba dan Kaharuddin. “Analisis Hukum Tentang Peralihan Hak Milik Atas Tanah Dengan Bukti Akta Di Bawah Tangan Sebagai Dasar Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali (Studi Di Kabupaten Lombok Tengah).” *Jurnal Kajian Hukum Dan Keadilan* 5, No. 3 (2017): 414–27.
- Made, Ni Asri Alvionita, I Made Arya Utama dan Putu Tuni Cakabawa Landra. “Penataan Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Melalui Program Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-El).” *Acta Comitas* 3, No. 1 (2018): 75–91.
- Permen Agraria dan Tata Ruang BPN Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian
- Pusat Analisis Dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham RI. “Analisis Dan Evaluasi Hukum Terkait Pertanahan,” 2018.

Salle, Aminuddin, dkk. *Bahan Ajar Hukum Agraria*. Makassar: AS Publising, 2010.

Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Wasis Susetyo. "Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Agraria." *Lex Jurnalica* 10, no. 3 (2013): 136.

Yanis Maladi, "Reforma Agraria Berparadigma Pancasila Dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 25 Nomor 1, Februari 2013, 27-41.

Yolanda Regina Purba. "Peralihan Hak Atas Tanah Yang Dilakukan Oleh Masyarakat Adat Simalungun Di Kecamatan Panombean Panei Kabupaten Simalungun". Tesis, Universitas Sumatera Utara, 2017.