

## KEPEMILIKAN TANAH ABSENTEE OLEH PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 4 TAHUN 1977

Chita Herdiyanti<sup>1</sup>

### **Abstract**

*Agricultural land that is owned by a cord (Absentee) is legally prohibited. Because the ownership of the Absentee-owned Agricultural Land distances the ideals and spirit of land reform as the basic rule of every National Agrarian law. Absentee land tenure is prohibited because it can restore a very detrimental Landlord system especially to local farmers residing in Absentee land. True agricultural land should be utilized and done in an effort to meet the productivity that will raise the economy nationally. However, Government Regulation No. 4 of 1977 concerning Agricultural Land Ownership by Clothes (Absentee) for Retired Civil Servants states that "a Servant within 2 (two) years preceding retirement allowed to buy agricultural land in guntai (absentee) covering an area of up to 2/5 of a part the maximum limit of land tenure for the relevant Level II Regions. ". Is the ban on the ownership of farmland in a strand (Absentee) applies to all the people of Indonesia ?. The prohibition of land ownership does not apply to Civil Servants State From the provisions of the law above can be concluded that Civil Servants (PNS) can have Absentee land because it is considered Civil Servants have been credited as a driver of the state system. However, with the conditions set forth in the legislation. Civil Servants or Retired Civil Servants who have farmland by hand (Absentee) can make a profit-sharing system as an effort to manage the absentee land to be more productive again by sticking to the prevailing laws and regulations.*

**Key words:** *Absentee, Civil Servant, Government Regulation Number 4 Year 1977 concerning Agricultural Land Ownership Cloth (Absentee) For Retired Civil Servants.*

### **LATAR BELAKANG MASALAH**

Semangat landreform dalam Hukum Agraria Nasional sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) adalah agar setiap tanah pertanian yang dimiliki menjadi lebih produktif dan aktif kembali. Kebijakan tersebut secara jelas dapat meningkatkan perekonomian para petani khususnya dan

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya

meningkatkan perekonomian nasional pada umumnya. Akibat hukum yang timbul secara yuridis kemudian adalah hal-hal yang bertentangan dengan cita-cita kemerdekaan atau kedaulatan bangsa Indonesia tidak diperkenankan lagi. Dengan kata lain, semua ketentuan yang memberikan kebebasan penguasaan tanah yang dulu ada ditangan pemerintahan Belanda beralih ke tangan Pemerintah Indonesia.

Agraria sendiri berasal dari kata *ager* atau *akker*, yang artinya ladang; ilmu agraria berarti ilmu ladang atau ilmu tanah (hukum tanah).<sup>2</sup> Pemahaman yang benar terkait agraria (hukum tanah) ini sangat penting sekali dimiliki oleh bangsa Indonesia, karena sebagian besar pekerjaan rakyatnya adalah petani, oleh sebab itulah pula Indonesia dikenal sebagai negara agraris. Mulai dari sisi geografis, Indonesia terletak pada daerah tropis yang memiliki curah hujan yang tinggi sehingga banyak jenis tumbuhan yang dapat hidup dan tumbuh dengan subur. Hal itu disebabkan dari sisi geologisnya terdapat banyaknya gunung api yang tersebar hampir di seluruh wilayah Indonesia yang kaya akan mineral, sehingga menempatkan posisi Indonesia dalam bagian lempeng tektonik dunia.

Negara dalam hal ini juga sangat penting sekali mempunyai aturan-aturan hukum yang kuat untuk melindungi potensi yang dimiliki oleh negara guna mensejahterahkan kehidupan rakyatnya. Sebagai bentuk perlindungan hukum masalah tanah juga sangat penting sekali dibahas mengenai subyek hukum yang berhak untuk memiliki dan menguasai dalam hal pengelolaan terhadap tanah. Sebagai salah satu instrumen hukum dalam bidang agraria, UUPA menjadi kiblat bagi pengaturan dan penyusunan terhadap berbagai instrumen-instrumen hukum yang erat kaitannya dengan agraria (hukum tanah). Selanjutnya atas dasar tersebut, muncullah perubahan secara fundamental mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah guna melengkapi kekurangan aturan yang ada dalam UUPA itu sendiri. Salah satu aturan hukum yang ditujukan sebagai pelengkap atau penjelasan dari beberapa

---

<sup>2</sup> R. Wiradiputra, *Agraria (Hukum Tanah)*, Djambatan, Purwakarta, 1954, h. IX.

bagian yang diatur dalam UUPA adalah Undang-Undang Nomor 56 prp Tahun 1960 tentang penetapan Luas Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 174, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5517) yang dikenal dengan Undang-Undang tentang Program Landreform.

Program Landreform sendiri bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani khususnya penggarap tanah. Sebagai landasan atau prasyarat hidup para petani khususnya penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila<sup>3</sup>. Tujuan Landreform dimaksud semakin diperjelas dengan pendapat Urip Santoso, dimana Program Landreform tersebut meliputi:

(1) Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas; (2) Larangan pemilikan tanah secara absentee; (3) Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya; (4) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian; (5) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian; (6) Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Pendapat Urip Santoso tersebut yang terkait dengan ruang lingkup Landreform sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 UUPA sebagai berikut:

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b. Larangan pemilikan tanah secara absentee atau gadai;
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dan batas maksimum tanah yang terkena larangan absentee, tanah-tanah bekas swapraja, dan tanah-tanah negara;
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian

---

<sup>3</sup> Effendi Perangin-angin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Rajawali Press, Jakarta, 1986, h.109.

yang digadaikan;

- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Penjelasan terkait Landreform ini secara normatif sebenarnya sudah diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menetapkan 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”. Tanah untuk pertanian pada pokoknya harus dikerjakan sendiri. Dengan demikian dapat dihindarkan penumpukan tanah dari sebagian tuan-tuan tanah yang berdiam di kota yang hanya menunggu hasil terhadap tanah-tanah yang dikerjakan oleh orang lain dengan sistem pemerasan (*absenty landlords*)<sup>4</sup> dengan tidak diikutinya aturan-aturan mengenai pembagian keuntungan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, dapat diadakan pengecualian-pengecualian tertentu terkait ketentuan dalam pasal 10 ayat (1) UUPA tersebut, yang terbukti terkait pengecualian-pengecualian itu telah jelas diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UUPA yang harus melalui mekanisme perundang-undangan pula.

Aturan pengecualian tersebut terdapat pada Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Pemilikan dan penguasaan tanah pertanian secara *absentee* dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA pada dasarnya dilarang, namun dalam Pasal 3 ayat (4) PP No. 224 Tahun 1961 pemerintah memberikan pengecualian pemilikan tanah pertanian secara *absentee* kepada beberapa subjek hukum yakni Pegawai Negeri, pensiunan pegawai

---

<sup>4</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, 1986, Bandung, h. 105.

negeri, janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri.<sup>5</sup>

Keberadaan hukum adat dengan konsep “komunal” dan “individual” atas tanah masih hidup lestari dalam wilayah Indonesia.<sup>6</sup> Tanah Absentee merupakan tanah pertanian yang kebanyakan saat ini dimiliki oleh masyarakat desa yang masih kental memakai hukum adat atas kepemilikan dan pengolahan tanahnya. Apabila berbicara tentang masalah tanah, jika ditinjau dari hukum adat merupakan suatu hal yang cukup esensiil dalam kehidupan manusia.<sup>7</sup>

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka isu hukum yang muncul terkait pembahasan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah diperbolehkan Pegawai Negeri Sipil/PNS memiliki tanah secara guntai (Absentee)?
2. Apakah konsekuensi hukum bagi Pegawai Negeri Sipil/PNS yang memiliki tanah secara guntai (Absentee) ?

### **METODE PENELITIAN**

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*) Tipe penelitian *hukum normatif* dimaksudkan untuk menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif, dan perangkat hukum positif yang diteliti secara normatif akan digunakan sebagai sumber bahan hukum.

Penelitian Hukum harus dilakukan pada tataran Kenormatifan hukum. Morris L Cohen yang sependapat dengan Peter Machmud Marzuki

---

<sup>5</sup> Tristanto Y W, Koeswahyono I, dan Masykur H. 2016. *Konflik Pengaturan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Bagi Pegawai Negeri Dalam Program Landreform (Studi Terhadap Pasal 3 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Dengan Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960)*. Jurnal Hukum. Agustus 2016 Periode II.

<sup>6</sup> Widhiana H P. Sulastriyono, *Tanah Pekulen Dalam Struktur Hukum Agraria di Jawa*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 28, Nomor 3, Oktober 2016, h. 467

<sup>7</sup> H. Akh.Munif, *Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Dalam Pembangunan (Kajian atas Perpres No. 65 Tahun 2006)*, Jurnal Yustitia Madura, Volume 11, No.1 Mei 2011,h.VIII.

menyatakan “*Legal Research is the process of finding the law that governs activities in human society*”<sup>8</sup>. Sekelilas tampaknya apa yang dikemukakan oleh Morris L Cohen tersebut untuk tujuan praktis. Sedangkan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 1. *Kepemilikan Tanah Absentee oleh Pegawai Negeri Sipil*

Pengertian tanah pertanian Absentee secara etimologi berasal dari Bahasa Inggris, dimana kata “*Absentee*” yang berarti tidak ada atau yang tidak hadir ditempatnya.<sup>9</sup> Menurut Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No Sekra 9/1/12 membuat definisi terkait tanah pertanian merupakan semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah penggembalaan ternak, tanah belukar, bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.

Pada zaman penjajahan Belanda, penguasaan hak atas tanah tidaklah mencerminkan keadilan dan pemerataan. Hal ini terbukti dengan dikenalnya istilah “tuan-tuan tanah” yang menguasai tanah-tanah partikelir. Tuan-tuan tanah ini memiliki tanah yang sifatnya monopoli, dan tuan-tuan tanah ini mempunyai hak yang demikian besar serta banyak menyalahgunakan haknya, sehingga banyak menimbulkan penderitaan dan kesengsaraan bagi rakyat. Karena tidak adanya pembagian secara merata atas sumber penghidupan. Sikap tuan-tuan tanah tersebut dalam menggunakan haknya yang sangat merugikan masyarakat menyebabkan terhambatnya kemajuan penduduk, sehingga sudah barang tentu bertentangan dengan asas keadilan

---

<sup>8</sup> Peter Machmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 56.

<sup>9</sup> Echols, Jhon M dan Hassain Sadhily, *Kamus Inggris-Indonesia (an English-Indonesia Dictionary)*, Jakarta, Gramedia, 2012, h.4.

sosial yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dan Negara<sup>10</sup>. Ditambah lagi pada saat ini arah pembangunan Indonesia berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 sebagaimana ditetapkan dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015, visi pembangunan nasional tahun 2015-2019 adalah Terwujudnya Indonesia Yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong. Misi yang diemban untuk memenuhi visi yang telah dirumuskan adalah:

- 1) Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengedepankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan;
- 2) Mewujudkan masyarakat yang maju, berkeimbangan dan demokratis berlandaskan negara hukum;
- 3) Mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim;
- 4) Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju dan sejahtera;
- 5) Mewujudkan bangsa yang berdaya saing;
- 6) Mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional; dan
- 7) Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.<sup>11</sup>

Untuk mencapai visi dan misi pembangunan nasional yang telah ditetapkan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional memiliki tujuan utama yaitu memastikan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Atas dasar itulah dirumuskan Rencana Sasaran Strategis tahun 2015-2019 adalah: (1) Meningkatnya kesejahteraan

---

<sup>10</sup> Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, h. 102.

<sup>11</sup> [Http://www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id). Rencana Strategis Kementerian BPN.ATR 2015-2019, halaman 9 diakses pada Rabu, 19 Juli 2017, Pukul 14.53 WIB.

masyarakat melalui pemanfaatan agraria yang adil dan berkelanjutan, (2) Terwujudnya ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, (3) Berkurangnya kasus tata ruang dan pertanahan (sengketa, konflik, dan perkara).

Tanah pertanian secara asas harus dikerjakan sendiri oleh pemiliknya. Bahkan sebelum UUPA diundangkan, semangat *Landreform* ini dapat dijumpai dalam ketentuan hukum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 Tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 22). Melalui aturan hukum ini bahwasanya tidak dibenarkannya adanya kepemilikan tanah-tanah yang luas kedalam tangan seseorang maupun badan hukum. Batas-batas luas maksimum dan luas minimum tanah pertanian haruslah ditentukan. Karena apabila tidak diatur mengenai batasan maksimum dan batasan minimum dikhawatirkan akan semakin menjauhkan dari cita-cita *Landreform* yang ada.

*Landreform* disisi lain mempunyai pengertian mengubah dan menyusun kembali tatanan dan prosedur-prosedur yang berlaku sebagai usaha untuk membuat sistem penguasaan tanah itu lebih konsisten dengan persyaratan-persyaratan secara keseluruhan dari pembangunan ekonomi.<sup>12</sup> Pengertian selanjutnya terkait *Landreform* disebutkan dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai berikut:

*“Landreform refers to integral reform of the tenure, production and supporting services structure to eliminated obstacles to economic and social development a rising out defects in the agrarian strusture by redistribution of wealth, opportunity and power as manifest in ownership and control of land, water and other resources”*<sup>13</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut *Landreform* dimaksudkan untuk menghilangkan penghalang-penghalang terhadap perkembangan pembangunan ekonomi sosial dengan jalan redistribusi di bidang kekayaan

---

<sup>12</sup> Peter Doner, *Land Reform and Economic Development*, Penguin Books, Australia, Ltd, 1972, h. 17. Dalam buku Gunawan Wiriadi, *Dua Abad Penguasaan Tanah di Jawa dan Madura dari Masa ke Masa*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1984, h. 314-315.

<sup>13</sup> *Ibid.*

kesempatan dan kekuasaan sebagai manifestasi dari pemilikan dan pengawasan terhadap tanah, air, dan sumber daya lainnya. Sedangkan *Agrarian Reform* dimaksudkan untuk mengatasi semua aspek yang berkaitan dengan pembangunan termasuk *Landreform*.<sup>14</sup>

Diterbitkan pula suatu Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (pada saat itu) dengan Menteri Agraria Nomor. Sekra 9/1/2, berhubung dengan pelaksanaan undang-undang tersebut dan terbit pula Keputusan Menteri Agraria Nomor. SK/978/Ka/1960 tentang penegasan luas maksimum tanah pertanian yang diperinci dan ditetapkan bagi daerah-daerah tertentu. Luas maksimum yang dimaksud dalam Menteri Agraria Nomor. SK/978/Ka/1960 tentang penegasan luas maksimum tanah pertanian ini tersaji pada tabel 1.1

Tabel 1.1  
Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian Yang Diperinci Dan  
Ditetapkan Bagi Daerah-Daerah Tertentu

Di daerah-daerah yang :	Sawah (Hektar)	Tanah-Kering (Hektar)
Tidak Padat Penduduk	15 Ha	20 Ha
Kurang Padat Penduduk	10 Ha	12 Ha
Cukup Padat Penduduk	7,5 Ha	9 Ha
Sangat Padat Penduduk	5 Ha	6 Ha

Sumber : Menteri Agraria Nomor. SK/978/Ka/1960.

Pada dasarnya pemilikan atas tanah pertanian secara guntai (*Absentee*) dilarang. Akan tetapi pada sub bab kali ini akan dibahas mengenai syarat-syarat dan prosedur-prosedur kepemilikan tanah *Absentee* yang berpijak pada pengecualian atas larangan kepemilikan tanah *Absentee* yang sebelumnya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Terdapat beberapa pihak yang dikecualikan dari ketentuan larangan pemilikan tanah pertanian secara guntai (*Absentee*) menurut Urip Santoso

<sup>14</sup> Artha Rumondang Siburian, *Eksistensi Larangan Kepemilikan Tanah Secara Latifundia dan Absentee (Guntai) : studi di kantor pertanahan Kabupaten Deli Serdang*, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2009, h. 38.

adalah:

- 1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik tanah dan tanahnya menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Kabupaten/Kota masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah pertanian tersebut secara efisien;
- 2) Pegawai Negeri Sipil dan Tentara Nasional Indonesia atau yang dipersamakan dengan itu, yaitu pensiunan janda pegawai Negeri Sipil, janda Pensiunan mereka ini tidak kawin lagi dengan bukan Pegawai Negeri Sipil atau pensiunan, istri dan anak-anak Pegawai Negeri Sipil dan Tentara Nasional Indonesia yang masih menjadi tanggungan;
- 3) Mereka yang sedang menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama; dan
- 4) Mereka yang memiliki alasan khusus yang dapat diterima oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.<sup>15</sup>

Terhadap status kepemilikan tanah pertanian secara guntai (*Absentee*) menjadi penting untuk dibahas karena sejatinya prosedur peralihan hak milik atas tanah *Absentee* tersebut harus sedapat mungkin menghindari perbuatan-perbuatan yang menelantarkan tanah tersebut sehingga tidak sesuai dengan peruntukannya dan pada akhirnya dapat berimplikasi pencabutan hak milik atas tanah oleh negara. Pengaturan terkait mekanisme pemindahan atau peralihan hak milik atas tanah pertanian secara guntai (*Absentee*) dalam perkembangannya masih banyak terdapat permasalahan-permasalahan yang terjadi.<sup>16</sup> Kemungkinan-kemungkinan yang timbul terkait pemindahan atau peralihan tanah *Absentee* ini adalah sering terjadi peralihan hak atas tanah pertanian secara guntai (*Absentee*) yang dilakukan

---

<sup>15</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2012, h. 219.

<sup>16</sup> Fitri Nur Sholikah, *Peralihan Hak Tanah Absentee Berkaitan Dengan Pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di Kabupaten Karanganyar*, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2009, H.6

kepada seseorang yang bukan Pegawai Negeri Sipil, namun berdomisili di daerah tersebut. Sehingga menyebabkan pengurusan izin kepemilikan tanah menjadi sulit karena berbenturan dengan peraturan penataan status kepemilikan tanah dengan batas maksimum sesuai peraturan daerah di daerah yang bersangkutan.

Ketentuan tentang kewajiban melaporkan dan memindahkan bagi pemilik tanah pertanian secara guntai / Absentee diatur dalam Pasal 3a Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 yaitu:<sup>17</sup>

- 1) Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat tinggal atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah pertanian selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang (kepala desa), maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut diatas ia diwajibkan untuk memindahkan Hak Milik atas tanah pertaniannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan tempat tinggalnya semula atau pemilik tanah pertanian menjalankan tugas negara atau menunaikan kewajiban agama;
- 2) Jika pemilik tanah pertanian berpindah tempat tinggal atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat lahan pertanian itu, sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang (kepala desa), maka dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan Hak Milik atas tanah pertaniannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah tersebut.

Jika seseorang memiliki tanah pertanian di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal, kecuali pegawai negeri sipil yang diperolehnya dari warisan, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak pewaris meninggal dunia diwajibkan untuk memindahkan tanah pertaniannya

---

<sup>17</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Kencana Prenada Media, Jakarta, h. 119-120.

kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah pertanian tersebut terletak. Pemilik tanah pertanian tidak terkena kewajiban ini, apabila berpindah tempat tinggal di kecamatan dimana tanah pertanian tersebut terletak atau pemilik tanah pertanian berpindah tempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dimana tanah pertanian tersebut terletak.

Perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) sebagai hak atas tanah diberi sifat sementara, dalam waktu yang singkat dan akan dihapuskan karena mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Terkait penghitungan bagi hasil, menurut Pasal 1 huruf c UUPA yang dimaksud dengan perjanjian bagi hasil adalah perjanjian dengan nama apa pun yang dibedakan antarapemilik tanah pada satu pihak dan seseorang atau badan hukum pada lain pihak yang dalam undang-undang ini disebut penggarap berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan oleh pemilik tanah tersebut untuk menyelenggarakan usaha pertanian diatas tanah pemilik. Jadi terhadap tanah pertanian yang dimiliki secara guntai / Absentee oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) masih diperkenankannya dipekerjakan dengan cara bagi hasil, akan tetapi hanya bersifat sementara dan dengan luas tanah pertanian yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## ***2. Akibat Hukum Kepemilikan Tanah Absentee oleh Pegawai Negeri Sipil***

Setiap perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum, pastilah akan berdampak pula secara hukum. Oleh karena itu subyek hukum secara pengertian umumnya adalah sesuatu dapat berupa *naturlijke persoon* dan *rechtsperson* yang dapat dilekatkan suatu hak dan kewajiban didalamnya. Sebagaimana pembahasan norma-norma dan instrumen-instrumen hukum yang ada terkait larangan kepemilikan tanah pertanian secara guntai (Absentee), norma hukum tersebut sudah demikian luhurnya untuk melindungi cita-cita dan semangat mulia adanya Landreform yang menjadi

roh dari hukum agraria nasional.

Terhadap pengecualian dari suatu hal yang sifatnya dilarang, seperti dalam hal larangan terhadap kepemilikan tanah pertanian secara guntai (*Absentee*) disebut sebagai izin. Menurut Prajudi Atmosoedirdjo, izin atau *vergunning* adalah dispensasi dari suatu larangan. Rumusan yang demikian menumbuhkan dispensasi dengan “izin”. Dispensasi beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya “melarang” suatu perbuatan. Sebaliknya “izin” beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi untuk dapat melakukannya disyaratkan prosedur tertentu harus dilalui. Prosedur kepemilikan tanah secara guntai (*Absentee*) oleh Pegawai Negeri Sipil menunjukkan bahwa hal tersebut dimaknai sebagai izin yang diberikan negara kepada Pegawai Negeri Sipil / PNS, dengan tetap menanggung hak dan kewajiban serta melaksanakan konsekuensi-konsekuensi yang timbul dikarenakan suatu perbuatan hukum tersebut.

Secara *letterlijk* Pegawai Negeri Sipil adalah seseorang yang bekerja (menjadi pegawai) untuk negara. Seseorang tersebut di dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah berhubungan langsung dengan kepentingan negara, dan bukan terkait kepentingan individu, ataupun suatu kelompok semata. Begitupula dengan persoalan mengenai gaji maupun honor yang diterima adalah semuanya bersumber pada negara. Menurut penulis, Pegawai Negeri Sipil adalah sebenar-benarnya perwujudan dari suatu demokrasi “Dari rakyat, Oleh Rakyat, dan Untuk Rakyat”.

Sampai dengan pada saat ditetapkannya Undang-Undang Pokok Kepegawaian yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang saat ini diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, istilah Pegawai Negeri tidak terdapat dalam suatu rumusan atau definisi tertentu yang resmi. Pada umumnya tiap-tiap peraturan kepegawaian memberikan suatu rumusan sendiri, yang hanya berlaku dalam hal-hal yang diatur dalam suatu peraturan

lain. Sebagai contoh, istilah “Pegawai Negeri” menurut Peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 1952 adalah mereka yang bekerja sebagai pegawai dalam Badan Pemerintah baik tetap, maupun sementara. Lebih lanjut menurut Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1952 memberikan kategori Pegawai Negeri sebagai Pegawai tetap dan yang tidak tetap. Selanjutnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1952, Pegawai Negeri itu adalah semua Pegawai Negeri Sipil dalam dinas aktif, disinilah baru terdapat istilah “Pegawai Negeri” secara tegas.

Demikian selanjutnya dalam hampir keseluruhan peraturan perundang-undangan yang membahas mengenai kepegawaian, bahwa Pegawai Negeri Sipil terdiri atas beberapa golongan-golongan, yang kedudukan beserta hak-haknya tidaklah sama antara satu dengan yang lainnya. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya mengenai belum tegasnya terkait istilah “Pegawai Negeri Sipil” tersebut, akan tetapi meskipun dahulu belum ada suatu ketentuan umum yang resmi. Pihak tata negara (Pemerintah) telah mempunyai suatu pedoman tertentu mengenai golongan-golongan yang dipandang termasuk dan golongan-golongan yang dipandang tidak termasuk didalamnya. Sesuai dengan hal tersebut, maka yang dianggap sebagai “Pegawai Negeri” adalah hanya sebagian dari mereka yang bekerja pada instansi-instansi Pemerintahan baik pusat maupun daerah. Hal tersebut ditegaskan kembali dalam ketentuan Pasal 1 huruf a UU No 8 Tahun 1974 menyatakan:

“Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan Negeri atau diserahi tugas lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pengertian terkait yang termasuk Pegawai Negeri Sipil dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, maka Pegawai Negeri menurut definisi dalam Pasal 1 huruf a yang disebut diatas terdiri dari: (a) Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan (b) Anggota Angkatan Bersenjata

Republik Indonesia (ABRI). Terkait dengan pembagian wilayah tugasnya, menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 membagi menjadi 3 (tiga) golongan yaitu: (1) Pegawai Negeri Sipil Pusat; (2) Pegawai Negeri Sipil Daerah; (3) Pegawai Negeri Sipil Lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Terkait penjelasannya adalah sebagai berikut:

a) Pegawai Negeri Sipil Pusat

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi / Lembaga Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah-daerah dan Kepaniteraan Pengadilan;
2. Pegawai Negeri Sipil Pusat yang bekerja pada Perusahaan Jawatan;
3. Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada Daerah Otonom;
4. Pegawai Negeri Sipil Pusat yang berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti Perusahaan Umum, Yayasan, dan lain-lain;
5. Pegawai Negeri Sipil Pusat yang menyelenggarakan tugas Negara lainnya, seperti Hakim pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, dan lain-lain.

b) Pegawai Negeri Sipil Daerah

Yang dimaksudkan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Otonom (Provinsi, Kabupaten, Kota), menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dimaksud dengan Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Perlu diperhatikan dalam hal ini adalah:

- 1) Bahwa Kepalaanya sendiri dari para Pegawai Negeri Sipil tersebut adalah bukan Pegawai Negeri Daerah dan bukan Pula Pegawai

Negeri Sipil Pusat, jadi tidak termasuk Pegawai Negeri menurut definisi dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, Bupati Kepala Daerah Tingkat II adalah Pejabat Negara;

- 2) Bahwa banyak Pegawai Negeri Sipil Pusat bekerja di daerah-daerah otonom tersebut, yaitu yang diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah-daerah itu. Para pegawai ini bekerja dibawah pimpinan Gubernur Kepala Daerah / Bupati Kepala Daerah dan Walikota Kepala Daerah, tapi kedudukannya adalah tetap sebagai Pegawai Negeri Sipil Pusat.

Di samping ini, maka sejak dari dahulu Pemerintah Daerah biasanya menetapkan Peraturan Kepegawaiannya dengan memperlakukan secara bulat peraturan-peraturan Kepegawaian Pemerintah Pusat seluruhnya secara mutatis-mutandis (artinya dengan perubahan-perubahan yang perlu untuk dapat diperlakukan) bagi Pegawai Daerah.

- c) Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah

Mengenai Pegawai Negeri Sipil ini hingga sekarang belum terdapat suatu penjelasan tentang siapa misalnya yang dimaksud "Pegawai Negeri" didalamnya. Sampai saat sekarang ini pula tidak ada Peraturan Pemerintah mengenai hal ini. Akan tetapi, dalam golongan ini dapat dimasukkan para pegawai yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b dari PGPS - 1968 (yang merupakan suatu Peraturan pemerintah yang masih tetap berlaku setelah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977), yaitu Pegawai yang telah mendapat pensiun akan tetapi diangkat kembali menjadi Pegawai Bulanan (dengan mendapatkan gaji pokok bulanan). Pegawai seperti ini masih terdapat pada instansi-instansi Pemerintah meskipun tidak dalam jumlah yang berarti, dan mereka memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974.

Sumber hukum mengenai kepegawaian, saat ini diatur dalam Undang-

Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Berkaitan dengan definisi dan pengertian mengenai Pegawai Negeri Sipil dapat dilihat pada Pasal 1 angka 1 Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyatakan:

“Pegawai Negeri adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Secara redaksional tidak ada perbedaan yang signifikan antara definisi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Dalam penjelasan umumnya, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ini menegaskan bahwa untuk menjamin manajemen dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil, maka jabatan yang ada dalam organisasi pemerintahan baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional merupakan jabatan karier yang hanya dapat diisi atau diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil, dan/atau Pegawai Negeri yang telah beralih status sebagai Pegawai Negeri Sipil. Sama seperti pegawai pada umumnya, dikenalkan suatu sistem karier yang dikenal dengan istilah “pangkat” dan “golongan” dalam struktur Pegawai Negeri Sipil yang berimplikasi mengenai perbedaan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang diembannya antara satu dengan yang lainnya.

### **3. Perbuatan Hukum Yang Harus Dilakukan Oleh Pegawai Negeri Sipil Yang Memiliki Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee)**

Terhadap pengecualian dari larangan kepemilikan tanah pertanian secara guntai (Absentee) yang diperoleh Pegawai Negeri Sipil, memberikan peluang bagi Pegawai Negeri Sipil untuk dapat memiliki tanah Absentee tersebut. Instrumen hukum yang mengatur terkait kepemilikan tanah Absentee oleh Pegawai Negeri Sipil / PNS ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 sebagaimana diuraikan dalam ketentuan Pasal di

bawah ini:

a) Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 4 Tahun 1977

Menetapkan bahwa seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri. 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 (LN Tahun 1961 Nomor 280) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (LN tahun 1964 Nomor 112) sampai batas 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.

b) Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 4 Tahun 1977

Ketentuan-ketentuan tersebut pada ayat (1) berlaku juga bagi karyawan dan pensiunan karyawan yang sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dipersamakan dengan Pegawai Negeri dan pada saat mulai berlakunya Undang-Undang itu sudah memiliki tanah pertanian secara guntai.

c) Pasal 2 ayat (3) PP Nomor 4 Tahun 1977

Dalam hal seorang karyawan atau pensiunan karyawan seperti dimaksud dalam ayat (1) dan (2) meninggal dunia maka pemilikan tanah pertanian tersebut secara guntai dapat dilanjutkan oleh janda yang ditinggalkannya, selama ia tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

d) Pasal 2 ayat (4) PP Nomor 4 Tahun 1977

Jika tanah warisan yang ditinggalkan oleh seorang pegawai negeri ataupun jandanya, demikian juga yang dimaksudkan dalam ayat (3)

jatuh kepada para ahli waris yang tidak memenuhi syarat untuk memiliki tanah pertanian secara guntai, maka dalam waktu 1 (satu) tahun sejak meninggalnya pemilik, pemilikan secara guntai itu wajib diakhiri.

Melihat ketentuan dalam pasal tersebut secara tersurat Pegawai Negeri Sipil dapat memiliki tanah pertanian secara guntai (Absentee). Akan tetapi pengecualian tersebut berlaku selama seseorang masih menjabat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pada saat ia pensiun maka berlakulah baginya larangan yang dimaksudkan itu, dalam artian dalam waktu yang telah ditentukan Pegawai Negeri Sipil tersebut wajib bertempat tinggal di Kecamatan letak tanahnya itu atau memindahkan pemilikan tanahnya kepada pihak lain yang boleh memilikinya. Dalam penjelasan umum point ke 3 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tersebut menyatakan bahwa kenyataan menunjukkan, bahwa karena adanya kesulitan-kesulitan obyektif tidak selalu mudah bagi para Pegawai Negeri Sipil yang telah pensiun untuk memenuhi kewajiban berpindah tempat tinggal mendekati tanah yang dimilikinya itu. Memindahkan pemilikan tanah itu justru dimaksudkan untuk jaminan di hari tua setelah pensiun.

Sebagai jaminan hari tua bagi para Pegawai Negeri Sipil, dapat pula memiliki tanah pertanian secara guntai (Absentee) tersebut, dengan ketentuan tanah pertanian tersebut tidak melebihi batas luas maksimum tanah yang diatur dalam Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menegaskan bahwa jumlah luas maksimum tanah Absentee yang dapat dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil adalah  $\frac{2}{5}$  (dua perlima) dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan. Apabila Pegawai Negeri Sipil telah memiliki tanah Absentee tersebut melebihi luas maksimum kepemilikan tanah yang diperbolehkan, maka sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, diberi kesempatan untuk mengajukan usul kepada Menteri Agraria mengenai

bagian atau bagian-bagian mana dari tanahnya yang diinginkan tetap menjadi miliknya dengan catatan tanah tersebut dikuasai oleh negara.

Tanah yang telah dikuasai oleh Pemerintah / Negara tersebut kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 diambil oleh Pemerintah untuk dibagi-bagikan kepada yang berhak atau digunakan oleh Pemerintah sendiri, diberikan pula ganti kerugian yang besarnya ditetapkan oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II yang bersangkutan dengan memperhatikan Keputusan Menteri Agraria Nomor. SK 978/Ka/1960, atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 (lima) tahun terakhir, yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanahnya, dengan menggunakan degressivitet sebagai berikut:

- a) Untuk 5 (lima) hektar yang pertama : tiap hektarnya 10 (sepuluh) kali hasil bersih setahun;
- b) Untuk 5 (lima) hektar yang kedua, ketiga, dan keempat : tiap hektarnya 9 (sembilan) kali hasil bersih setahun;
- c) Untuk yang selebihnya: tiap hektarnya 7 (tujuh) kali hasil bersih setahun: dengan ketentuan bahwa jika harga tanah menurut perhitungan tersebut diatas itu lebih tinggi daripada harga umum, maka harga umumlah yang dipakai untuk penetapan ganti kerugian tersebut.

Untuk kemudian Panitia Landreform Daerah Tingkat II berdasarkan ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 membagikannya kepada para petani menurut skala prioritas sebagai berikut:

- a) Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- b) Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- c) Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
- d) Penggarap yang belum sampai 3 (tiga) tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- e) Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik;

- f) Penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3);
- g) Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 Hektar;
- h) Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 Hektar;
- i) Petani atau buruh tani lainnya.

Ganti Kerugian bagi tanah Absentee yang dialihkan kepemilikannya oleh Pegawai Negeri Sipil haruslah diprioritaskan. Dengan besaran ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Ketentuan Penjelasan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan pemberian Ganti Kerugian dengan besaran ganti kerugian tersebut ditetapkan atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 (lima) tahun terakhir, yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelasnya. Dengan contoh cara menghitungnya adalah sebagai berikut:

Pertama dicari dahulu hasil bersih dari tanah-tanah kelebihan di seluruh Daerah Tingkat II yang bersangkutan selama 5 (lima) tahun berturut-turut. Misalnya tanah kelebihan ada 100 Ha (seratus hektar) sawah, hasil kotornya pada tahun 1957 ada 2000 kwintal padi, pada tahun 1958 ada 2200 kwintal padi, pada tahun 1959 ada 2600 kwintal padi, pada tahun 1960 ada 2400 kwintal padi, pada tahun 1961 ada 1800 kwintal padi, 1000 kwintal kotor. Hasil bersih 11.000 kwintal dibagi 2 (dua) menjadi 5500 kwintal padi. Hasil bersih rata-rata selama 5 (lima) tahun untuk:  $5500/5 = 1100$  kwintal. Hasil bersih rata-rata selama 5 (lima) tahun untuk 1 Ha (satu hektar) =  $1100 : 100 = 11$  kwintal padi. Harga 1 kwintal adalah Rp. 300,- nilai hasil bersih rata-rata 5 (lima) tahun tiap-tiap hektar adalah  $11 \times \text{Rp. } 300,- = \text{Rp. } 3.300,-$ .

Setelah diketahui nilai hasil bersih tiap-tiap hektarnya, kemudian disesuaikan dengan golongan kelas tanah misalnya: kelas I = Rp. 3500, kelas II = Rp. 3000, Kelas III = Rp. 2.500 dan seterusnya.

Perhitungan terkait dengan ganti kerugian atas kelebihan tanah Absentee tersebut menurut pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 diberikan sejumlah 10% (sepuluh persen) dalam bentuk uang simpanan di BKTN dan sisanya dalam bentuk surat hutang Landreform. Surat Hutang Landreform ini dapat digunakan untuk keperluan pembangunan

industri. Penukarannya dengan barang-barang modal dinilai dengan harga nominalnya, artinya harga yang tercantum dalam surat hutang landreform tersebut. Penukaran surat hutang Landreform dimulai 2 (dua) tahun setelah tahun surat hutang Landreformi itu dikeluarkan. Tiap tahunnya dikeluarkan sebagai jumlah nilai surat hutang Landreform, demikian hingga semuanya akan dilunasi dalam jangka waktu 12 tahun.

Terhadap tentang kemungkinan pengecualian-pengecualian ini. Dikemukakan dalam 10 ayat (3) UUPA diatur dalam Pasal 41 UUPA *juncto* Pasal 53 UUPA sebagai berikut:

“Hak Pakai 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 Undang-Undang ini”.<sup>18</sup>

Dalam UUPA ini dianut sebagai prinsip bahwa tanah untuk pertanian sedapatnya dikerjakan oleh pemiliknya sendiri berdasarkan Pasal 10 UUPA. Tetapi mengingat keadaan dewasa ini, maka susunan masyarakat pertanian untuk sementara waktu yang akan datang masih memerlukan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya. Bentuk hubungan antara pemilik dan pihak yang mengerjakan tanah tersebut antaranya adalah gadai, usaha bagi hasil, menumpang dan sewa tanah untuk pertanian. Terhadap Hak Pakai ini tidak bertentangan dengan jiwa UUPA (Landreform). Selanjutnya, Urip Santoso menyatakan menurut hukum adat, jangka waktu perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil) hanya berlaku satu tahun dan dapat diperpanjang. Akan tetapi perpanjangan jangka waktunya tergantung pada kesediaan pemilik tanah, sehingga bagi penggarap tidak ada jaminan untuk dapat menggarap dalam waktu yang layak, keadaan ini menjadi penyebab penggarap bersedia menerima syarat-syarat penggarapan

---

<sup>18</sup> Pasal 41 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

yang berat, tidak adil, dan mengandung sifat-sifat pemerasan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 mengatur jangka waktu perjanjian bagi hasil (Hak Usaha Bagi Hasil), yaitu:

- 1) Lamanya jangka waktu perjanjian bagi hasil untuk tanah sawah sekurang-kurangnya tiga tahun dan untuk tanah kering sekurang-kurangnya lima tahun. Yang dimaksud tahun disini adalah tahun tanaman, bukan tahun kalender;
- 2) Perjanjian tidak terputus karena pemindahan Hak Milik atas tanah yang bersangkutan kepada pihak lain. Bilamana terjadi pemindahan Hak Milik atas Tanah yang dibagihasilkan itu kepada orang lain, perjanjian bagi hasil yang bersangkutan tidak terputus. Dalam hal demikian, hak dan kewajiban pemilik lama akan berpindah kepada pemilik yang baru;
- 3) Jika penggarap meninggal dunia, maka perjanjian bagi hasil itu dilanjutkan oleh ahli warisnya dengan hak dan kewajiban yang sama;
- 4) Pemutusan perjanjian bagi hasil sebelum berakhirnya jangka waktu perjanjian hanya dimungkinkan apabila jika ada persetujuan kedua belah pihak yang bersangkutan dan hal itu dilaporkan kepada Kepala Desa.

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka kepemilikan tanah pertanian secara guntai / Absentee oleh Pegawai Negeri Sipil dan pensiunan Pegawai Negeri Sipil dapat pula dipekerjakan secara bagi hasil, mengingat selama bertugas sebagai Pegawai Negeri Sipil tidak dapatnya memiih tempat tugas sesuai dengan domisili tempat tinggalnya. Begitupula kepemilikan tanah absentee bagi para pensiunan Pegawai Negeri Sipil juga diperuntukkan karena faktor usia dari pensiunan Pegawai Negeri Sipil tersebut yang sudah tidak lagi produktif untuk bekerja, dan keseharian yang sangat berbeda dengan para petani di pedesaan. Oleh sebab itulah bagi hasil atas kepemilikan tanah absentee semasa setelah Pensiun bertugas dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) ditujukan sebagai rasa terimakasih negara atas

pengabdian yang selama ini dilakukan dengan baik, serta untuk tetap menjaga kesejahteraan para pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut dimana gaji yang diterima setelah pensiun sudah pasti tidak sebanyak gaji yang diterima semasa bertugas sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS).

## **KESIMPULAN**

Pada dasarnya Tanah Pertanian merujuk pada semangat Landreform adalah dikerjakan sendiri oleh penduduk sekitar yang juga sebagai pemilik atas tanah pertanian tersebut. Namun, Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) oleh Pegawai Negeri Sipil / PNS adalah boleh. Karena terdapat pengecualian-pengecualian yang telah diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977.

Terhadap pengecualian Larangan kepemilikan Tanah Secara Absentee oleh Pegawai Negeri Sipil. Terhadap tanah tersebut Pegawai Negeri Sipil / PNS diberikan pilihan-pilihan atau opsi terkait kepemilikan tanah tersebut. Pilihan tersebut dapat berupa mengalihkan Hak kepemilikan. Tetapi Pegawai Negeri Sipil juga dapat menggunakan Hak Pakai dan Hak Sementara atas tanah tersebut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Doner, Peter, *Land Reform and Economic Development*, Penguin Books, Australia, Ltd, 1972
- Gautama, Sudargo, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, 1986, Bandung
- Jhon M dan Hassain Sadhily, Echols, *Kamus Inggris-Indonesia (an English-Indonesia Dictionary)*, Jakarta, Gramedia, 2012.
- Munif, H. Akh, ***Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Dalam Pembangunan (Kajian atas Perpres No. 65 Tahun 2006)***, Jurnal Yustitia Madura, Volume 11, No.1 Mei 2011
- Perangin-angin, Effendi, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Rajawali Press, Jakarta, 1986.

- Rumondang Siburian, Artha, *Eksistensi Larangan Kepemilikan Tanah Secara Latifundia dan Absentee (Guntai) : studi di kantor pertanahan Kabupaten Deli Serdang*, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2009
- Soimin, Soedharyo, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.
- [Http://www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id). Rencana Strategis Kementerian BPN.ATR 2015-2019, halaman 9 diakses pada Rabu, 19 Juli 2017, Pukul 14.53 WIB.
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2012
- Sholikhah, Fitri Nur, *Peralihan Hak Tanah Absentee Berkaitan Dengan Pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di Kabupaten Karanganyar*, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2009
- Sulastriyono, Widhiana H P., ***Tanah Pekulen Dalam Struktur Hukum Agraria di Jawa***, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 28, Nomor 3, Oktober 2016
- Wiradiputra, R., *Agraria (Hukum Tanah)*, Djambatan, 1954, Purwakarta