

**TESIS**

**EFEKTIVITAS PENGATURAN TANAH ABSENTEE DALAM  
KAITANNYA DENGAN HIBAH TANAH**

***EFFECTIVENESS OF ABSENTEE LAND ARRANGEMENTS IN  
RELATION TO LAND GRANTS***



Oleh:

**INDRIANA SALDI KAVRIYANI**

NIM. B022192015

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**HALAMAN JUDUL**  
**EFEKTIVITAS PENGATURAN TANAH *ABSENTEE* DALAM  
KAITANNYA DENGAN HIBAH TANAH**  
***EFFECTIVENESS OF ABSENTEE LAND ARRANGEMENTS  
IN RELATION TO LAND GRANTS***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada Program  
Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh :

**INDRIANA SALDI KAVRIYANI**

NIM. B022192015

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**TESIS**

**EFEKTIVITAS PENGATURAN TANAH ABSENTEE  
DALAM KAITANNYA DENGAN HIBAH TANAH**

Disusun dan diajukan oleh:

**INDRIANA SALDI KAVRIYANI  
B022192015**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 16 Agustus 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui:

Pembimbing Utama



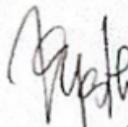
**Dr. Sri Susvanti Nur, S.H., M.H.**  
NIP. 19641123 199002 2 001

Pembimbing Pendamping



**Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.**  
NIP.19840818 201012 1 005

Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan



**Dr. Sri Susvanti Nur, S.H., M.H.**  
NIP.19641123 199002 2 001

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin



**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.**  
NIP.19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Indriana Saldi Kavriyani  
N I M : B022192015  
Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang berjudul **EFEKTIVITAS PENGATURAN TANAH ABSENTEE DALAM KAITANNYA DENGAN HIBAH TANAH** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Agustus 2023

Yang membuat pernyataan,



**Indriana Saldi Kavriyani**  
**NIM. B022192015**

## UCAPAN TERIMAKASIH

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum warahmatullah wabarakatuh

Segala puji dan syukur kehadiran Allah ﷻ yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya serta tak lupa peneliti haturkan salam dan salawat atas junjungan Nabi Muhammad ﷺ sehingga proses belajar mengajar pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin sampai dengan penulisan tesis dengan judul “Efektivitas Pengaturan Tanah *Absentee* Dalam Kaitannya Dengan Hibah Tanah” ini dapat diselesaikan dengan baik. *Alhamdulillah*.

Penghargaan yang setinggi-tingginya peneliti persembahkan kepada orang-orang yang telah menyebutkan nama peneliti di setiap sujudnya, Ayahanda Anthon dan Ibunda Iudia yang dengan ikhlas, sabar dan penuh kasih sayang selalu mendoakan peneliti hingga sampai pada tahap ini. Tak lupa peneliti haturkan terima kasih kepada suami Kamal tercinta dan tersayang yang senantiasa memberikan dukungan tenaga, modal, dan moral guna penyelesaian penyusunan tesis ini.

Peneliti menyadari, begitu banyak kendala dan hambatan dalam menyelesaikan tesis ini. Namun, berkat arahan, bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak, tesis ini dapat terselesaikan dengan baik meskipun tak dapat dipungkiri masih banyak kekurangan di dalamnya. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati peneliti menyampaikan terima kasih yang sangat mendalam kepada Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku

Pembimbing Utama dan Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Pembimbing Pendamping atas kesediaan waktu, segala kesabaran, bantuan, bimbingan, nasihat, arahan, dan juga saran yang diberikan selama ini kepada peneliti. Rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya peneliti sampaikan pula kepada Prof. Dr. Abrar Saleng, S.H., M.H. selaku penguji, Dr. Kahar Lahae, S.H., M. Hum. selaku penguji dan Dr. Muhammad Aswan, S.H., M.Kn. selaku penguji yang telah memberikan arahan, saran dan masukan untuk perbaikan tesis ini.

Ucapan terima kasih juga peneliti sampaikan kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. drg. Muhammad Ruslin, M. Kes., Ph. D, Sp.BM(K) (Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan), Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph.D., Apt. (Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan dan Keuangan), Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M. Hum. (Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni dan Sistem Informasi), Prof. Dr. Eng. Adi Maulana, S.T., M.Phil. (Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan dan Bisnis);
2. Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H., M. A.P selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof.Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

3. Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H. selaku Penasehat Akademik peneliti selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Para Bapak dan Ibu Dosen Pengajar Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pengalaman selama perkuliahan berlangsung;
6. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bantuan sehingga peneliti dapat menyelesaikan studi dengan baik;
7. Ibu Irma selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Luwu yang memberikan bantuan dan informasi terkait dengan penulisan tesis ini.
8. Ibu Marwah, S.H. selaku Kepala Seksi Penataan dan Pemberdayaan di Kantor Pertanahan Nasional Kota Palopo yang telah mempermudah peneliti untuk mendapatkan informasi dan bersedia untuk dilakukan wawancara.
9. Bapak Achmad Ridha, S.H., M.H selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang telah membantu dan mempermudah peneliti dalam mendapatkan informasi.

10. Teruntuk Alvi, Sasti, Puput dan Reyhan sahabat saya di S2 Kenotariatan terima kasih atas segala perhatian, dukungan dan bantuan yang telah diberikan kepada peneliti.
11. Rekan-rekan Mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin VERUM 2019 dan Kelas A terima kasih atas kebersamaannya dan dukungan selama ini.
12. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang turut membantu serta menyumbangkan pemikirannya kepada peneliti dalam menyelesaikan tesis ini.

Peneliti menyadari bahwa dalam tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, baik dari segi isi maupun dari segi penulisan. Oleh karena itu dengan ikhlas dan terbuka peneliti mengharapkan saran, masukan dan kritikan yang bersifat membangun. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang membutuhkannya.

*Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Makassar, 01 Maret 2023

**Indriana Saldi Kavriyani**

## ABSTRAK

### **INDRIANA SALDI KAVRIYANI (B022192015), Efektivitas Pengaturan Tanah *Absentee* Dalam Kaitannya Dengan Hibah Tanah (dibimbing oleh Sri Susyanti Nur dan Muhammad Ilham Arisaputra)**

Penelitian ini bertujuan untuk (1) menganalisis efektivitas pengaturan tentang tanah *absentee* dalam perbuatan hibah tanah (2) menganalisis implikasi hukum perbuatan hibah tanah yang objeknya tanah *absentee*.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum empiris, berupa penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Sumber data diperoleh melalui sumber bahan primer, sekunder, serta mewawancarai Kepala Kantor Pertanahan Nasional Kota Palopo beserta Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa, Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Luwu dan wawancara kepada PPAT Kota Palopo dan Kabupaten Luwu. Penelitian ini selanjutnya dianalisis secara kualitatif setelah analisis data selesai, hasilnya disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Efektivitas pengaturan tanah *absentee* dalam pelaksanaan ketentuan larangan kepemilikan tanah *absentee* tidak mempunyai kekuatan eksekusi sehingga pengaturan tanah *absentee* sudah tidak efektif lagi dikarenakan perubahan zaman di Kota Palopo dan Kabupaten Luwu yang menyebabkan tidak efektifitasnya lagi pengaturan tanah *absentee* disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya; faktor masyarakat, faktor budaya, faktor hukum, faktor instansi (sarana dan prasarana), faktor aparat atau penegakan sanksi, dan faktor kewenangan pemerintah dan (2) Implikasi hukum terhadap perbuatan hibah yang menimbulkan terjadinya tanah *absentee* merujuk pada situasi di mana pemilik tanah tidak aktif atau tidak hadir dalam pengelolaan dan pemeliharaan tanah mereka. Akibatnya, tanah tersebut mungkin tidak terawasi dengan baik atau tidak dimanfaatkan secara optimal. Tindakan tersebut dapat berupa pengenaan denda, pengambilalihan atau pengaturan ulang kepemilikan tanah, atau langkah-langkah lain sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Kata kunci : Efektivitas, Tanah *Absentee*

## ABSTRACT

**INDRIANA SALDI KAVRIYANI (B022192015), *Effectiveness Of Absentee Land Arrangements In Relation To Land Grants (guidance of Sri Susyanti Nur as main tutor and Muhammad Ilham Arisaputra as companion tutor)***

*This study aims to (1) analyze the effectiveness of regulation regarding absentee land in land grant deeds and (2) analyze the legal implications the act of granting land whose object is absentee land.*

*This study uses a empirical legal research type, in the form of legal research conducted by examining primary data, namely data obtained directly from the public. Sources of data were obtained through primary and secondary sources, as well as interviewing the Head of the National Land Office for Palopo City and the Head of the Dispute Control and Handling Section, the National Land Office for Luwu Regency and interviews with PPAT for Palopo City and Luwu Regency. This research is then analyzed qualitatively after the data analysis is complete, the results are presented descriptively.*

*The results of this study indicate that (1) The effectiveness of absentee land regulation in implementing the provisions prohibiting absentee land ownership does not have the power of execution so that absentee land regulation is no longer effective due to changing times in Palopo City and Luwu Regency which has made absentee land regulation ineffective again due to some of them; community factors, cultural factors, legal factors, agency factors (facilities and infrastructure), apparatus factors or enforcement of sanctions, and government authority factors (2) Legal implications for the act of grants that lead to absentee land refers to a situation where the land owner is not active or absent in the management and maintenance of their land. As a result, the land may not be properly maintained or utilized optimally. Such action can be in the form of imposing fines, taking over or rearranging land ownership, or other steps in accordance with applicable regulations.*

*Keywords: Effectiveness, Absentee Land*

## DAFTAR ISI

|  |             |
|--|-------------|
| <b>HALAMAN JUDUL</b> .....                           | <b>ii</b>   |
| <b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....                     | <b>iii</b>  |
| <b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....                     | <b>iv</b>   |
| <b>UCAPAN TERIMAKASIH</b> .....                      | <b>v</b>    |
| <b>ABSTRAK</b> .....                                 | <b>ix</b>   |
| <b>ABSTRACT</b> .....                                | <b>x</b>    |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....                              | <b>xi</b>   |
| <b>DAFTAR TABEL</b> .....                            | <b>xiii</b> |
| <b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....                         | <b>xiv</b>  |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....                       | <b>1</b>    |
| A. Latar Belakang .....                              | 1           |
| B. Rumusan Masalah .....                             | 15          |
| C. Tujuan Penelitian .....                           | 15          |
| D. Manfaat Penelitian .....                          | 15          |
| E. Orisinalitas Penelitian.....                      | 16          |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....                 | <b>20</b>   |
| A. Tinjauan Umum Tentang Tanah <i>Absentee</i> ..... | 20          |
| B. Hibah Tanah.....                                  | 24          |
| C. Reforma Agraria Di Indonesia .....                | 29          |
| D. Landasan Teori .....                              | 32          |
| 1. Teori Efektivitas Hukum.....                      | 32          |
| 2. Teori Kepastian Hukum .....                       | 35          |
| E. Kerangka Pikir .....                              | 38          |
| F. Definisi Operasional .....                        | 41          |
| <b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....               | <b>43</b>   |
| A. Tipe Penelitian .....                             | 43          |
| B. Lokasi Penelitian .....                           | 43          |
| C. Populasi dan Sampel .....                         | 44          |
| D. Jenis dan Sumber Data.....                        | 45          |

|   |            |
|---|------------|
| E. Teknik Pengumpulan Data.....   | 45         |
| F. Analisis Data .....  | 46         |
| <b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>   | <b>47</b>  |
| A. Efektivitas Pengaturan Tentang Tanah <i>Absentee</i> Dalam<br>Perbuatan Hibah Tanah..... | 47         |
| B. Implikasi Hukum Perbuatan Hibah Tanah Yang Objeknya<br>Tanah <i>Absentee</i> .....       | 90         |
| <b>BAB V PENUTUP.....</b>   | <b>112</b> |
| A. Kesimpulan .....   | 112        |
| B. Saran.....   | 113        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b>   |            |

## DAFTAR TABEL

|          |  |    |
|----------|--|----|
| Tabel 1. | Keterangan Notaris/PPAT Kota Palopo Yang Pernah Membuat Akta Hibah .....   | 58 |
| Tabel 2. | Keterangan Notaris/PPAT Kota Palopo Objek Akta Hibah Yang Dibuat Berupa Tanah <i>Absentee</i> .....                                    | 59 |
| Tabel 3. | Keterangan Notaris/PPAT Kota Palopo Dalam Pembuatan Akta Hibah Memperhatikan Ketentuan Tentang Tanah <i>Absentee</i> .....             | 60 |
| Tabel 4. | Keterangan Notaris/PPAT Kota Palopo Terkait Pembuat Akta Hibah Dengan Objek Tanah <i>Absentee</i> Pernah Menghadapi Masalah Hukum..... | 61 |
| Tabel 5. | Keterangan Notaris/PPAT Kota Palopo Pengaturan Tentang Tanah <i>Absentee</i> Yang Ada Saat Ini Masih Relevan.....                      | 62 |
| Tabel 6. | Kepemilikan Tanah <i>Absentee</i> Di Kota Palopo Tahun 2022-2023.....  | 66 |
| Tabel 7. | Kepemilikan Tanah <i>Absentee</i> Di Kabupaten Luwu Tahun 2022-2023.....   | 69 |
| Tabel 8. | Jumlah Perolehan Hak Secara Hibah Di Kota Palopo.....  | 95 |
| Tabel 9. | Jumlah Perolehan Hak Secara Hibah Di Kabupaten Luwu .....  | 96 |

## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Surat Pra Penelitian
- Lampiran 2. Surat Izin Penelitian
- Lampiran 3. Surat Telah Melakukan Penelitian
- Lampiran 4. Kuesioner
- Lampiran 5. Surat Pernyataan *Absentee*
- Lampiran 6. Data Kepemilikan Tanah *Absentee* di Kabupaten Luwu
- Lampiran 7. Dokumentasi

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang berasal dari karunia Tuhan Yang Maha Esa. Tanah sangat penting bagi seluruh manusia sehingga tanah mempunyai nilai, tanah memiliki hubungan dengan kehidupan seluruh manusia sehingga menurut salah satu pakar Ter Haar memberikan definisi bahwa tanah adalah tempat tinggal, tanah memberikan kehidupan serta penghidupan, tanah juga sebagai tempat manusia dimakamkan yang memiliki sifat *magis religius*. Hal ini berarti kehidupan seluruh manusia tidak luput dari tanah.<sup>1</sup> Dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Pada saat manusia meninggal dunia masih memerlukan tanah untuk penguburannya.<sup>2</sup>

Hukum pertanahan tidak terlepas atau tidak dapat dipisahkan dari tujuan dan usaha reformasi hukum sistem keagrariaan. Tujuan yang dimaksud agar tanah (permukaan bumi), air dan segala kekayaan yang ada di atas dan di dalam tanah (bumi) serta yang ada di atas, di dalam atau di bawah air bermanfaat untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atau kesejahteraan umum atas dasar

---

<sup>1</sup> Sri Susyanti Nur, *Bank Tanah*, As Publishing, Makassar, 2010, hal. 1.

<sup>2</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, "Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria Di Indonesia", *Jurnal Yuridika*, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Vol. 28, No. 2, Mei-Agustus 2013, hal. 1.

keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>3</sup> Sebagaimana yang telah diamanatkan sesuai Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut "UUD NRI"), memuat aturan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasi oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Persoalan tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti penting sekali oleh karena sebagian besar dari kehidupan manusia bergantung pada tanah. Agama mengajarkan bahwa manusia berasal dari tanah. Selain itu tanah merupakan harta yang mempunyai sifat permanen karena memberikan suatu kemantapan untuk dicadangkan bagi kehidupan di masa datang dan pada akhirnya tanahlah yang dijadikan tempat persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia.<sup>4</sup> Di Indonesia penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah masih belum begitu tertib dan terarah dalam artian masih banyak penggunaan tanah yang saling tumpang tindih (*overlapping*) dalam berbagai kepentingan yang tidak sesuai dengan rencana Tata Guna Tanah baik secara nasional maupun secara regional.<sup>5</sup>

Program *Landreform* merupakan program yang harus dilaksanakan dalam rangka PELITA III merupakan trilogi pembangunan

---

<sup>3</sup> Abrar Saleng, *Kapita Selekta Hukum Sumberdaya Alam*, Membumi Publishing, Makassar, 2013, hal. 125

<sup>4</sup> Abdurrahman, *Beberapa Aspekta Tentang Hukum Agraria Seri Hukum Agraria V*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 1-2.

<sup>5</sup> *Ibid.*

yang bertujuan terciptanya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan UUD NRI berkenaan dengan usaha penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka memanfaatkan tanah secara berdaya guna dan optimal agar dapat memakmurkan tanahnya, serta untuk keamanan bagi pemilik tanah (seperti sulitnya transportasi) guna meningkatkan kesejahteraan rakyat, mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga peraturan *landreform* melarang penguasaan tanah pertanian secara guntai (*abseente*) yang artinya mempunyai tanah yang terletak diluar daerah kecamatan tempat tinggal. Ketika seseorang mewaris tanah dan peralihan tersebut menyebabkan melanggar peraturan *landreform*, walaupun peralihan hak tidak dapat dicegah atau dilarang, namun dapat diatur sebagaimana yang ditentukan sehingga tidak melanggar ketentuan yang berlaku.

Tindakan yang bisa diambil adalah pindah untuk bertempat tinggal di kecamatan yang mana tanah itu terletak atau mengalihkan penguasaan tanah kepada orang lain yang memenuhi persyaratan, pengalihan tersebut boleh dengan menjual atau menghibahkan tanah tersebut kepada orang yang bertempat tinggal di kecamatan itu dan ketika seseorang mewaris tanah melebihi batas maksimum, maka dapat menjual tanahnya yang lama atau yang diwarisinya sehingga dapat menguasai tanah dalam batas yang diperbolehkan. Apabila tindakan tersebut tidak dilakukan, maka tanah yang dikuasai secara

melanggar peraturan *landreform* tersebut dapat diambil oleh pemerintah untuk kemudian dibagikan kepada orang-orang yang berhak menerima dan kepada pemegang hak atas tanah tersebut diberi ganti rugi sesuai dengan peraturan *landreform*.<sup>6</sup>

Dasar pokok landasan hukum pelaksanaan *landreform* di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut “UUPA”), beberapa pasal yang berkaitan dengan pelaksanaan *landreform* adalah:

1. Pasal 7 yang menentukan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.
2. Pasal 13 ayat (2) menyebutkan bahwa pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dan organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
3. Pasal 14 yang mengatur kewajiban pemerintah untuk mengadakan rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa baik tingkat pusat maupun daerah.
4. Pasal 17 menentukan bahwa:
  - (1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
  - (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundang-undangan didalam waktu yang singkat.
  - (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti rugi, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah.

---

<sup>6</sup> Soilia Riyanti, *Perolehan Tanah Melalui Lelang Menimbulkan Pemilikan Tanah Absentee (Analisa Kasus: Kutipan Risalah Lelang Nomor: 406/2013)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2014, hal 2-3.

- (4) Tercapainya batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Abdurrahman menjelaskan bahwa di dalam UUPA mengatur 3 masalah pokok, yaitu:<sup>7</sup>

1. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Penetapan lebih lanjut untuk menetapkan daerah di Indonesia sebagai daerah tanah padat, kurang padat dan cukup padat serta sangat padat telah ditetapkan Surat Keputusan Menteri Agraria, tanggal 31 Desember 1960 No. Sk 978/Ka/1960, akan tetapi dengan terjadinya perkembangan penduduk di daerah yang bersangkutan maka penentuan tersebut pada saat sekarang sudah tidak cocok lagi dan sudah saatnya untuk ditinjau kembali.
2. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan yang dapat mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian yang terlampaui kecil.
3. Penetapan pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang dijadikan. Pasal 7 ayat (1) menentukan apabila seseorang menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada waktu mulai berlakunya peraturan tersebut sudah berlangsung 7 tahun atau lebih, maka wajib mengembalikan tanah kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran uang tersebut.

Berdasarkan dengan pokok permasalahan di atas Pasal 10 ayat

(1) UUPA, menentukan bahwa:

“setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”

Oleh karena itu, tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh yang memiliki tanah pertanian

---

<sup>7</sup> Abdurrahman, *Op.Cit.*, hal. 50.

tersebut yang mana pada intinya dilarang memiliki tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya.<sup>8</sup> Terkait dengan apa yang tertuang dalam UUPA tersebut di atas, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (yang selanjutnya disebut “PP No. 224 Tahun 1961”), yang dimaksudkan agar pemilik tanah pertanian untuk wajib mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif dan terus menerus yang bertujuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara *absentee* atau guntai. Dalam perkembangannya, PP No. 224 Tahun 1961 kemudian diubah dengan PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Tampaknya UUPA memang didesain untuk meningkatkan kedudukan mereka yang mendasarkan penghidupannya di bidang pertanian, sehingga dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur peningkatan kedudukan hukum petani, seperti pembatasan pemilikan tanah pertanian, larangan pemilikan tanah secara *absentee* bagi hasil pertanian, dan sebagainya.<sup>9</sup> Adapun larangan Pemilikan Tanah secara *absentee* berpangkal pada dasar

---

<sup>8</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2008, hal. 384-385.

<sup>9</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hal. 96.

hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA seperti tersebut di atas. Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 jo PP No. 41 Tahun 1964 menentukan bahwa:

“Pemilik tanah pertanian 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”.

Apabila kewajiban ini tidak dilaksanakan, maka tanah pertanian itu akan diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah pertanian. Sebelum berlakunya PP nomor 224/1961, mengenai pemilikan tanah pertanian secara *absentee* tidak dilarang. Baru sesudah berlakunya PP tersebut pada tanggal 24 September 1961, diberlakukannya pelarangan pemilikan atas tanah pertanian secara *absentee*.<sup>10</sup> Tidak banyak orang yang mengerti akan pelarangan tersebut dan masih banyak yang perlu lebih dijelaskan terutama apabila dikaitkan dengan perbuatan hukum, yaitu hibah yang mengakibatkan terjadinya tanah *absentee* dikarenakan penerima hibah berada diluar letak wilayah kecamatan harta hibah yang merupakan tanah pertanian.

Tujuan melarang kepemilikan tanah secara *absentee* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang

---

<sup>10</sup> Ni Made Puspawati, *Analisis Atas Tata Cara Pembebasan Hak Atas Tanah Dan Larangan Pemilikan Tanah Absentee Yang Tidak Berlaku Bagi Kawasan Industri (Terkait Jual Beli Lahan Pertanian Menjadi Kawasan Industri Di Daerah Karawang)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012, hal. 2-3.

bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.<sup>11</sup> Dengan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka pemilik tanah pertanian yang *absentee* dalam jangka waktu 6 bulan sejak tanggal 24 September 1961 wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan atau pindah ke kecamatan tersebut. Apabila dalam jangka waktu 6 bulan tidak cukup untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *absentee*, maka Menteri Agraria mengambil kebijakan memperpanjang hingga tanggal 31 Desember 1962. Dalam Surat Keputusan Menteri Agraria Nomor Sk VI/6/Ka/1962 oleh Menteri Pertanian dan Agraria dijelaskan bahwa:

“Mendahului dikeluarkannya Peraturan Pemerintah yang bersangkutan, memperpanjang jangka waktu untuk mengalihkan “tanah-tanah pertanian *absentee*” yang dimaksudkan dalam Pasal 3 PP No. 224 Tahun 1961 hingga akhir tahun 1962.

Akibat tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan. Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penerbitan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, (yang selanjutnya disebut PP No. 11/2010) disebutkan bahwa tanah yang telah dikuasai dan/atau dimiliki

---

<sup>11</sup> Budi Harsono, *Op.Cit.*, hal. 385.

baik yang sudah ada hak atas tanahnya maupun yang baru berdasar perolehan tanah di beberapa tempat masih banyak dalam keadaan terlantar. Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 PP No. 11/2010 memuat aturan bahwa:

“(2) Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.”

Mengenai pengertian tanah terlantar diatur juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (yang selanjutnya disebut PP No. 18/2021) Pasal 1 Angka (11) memuat aturan bahwa:

“Tanah terlantar adalah tanah hak, tanah hak pengelolaan, atau tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, atau tidak dipelihara.”

Sejalan dengan perkembangan zaman pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian (yang selanjutnya disebut “Permen No. 18/2016”) pada Permen No. 18/2016 mengatur mengenai pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah tersebut dengan batasan waktu yang diberikan selama 6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak apabila

tidak dipenuhi semenjak batasan waktu maka tanahnya akan jatuh kepada Negara dengan pemberian ganti rugi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1), (2), (3) dan (4) Permen No. 18/2016 memuat aturan bahwa:

“(1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak, harus:

- a. mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut; atau
- b. pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

(2) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, hak atas tanahnya hapus dantannya dikuasai langsung oleh Negara.

(3) Pemilik tanah yang tanahnya jatuh kepada Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan gantikerugian yang layak.

(4) Hapusnya hak atas tanah dan pemberian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturanperundang-undangan.”

Selain itu, terdapat pengecualian atas tanah *absentee* pada Pasal 8 Permen No. 18/2016 yang memuat aturan bahwa:

“ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) tidak berlaku bagi:

- a. Pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah;
- b. Pemilik tanah yang sedang menjalankan tugas Negara;
- c. Pemilik tanah yang menunaikan kewajiban agama;
- d. Pegawai negeri, pejabat militer dan/atau yang dipersamakan dengan mereka; atau
- e. Ketentuan lain yang ditetapkan oleh Menteri.”

Selaras dengan hal diatas, maka ada pengecualian terhadap tanah *absentee* yaitu pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Polisi Republik Indonesia (Polri) yang sedang menjalankan tugas negara. Pada Permen No. 18/2016 juga mengatur

terhadap pemilik tanah pertanian wajib mengusahakan dan memanfaatkan tanahnya apabila tidak dapat melakukan hal tersebut tanah pertanian dapat dilakukan dengan kerja sama dengan pihak lain dengan perjanjian tertulis sebagaimana Pasal 9 ayat (1),(2),(3) dan (4) memuat aturan bahwa:

“(1) Pemilik tanah pertanian perorangan wajib mengusahakan dan memanfaatkan tanahnya secara efektif sesuai dengan peruntukannya, paling lama 6 (enam) bulan sejak diterbitkan sertifikat hak atas tanah.

(2) Dalam hal pemilik tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat mengusahakan atau memanfaatkan tanahnya dapat bekerja sama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian tertulis.

(3) Pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus mengusahakan dan memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya.

(4) Pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu diatas Hak Milik sesuai dengan perjanjian dan dapat dibebani dengan Hak Tanggungan.”

Sehingga hal ini, mengacu keberhasilan pelaksanaan program *landreform* pemerintah Indonesia tanpa merugikan pemilik tanah pertanian yang tidak dapat mengusahakan tanahnya sendiri dengan melakukan kerja sama kepada pihak lain dengan diberikan hak pakai juga dapat dibebani dengan hak tanggungan. Lantas apabila terjadi perbuatan hukum yaitu hibah terhadap pemilik tanah pertanian yang menghibahkan tanah pertaniannya ke pihak lain akan tetapi letak tanah tersebut berbeda kecamatan atau wilayah dengan pihak yang ingin dihibahkan.

Hibah merupakan perbuatan hukum pemindahan hak kepemilikan yang sengaja dialihkan kepada pihak lain. Ada beberapa bentuk perbuatan hukum pemindahan hak selain dilakukan dengan cara hibah, di antaranya jual beli, tukar menukar, pemberian menurut adat, pemasukan dalam perusahaan (*inbreng*) dan hibah wasiat (*legaaf*). Pemindahan hak dilakukan pada waktu pemegang haknya masih hidup dan merupakan perbuatan hukum yang bersifat tunai, kecuali hibah wasiat.<sup>12</sup>

Pemberian hibah juga hanya bisa dilakukan atas benda-benda yang sudah ada. Apabila dilakukan terhadap benda-benda yang akan baru ada, maka hibah menjadi batal.<sup>13</sup> Objek hibah meliputi baik benda-benda bergerak maupun atas benda-benda tidak bergerak. Pejabat Pembuat Akta Tanah (yang selanjutnya disebut "PPAT") melalui kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah mendapatkan wewenang untuk membuat akta yang memuat kebenaran formal sesuai apa yang dinyatakan oleh para pihak kepada PPAT. Menurut Subekti,<sup>14</sup> akta berbeda dengan surat, yaitu suatu tulisan yang memang dengan sengaja dibuat untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa dan

---

<sup>12</sup> Boedi Harsono dalam Suisno, *"Tinjauan Yuridis Normatif Pemberian Hibah Dan Akibat Hukum Pembatalan Suatu Hibah Menurut Kompilasi Hukum Islam (KHI) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata"*, Jurnal Independent, Fakultas Hukum, Universitas Islam Lamongan, Vol. 5, No. 1, 2017, hal. 17.

<sup>13</sup> R Subekti (yang selanjutnya disebut subekti 1), *Aneka Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 95.

<sup>14</sup> R Subekti (yang selanjutnya disebut subekti 2), *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramitha, Jakarta, 2005, hal. 25.

ditandatangani.

Pembuatan Akta Hibah harus dilakukan di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 1682 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (yang selanjutnya disebut “BW”) yang memuat aturan bahwa “Tiada suatu hibah, kecuali yang disebutkan dalam Pasal 1687, dapat, atas ancaman batal, dilakukan selainnya dengan suatu akta notaris, yang aslinya disimpan oleh notaris itu”

Dalam praktiknya masih banyak ditemukan pemilikan hak atas tanah *absentee* yang diperoleh dari perbuatan hukum banyak dijumpai di masyarakat. Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* dapat saja terjadi apabila perolehannya dari perbuatan hibah tanah, dimana penerima hibah bertempat tinggal di luar letak wilayah kecamatan harta hibah yang berupa tanah pertanian berada. Sebagai contoh, seseorang yang bertempat tinggal di kota memperoleh hibah dari orang tuanya berupa tanah pertanian yang tertetak di desa. Hal ini secara otomatis menjadikan penerima hibah menjadi pemilik tanah *absentee*. Tanah pertanian tersebut tentunya akan tetap dikelola oleh penerima hibah meskipun penerima hibah bertempat tinggal di kota. Lain halnya apabila si penerima hibah membiarkan tanah *absentee* tersebut, dalam artian tidak mengurus serta tidak memanfaatkan tanah *absentee* sebagaimana yang telah diamanatkan undang-undang, sehingga kepemilikan tanahnya adalah dilarang menurut peraturan yang berlaku

dengan kata lain telah melakukan pelantaran tanah.

Sehubungan dengan adanya tanah *absentee*, agar tidak menciptakan terjadinya hal tersebut maka dikenal dengan adanya sistem hukum yaitu sistem perjanjian bagi hasil menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, harus dibuat oleh pemilik tanah dan penggarap secara tertulis dihadapan Kepala Desa dengan disaksikan oleh 2 orang saksi masing-masing dari pemilik tanah dan penggarap. Dalam perjanjian tersebut memerlukan pengesahan oleh Camat, dan Kepala Desa mengumumkan semua perjanjian bagi hasil yang diadakan agar diketahui oleh pihak ketiga (masyarakat luas)

Oleh karena itu perlu adanya kejelasan atau efektivitas mengenai berlakunya pelarangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* termasuk apakah dokumen-dokumen yang dipersiapkan harus mengandung unsur pelarangan kepemilikan tanah *absentee* atau mendapatkan pengecualian, terkait dengan pemindahan hak kepemilikan yang dilakukan oleh pemberi hibah ke penerima hibah yang masih bertempat kedudukan diluar letak tanah yang dihibahkan tersebut.

Sehubungan dengan latar belakang diatas maka mendorong penulis untuk melakukan penelitian serta menuangkannya dalam bentuk tesis yang berjudul “**Efektivitas Pengaturan Tanah *Absentee* Dalam Kaitannya Dengan Hibah Tanah**” untuk menjawab kedua rumusan masalah yaitu, efektivitas aturan tentang tanah *absentee*

dalam pembuatan akta hibah atas tanah pertanian dan implikasi hukum terhadap pembuatan akta hibah yang objeknya tanah *absentee*.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah efektivitas pengaturan tentang tanah *absentee* dalam perbuatan hibah tanah?
2. Bagaimana implikasi hukum perbuatan hibah tanah yang objeknya tanah *absentee*?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk menganalisis efektivitas pengaturan tentang tanah *absentee* dalam perbuatan hibah tanah.
2. Untuk menganalisis implikasi hukum perbuatan hibah tanah yang objeknya tanah *absentee*.

## **D. Manfaat Penelitian**

Selain tujuan diatas tentunya dalam penelitian ini juga mempunyai beberapa manfaat, diantaranya sebagai:

1. Manfaat Akademis/Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan referensi teoritis karya ilmiah di bidang hukum, khususnya mengenai efektivitas pengaturan tanah *absentee* dalam kaitannya dengan hibah tanah.

## 2. Manfaat Praktis

Sebagai tambahan wawasan pengetahuan tentang efektivitas pengaturan tentang tanah *absentee* beserta implikasinya.

## 3. Sebagai bahan referensi bagi penelitian yang sama dengan penelitian ini.

### E. Orisinalitas Penelitian

Setelah peneliti melakukan penelusuran terhadap judul dan permasalahan yang sama di website perpustakaan beberapa perguruan tinggi di Indonesia, diperoleh hasil bahwa terdapat beberapa penelitian dengan topik yang berhubungan erat dengan penelitian ini, yaitu Efektivitas Pengaturan Tanah *Absentee* Dalam Kaitannya Dengan Hibah Tanah. Adapun penelitian tersebut, antara lain:

1. Tesis Arsil Ardi Magister Kenotariatan Universitas Andalas Padang tahun 2017, yang berjudul “Larangan Pemilikan Tanah *Absentee* Dalam Lelang Eksekusi Hak Tanggungan Di Kabupaten Kampar”, dengan rumusan masalah sebagai berikut:
  - a. Bagaimana proses eksekusi tanah objek hak tanggungan di Kabupaten Kampar ?
  - b. Mengapa terjadi tanah pertanian *absentee* dalam pelelangan tanah tersebut?

Selanjutnya, hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum pelaksanaan lelang eksekusi tanah objek hak tanggungan di Kabupaten Kampar telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang

berkaitan dengan pelaksanaan lelang, namun terdapat ketidaksesuaian peraturan mengenai larangan pemilikan tanah *absentee* dengan pelaksanaan lelang tersebut. Untuk hasil lelang yang bertentangan dengan ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee*, Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar dapat melakukan proses balik nama dengan mengambil kebijakan (diskresi). Terhadap kebijakan tersebut disyaratkan kepada pemenang lelang untuk membuat surat keterangan berdomisili dan surat pernyataan yang berisikan bahwa yang bersangkutan berdomisili pada kecamatan tempat tanah tersebut berada dan pernyataan bahwa akan menggarap tanah itu langsung. Satu hal catatan penting yang didapat dari penelitian ini khususnya saat wawancara dengan Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar, bahwa sangat perlunya perhatian dari pemerintah/pembuat undang-undang tentang pembaharuan peraturan-peraturan mengenai pertanahan yang sudah sangat lama, karena tentu kondisi sosial dan ekonomi masyarakat era modern sangat berbeda dengan masyarakat zaman dahulu.

Perbedaan fokus kajian antara peneliti dengan penelitian tersebut, yaitu peneliti mengkaji lebih khusus mengenai implikasi hukum terhadap pembuatan akta hibah yang objeknya tanah *absentee* yang dimana peneliti fokus memfokuskan pada hibah tanah

*absentee* sedangkan penelitian sebelumnya fokus pada larangan lelang pada tanah *absentee* yang dijamin pada bank.

2. Tesis Soilia Riyanti Magister Kenotariatan Universitas Indonesia Depok tahun 2014, yang berjudul “Perolehan Tanah Melalui Lelang Menimbulkan Pemilikan Tanah *Absentee* (Analisa Kasus: Kutipan Risalah Lelang Nomor:406/2013)”, dengan rumusan masalah sebagai berikut:

- a. bagaimanakah cara pelaksanaan lelang tanah pertanian yang tidak menimbulkan pemilikan tanah *absentee* ?
- b. bagaimana perlindungan terhadap pihak kedua yang sudah memperoleh tanah *absentee* melalui lelang?

Selanjutnya, hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa lelang eksekusi tanah pertanian yang dimenangkan oleh subjek yang tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh peraturan-peraturan terkait, sehingga menimbulkan pemilikan tanah *absentee*, sebagaimana ternyata dalam kutipan risalah lelang Nomor: 406/2013. Adapun ara pelaksanaan lelang eksekusi tanah pertanian supaya tidak menimbulkan pemilikan tanah *absentee* yang pertama adalah Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang harus meneliti lebih cermat terlebih dahulu peraturan-peraturan yang terkait mengenai tanah pertanian, terutama mengenai subjek yang boleh memiliki tanah pertanian. Kemudian peraturan-peraturan tersebut khususnya mengenai syarat-syarat

subjek pemilikan tanah pertanian juga dimungkinkan untuk diumumkan pada waktu pengumuman lelang mengingat dalam peraturan terkait terdapat klausula “paling sedikit memuat”, selain itu sebelum lelang ada jangka waktu untuk melihat dan meneliti objek lelang untuk memastikan mengenai objek lelang.

Perbedaan fokus kajian antara peneliti dengan penelitian tersebut, yaitu peneliti mengkaji lebih khusus mengenai implikasi hukum terhadap pembuatan akta hibah yang objeknya tanah *absentee* dimana penelitian fokus pada akta hibah yang objeknya berupa tanah pertanian menimbulkan terjadinya tanah *absentee* sedangkan penelitian sebelumnya fokus pada lelang tanah yang menimbulkan terciptanya tanah *absentee*.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Tanah *Absentee*

Pada aturan UUPA dalam Pasal 7 *juncto* Pasal 17 menetapkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (*groot grondbezit*).<sup>15</sup> Dari pasal tersebut menjelaskan bahwa untuk mengakhiri dan mencegah tertumpuknya tanah di golongan-golongan dan orang-orang tertentu saja, dan dalam hal ini bukan hanya pemilikannya saja yang dilarang, melainkan juga penguasaan tanah dalam bentuk-bentuk lain.<sup>16</sup>

Kata *absentee* berasal dari kata latin "*absentee*" atau "*absentis*", yang berarti tidak hadir. Penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut "*absentee*" atau dalam Bahasa Sunda: "guntai" merupakan pemilikan tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang empunya.<sup>17</sup> Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224/1961 tentang pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun 1964) memuat aturan bahwa:<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Budi harsono, *Op.Cit.*, hal. 368

<sup>16</sup> *Ibid.*,

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 385.

<sup>18</sup> Pasal 3 ayat (1) PP No. 224/1961

“Pemilik tanah pertanian 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”.

Menunjukkan bahwa pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* menurut Peraturan Perundang-undangan tidak diperbolehkan, karena pada prinsipnya melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA yang mengatur bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Pengertian tanah pertanian menurut instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 Nomor: 9/1/12 diberikan penjelasan sebagai berikut:

“tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak”.

Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak memudahkan orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan, bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Soilia Riyanti, *Op.Cit.*, hal. 21

Tanah pertanian dalam Pasal 10 ayat (2) UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1960 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964, wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh yang memiliki tanah pertanian tersebut, pada intinya dilarang memiliki tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya.<sup>20</sup>

Tujuan melarang kepemilikan tanah secara *absentee* adalah agar hasil yang diperoleh dari perusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil. Dengan ketentuan-ketentuan tersebut diatas, maka pemilik tanah pertanian yang *absentee* dalam jangka waktu 6 bulan sejak tanggal 24 September 1961 wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan atau pindah ke kecamatan tersebut, apabila dalam jangka waktu 6 bulan tidak cukup untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *absentee*, maka Menteri Agraria mengambil kebijakan memperpanjang hingga tanggal 31 Desember 1962. Keputusan Menteri Agraria Nomor SK VI/6/Ka/1962 oleh Menteri Pertanian dan Agraria dijelaskan, bahwa pindah ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan haruslah diartikan benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru

---

<sup>20</sup> *Ibid.*,

sehingga mengerjakan tanah miliknya secara efisien, sehingga belum cukup jika seseorang hanya mempunyai kartu tanda penduduk di tempat yang baru, padahal dalam kenyataannya masih berada ditempat tinggalnya yang lama.<sup>21</sup>

Larangan tersebut diatas tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan asalkan jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya menurut Panitia *Landreform* Daerah Tingkat II masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien dalam hal pertimbangan waktunya. Seorang pemilik tanah pertanian yang meninggalkan kecamatan tempat letak tanahnya sehingga menjadi kepemilikan *absentee*, jika tidak dilaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang (Kepala Desa), pada waktu dua tahun terhitung sejak meninggalkan tempat kediamannya wajib memindahkan hak atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan yang bersangkutan, namun apabila dilaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka kewajiban tersebut harus dilaksanakan dalam waktu satu tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu dua tahun ia meninggalkan tempat tinggalnya, dikecualikan bagi mereka yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima pada waktu itu oleh Kepala Badan Pertanahan

---

<sup>21</sup> Budi Harsono, *Op.Cit.*, hal. 385

Nasional Republik Indonesia, bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka yang sedang menjalankan tugas Negara, termasuk pemilikan oleh istri dan anak-anaknya yang masih menjadi tanggungannya.<sup>22</sup>

## **B. Hibah Tanah**

Hibah adalah pemberian yang dilakukan oleh seseorang kepada pihak lain yang dilakukan ketika masih hidup dan pelaksanaan pembagiannya biasanya dilakukan pada waktu penghibah masih hidup. Hibah wasiat adalah pemberian harta oleh seseorang kepada pihak lain, baik itu keluarga, teman, atau pihak lain, melalui wasiat atau surat wasiat sebelum meninggal dunia. Wasiat ini berfungsi untuk mentransfer harta benda setelah kematian pemiliknya sesuai dengan keinginannya. Biasanya pemberian-pemberian tersebut tidak akan pernah dicela oleh sanak keluarga yang tidak menerima pemberian itu, oleh karena pada dasarnya seseorang pemilik harta kekayaan berhak dan leluasa untuk memberikan harta bendanya kepada siapapun. Sebenarnya hibah ini tidak termasuk materi hukum waris melainkan termasuk hukum perikatan yang diatur di dalam Buku Ketiga Bab kesepuluh *Burgerlijk Wetboek*.<sup>23</sup>

Dalam kamus istilah Islam, hibah diartikan sebagai sedekah harta diluar warisan dengan ketentuan maksimal 1/3 (sepertiga) dari

---

<sup>22</sup> *Ibid.*,

<sup>23</sup> Eman Suparman, *Hukum Waris Indonesia Dalam Perspektif Islam, Adat dan BW (Edisi Revisi)*, Refika Aditama, Bandung, 2018, hal.115.

hartanya.<sup>24</sup> Ketentuan tersebut menimbulkan penafsiran membatasi seseorang dalam berbuat kebaikan. Sebab apabila ia telah menghibahkan 1/3 (sepertiga) hartanya, itu berarti ia tidak boleh lagi untuk menghibahkan harta yang masih dimilikinya.

Hibah berbeda dengan pemberian-pemberian biasa, sebab pemberian biasa mempunyai arti yang lebih luas yaitu meliputi semua pemindahan hak milik tanpa balasan. Adapun hibah mempunyai arti yang lebih sempit yaitu pemberian atas hak milik penuh dari objek harta tertentu tanpa pengganti kerugian apapun. Pemindahan hak milik atau *levering* dalam hibah tidak perlu dilakukan apabila:<sup>25</sup>

1. Hibah dilakukan kepada seseorang yang tinggal dalam satu rumah.
2. Hibah yang dilakukan antara suami-isteri dan sebaliknya: Hibah dari seorang ayah kepada anak lelakinya atau dari seorang ibu kepada anak lelakinya;
3. Hibah yang dilakukan oleh seorang wali kepada seseorang yang berada di bawah perwaliannya;
4. Hibah yang dilakukan kepada seseorang yang sungguh-sungguh menguasai barang yang dihibahkan itu karena ia mendapat kepercayaan untuk menguasai barang tersebut sejak semula dari penghibahnya.

Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (yang selanjutnya disebut "BW"), hibah diatur dalam titel X Buku III yang dimulai dari Pasal 1666 sampai dengan Pasal 1693, Menurut Pasal 1666 BW, hibah drumuskan sebagai berikut: Hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah, pada waktu hidupnya, dengan

---

<sup>24</sup> Ahmad Roziq, *Hukum Islam di Indonesia edisi 1 cetakan 4*, Raja Sambung Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 467.

<sup>25</sup> Eman Suparman, *Op.Cit.*, hal. 115.

cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan di penerima hibah yang menerima penyerahan itu. Dari rumusan tersebut di atas, dapat diketahui unsur-unsur hibah, sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. Hibah merupakan perjanjian sepihak yang dilakukan dengan cuma-cuma. Artinya, tidak ada kontrak prestasi dari pihak penerima hibah
2. Dalam hibah selalu disyaratkan bahwa penghibah mempunyai maksud untuk menguntungkan pihak yang diberi hibah;
3. Yang menjadi objek perjanjian hibah adalah segala macam ana benda milik penghibah, baik berada berwujud maupun tidak berwujud, benda tetap maupun benda bergerak, termasuk juga segala macam piutang penghibah;
4. Hibah tidak dapat ditarik kembali;
5. Penghibah harta dilakukan pada waktu penghibah masih hidup
6. Pelaksanaan dari penghibahan dapat juga dilakukan setelah penghibah meninggal dunia;
7. Hibah harus dilakukan dengan akta PPAT.

Dalam Pasal 1666 ayat (2) BW memuat aturan bahwa “Undang-Undang tidak mengakui lain-lain hibah selain hibah diantara orang-orang yang masih hidup”. Secara sederhana, hibah dapat diartikan sebagai pemberian sebagian atau seluruh dari harta kekayaan seseorang kepada orang lain sewaktu masih hidup dan peralihan hak dari pemberi hibah kepada penerima hibah sudah berlangsung seketika itu juga.<sup>27</sup>

Hibah antara suami isteri selama perkawinan tidak diperbolehkan kecuali mengenai benda-benda bergerak yang bertubuh yang harganya tidak terlampau mahal. Demikian pula hibah tidak boleh

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 117-118.

<sup>27</sup> Anisitus Amanat, *Membagi Warisan Berdasarkan Pasal-Pasal Hukum Perdata BW Cetakan 3*, Raja Grafindo Permai, Jakarta, 2003, hal. 69.

dilakukan kepada anak yang belum lahir, kecuali kepentingan anak tersebut menghendaki. Ada beberapa orang tertentu yang sama sekali dilarang menerima penghibahan dari penghibah, yaitu:<sup>28</sup>

1. Orang yang menjadi wali atau pengampun si penghibah;
2. Dokter yang merawat penghibah ketika sakit Notaris yang membuat surat wasiat milik si penghibah.
3. Notaris/PPAT yang membuat surat wasiat milik si penghibah.

Meskipun hibah sebagai perjanjian sepihak yang menurut rumusannya dalam Pasal 1666 BW tidak dapat ditarik kembali, melainkan atas persetujuan pihak penerima hibah. Akan tetapi dalam Pasal 1688 BW dimungkinkan bahwa hibah dapat ditarik kembali atau bahkan dihapuskan oleh penghibah, yaitu:<sup>29</sup>

1. Karena syarat-syarat resmi untuk penghibahan tidak dipenuhi;
2. Jika orang yang diberi hibah telah bersalah melakukan atau membantu melakukan kejahatan lain terhadap penghibah;
3. Apabila penerima hibah menolak memberi nafkah atau tunjangan kepada penghibah, setelah penghibah jatuh miskin.

Dalam ketentuan Hukum Tanah Nasional yaitu UUPA mengatur bahwa semua Peralihan Hak Atas Tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PPAT sebagai Warga Negara sekaligus Pejabat yang berwenang membuat akta otentik mengenai

---

<sup>28</sup> Eman Suparman *Op.Cit.*, hal.118.

<sup>29</sup> *Ibid.*,

segala sesuatu perbuatan hukum berkaitan dengan peralihan Hak Atas Tanah, tunduk pada hukum dan peraturan perundangan yang berlaku.<sup>30</sup> Kewenangan dari pembuatan akta hibah tanah adalah PPAT yang memiliki hakikat dari jabatan PPAT adalah :<sup>31</sup>

1. PPAT adalah pejabat umum yang diberi tugas dan wewenang khusus memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa pembuatan akta yang membuktikan bahwa telah dilakukan dihadapannya perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun atau pemberian Hak Tanggungan atas tanah;
2. Akta yang dibuatnya adalah akta otentik, yang hanya dialah yang berhak membuatnya;
3. PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara, karena tugasnya di bidang penyelenggaraan pendaftaran tanah yang merupakan kegiatan dibidang Eksekutif/Tata Usaha Negara;
4. Akta PPAT bukan surat keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, karena akta adalah relaas, yaitu suatu laporan tertulis dari pembuat akta berupa pernyataan mengenai telah dilakukannya oleh pihak-pihak tertentu suatu perbuatan hukum dihadapannya pada suatu waktu yang disebut dalam akta yang bersangkutan;
5. Yang merupakan Keputusan PPAT sebagai Pejabat Tata Usaha Negara adalah keputusan menolak atau mengabulkan permohonan pihak-pihak yang datang kepadanya untuk dibuatkan akta mengenai perbuatan hukum yang mereka akan lakukan dihadapannya. Memberi keputusan menolak atau mengabulkan permohonan tersebut merupakan kewajiban PPAT. Dalam hal syarat-syaratnya dipenuhi wajib ia mengabulkan permohonannya. Sebaliknya dalam hal ada syarat yang tidak dipenuhi ia wajib menolaknya.

Dapat diketahui hibah terbagi dua diantaranya, hibah otentik dan hibah wasiat:

1. Hibah Otentik: Hibah otentik adalah hibah yang dilakukan secara resmi dan sah di hadapan notaris atau pejabat yang berwenang. Prosesnya diatur dan dicatat dalam akta notaris. Keberadaan akta notaris ini memberikan kepastian hukum dan perlindungan

---

<sup>30</sup> Duma Natalia D Saragi, *Cacat Yuridis Pembuatan Akta Hibah Oleh Pejabat Umum Yang Berwenang (Tijauan Yuridis Putusan Mahkamah Agung No. 850 K/PDT/2011*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012, hal. 20.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 23.

bagi pihak yang terlibat dalam hibah. Hibah otentik biasanya lebih aman karena prosesnya diawasi oleh pihak berwenang dan terdokumentasi dengan baik.

2. Hibah di Bawah Tangan: Hibah di bawah tangan adalah hibah yang dilakukan tanpa melibatkan notaris atau pejabat yang berwenang. Biasanya, hibah ini dilakukan secara lisan atau melalui surat perjanjian antara pihak yang memberikan hibah dan pihak penerima hibah. Hibah di bawah tangan ini lebih tidak formal dan kurang memiliki kekuatan hukum dibandingkan dengan hibah otentik.

### C. Reforma Agraria Di Indonesia

Pelaksanaan *Landreform* di Indonesia pada tahun 1960-an berfokus pada penataan tanah-tanah pertanian, dengan memberikan ketentuan terkait batas maksimal atas luas penguasaan tanah pertanian, dan melakukan redistribusi (pembagian ulang). Adanya perbedaan kepentingan dan nilai yang tidak sesuai dengan falsafah maupun prinsip UUPA dapat ditemukan dengan melakukan penelusuran ketentuan peraturan perundang-undangan pertanahan yang lahir sebagai bentuk peraturan pelaksanaan UUPA.<sup>32</sup>

Sejak lahirnya UUPA reforma agraria di Indonesia sebenarnya telah dimulai, pemerintah saat itu memfokuskan kegiatannya pada penataan dan redistribusi tanah pertanian yang dikenal dengan nama *landreform* yang merupakan inti dari *agrarian reform*. *Landreform* adalah suatu kegiatan penataan kembali secara berkelanjutan, berkesinambungan, dan teratur mengenai kepemilikan tanah, khususnya tanah pertanian. Objek dari *agrarian reform* bukan hanya

---

<sup>32</sup> Ismail Nurhasan, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Huma dan Magister Hukum UGM, Jakarta, 2007, hal. 4.

sekadar pengaturan tanah, tetapi lebih luas lagi objek *agrarian reform* menitikberatkan pada pengaturan dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.<sup>33</sup>

Reforma agraria secara yuridis dimuat dalam UUPA, yakni dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17. Namun demikian, makna reforma agraria yang termuat dalam Pasal 7, 10 dan 17 UUPA tersebut sangat sempit, hanya batas *landreform* saja. Pasal 7 UUPA mengatur tentang larangan kepemilikan tanah yang melampaui batas, Pasal 10 UUPA mengatur tentang kewajiban bagi setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Adapun Pasal 17 mengatur tentang luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum.<sup>34</sup>

Reforma Agraria adalah agenda besar bangsa yang membutuhkan perencanaan penyelenggaraan yang cermat guna memastikan tercapainya tujuan. Secara garis besar, mekanisme penyelenggaraan reforma agraria mencakup empat lingkup kegiatan utama, antara lain:<sup>35</sup>

1. penetapan obyek;
2. penetapan subyek;
3. mekanisme dan *deleverly system* reforma agraria; dan

---

<sup>33</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria Di Indonesia*, *Op.Cit.*, hal 4.

<sup>34</sup> *Ibid.*,

<sup>35</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, *Access Reform Dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*, Disertasi. Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2015, hal. 236.

#### 4. *access reform*.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia telah gencar melaksanakan program *landreform* yang lebih berpihak kepada petani/penggarap. *Landreform* tidak hanya menjadi dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini memberikan peluang terjadinya proses industrialisasi yang kokoh.<sup>36</sup> Pelaksanaan *landreform* dirasa tidak lengkap jika tidak diikuti dengan kegiatan *access reform* yang berupa pembinaan dan fasilitasi pasca redistribusi tanah.

Secara substantif, era pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla tidak lagi mendefinisikan reforma agraria secara “sempit”, yakni pengaturan kembali dengan legislasi atau perombakan/penataan struktur penguasaan tanah dengan skema redistribusi berbasis hak milik atas tanah. Dalam lintasan sejarah, reforma agraria memang mengalami banyak perubahan dan tafsir atas praktiknya baik dalam hal jenis, muatan, tujuan dan fungsinya yang disesuaikan dengan perkembangan zaman serta negara yang menerapkannya. Indonesia sendiri pernah mencita-citakan reforma agraria yang ideal yakni penataan struktur penguasaan yang revolusioner dengan adil sebagaimana diyakini oleh Sukarno dalam pidato-pidato menjelang

---

<sup>36</sup> Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hal. 171.

disahkan UUPA, “melaksanakan *landreform* merupakan bagian mutlak dari revolusi Indonesia.<sup>37</sup>

#### **D. Landasan Teori**

##### **1. Teori Efektivitas Hukum**

Kata efektif berasal dari Bahasa Inggris yaitu “*effective*” yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektifitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Melihat efektivitas dari segi hukum, definisi dari efektivitas hukum bahwa “apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancam oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.<sup>38</sup>

Hans Kelsen,<sup>39</sup> mengungkapkan bahwa berbicara mengenai efektivitas hukum, dibicarakan pula tentang validitas hukum. Validitas hukum mempunyai makna bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma hukum. Efektivitas hukum adalah

---

<sup>37</sup> Nazir Salim dan Westi Utami, *Reforma Agraria Menyelesaikan Mandat Konstitusi*, STPN Press, Yogyakarta, 2019, hal. 48-49

<sup>38</sup> Salim H.S, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori-Teori Hukum Pada Tesis Dan Disertasi*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2016, hal. 302.

<sup>39</sup> Sabian Usman, *Dasar-dasar Sosiologi*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2009, hal. 12.

bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.

Sedangkan menurut Syamsuddin Pasamai, persoalan efektivitas hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan persoalan penerapan, pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat demi tercapainya tujuan hukum. Artinya hukum benar-benar berlaku secara filosofis, yuridis, dan sosiologis.<sup>40</sup>

Selanjutnya Achmad Ali<sup>41</sup> berpendapat bahwa “Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka pertama-tama kita harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Seringkali diketahui bahwa didalam masyarakat, hukum yang telah dibuat ternyata tidak efektif didalamnya. Maka dapat dikatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada beberapa faktor, antara lain:

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan.
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
- c. Instansi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya.
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat”.

---

<sup>40</sup> Syamsuddin Pasamai, *Sosiologi Dan Sosiologi Hukum*, Umitoha Ukhuwah Grafik, Makassar, 2010, hal 23.

<sup>41</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (suatu kajian filosofis dan sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2010, hal. 375.

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus diperlukan agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. kondisi-kondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Soerjono Soekanto<sup>42</sup> mengungkapkan terdapatnya beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum antara lain:

- a. Faktor hukum sendiri (undang-undang)
- b. Faktor penegak hukum, yaitu para pihak yang membuat maupun menerapkan hukum
- c. Faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegakan hukum
- d. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta serta rasa didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan menjadi tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita<sup>43</sup> yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental

---

<sup>42</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal.110.

<sup>43</sup> Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hal. 55.

aparatur penegak hukum baik hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

Kompleksitas berlakunya hukum dibedakan atas tiga hal, yaitu berlakunya secara filosofis, yuridis, dan sosiologis. Bagi studi hukum dalam masyarakat maka yang penting adalah hal berlakunya hukum secara sosiologis yang intinya adalah efektivitas hukum. Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum. Secara khusus terlihat jentang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*), atau dengan perkataan lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara *law in book* dan *law in action*.<sup>44</sup>

## 2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya.<sup>45</sup> Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan jaminan

---

<sup>44</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 11.

<sup>45</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum mencari menemukan dan memahami hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hal. 5.

bahwa hukum dijalankan dan yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan tersebut dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan.<sup>46</sup>

Selanjutnya, ahli hukum Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun Otto memberikan Batasan kepastian hukum yang lebih jauh yang mendeteksi kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu yaitu :<sup>47</sup>

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*).
- b. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c. Warga secara sipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan
- e. Keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.

Menurut Gustav Radbruch, ada dua macam pengertian “kepastian hukum”, yaitu oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian dalam perhubungan-perhubungan kemasyarakatan adalah hukum yang berguna. Kepastian oleh karena hukum memberikan dua tugas hukum yang lain yaitu menjamin keadilan serta hukum harus tetap

---

<sup>46</sup> Sudikno Mertokusumo, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hal 24.

<sup>47</sup> Jan Michiel Otto, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Revika Aditama, Bandung 2006, hal. 85

berguna. Kepastian dalam hukum, tercapai apabila hukum itu sebanyak-banyaknya undang-undang tersebut tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis), undang-undang itu dibuat berdasarkan “*rechtsleer kelijheid*” (keadilan hukum yang sungguh-sungguh) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan secara berlain-lainan.<sup>48</sup>

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya, sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan, memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri.<sup>49</sup> Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Kejelasan konsep yang digunakan.  
Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan kedalam konsep tertentu pula.
- b. Kejelasan hirarki kewenangan dari Lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan.  
Kejelasan hirarki ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya.
- c. Konsistensi norma hukum perundang-undangan.  
Ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan-undangan yang terkait dengan satu subjek tertentu, tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Sidabuke dan Sudiman, *kepastian hukum perolehan tanah bagi investor*, *Jurnal yustika*, Vol. 10, No. 1, Fakultas Hukum, Universitas Surabaya, 2008, hal. 8

<sup>49</sup> Fernando M Manulang, *Hukum Dalam Kepastian*, Prakarsa, Bandung, 2007, hal. 95.

<sup>50</sup> *Ibid*, hal. 39.

Kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu yang pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa.<sup>51</sup>

#### **E. Kerangka Pikir**

Penelitian ini difokuskan pada suatu penelitian dengan judul “Efektivitas Pengaturan Tanah *Absentee* Dalam Kaitannya Dengan Hibah Tanah”, memiliki dua variabel utama yaitu (i) variabel tentang Efektivitas pengaturan tentang tanah *absentee* dalam perbuatan hibah tanah dan (ii) variabel tentang Implikasi hukum perbuatan hibah tanah yang objeknya tanah *absentee*.

Selanjutnya, dalam tinjauan pustaka telah diuraikan teori dan beberapa ketentuan hukum, peneliti menggunakan dua teori dalam penelitian untuk menjawab kedua variabel utama yaitu, Teori Efektivitas Hukum dan Teori Kepastian Hukum. Dari kedua teori

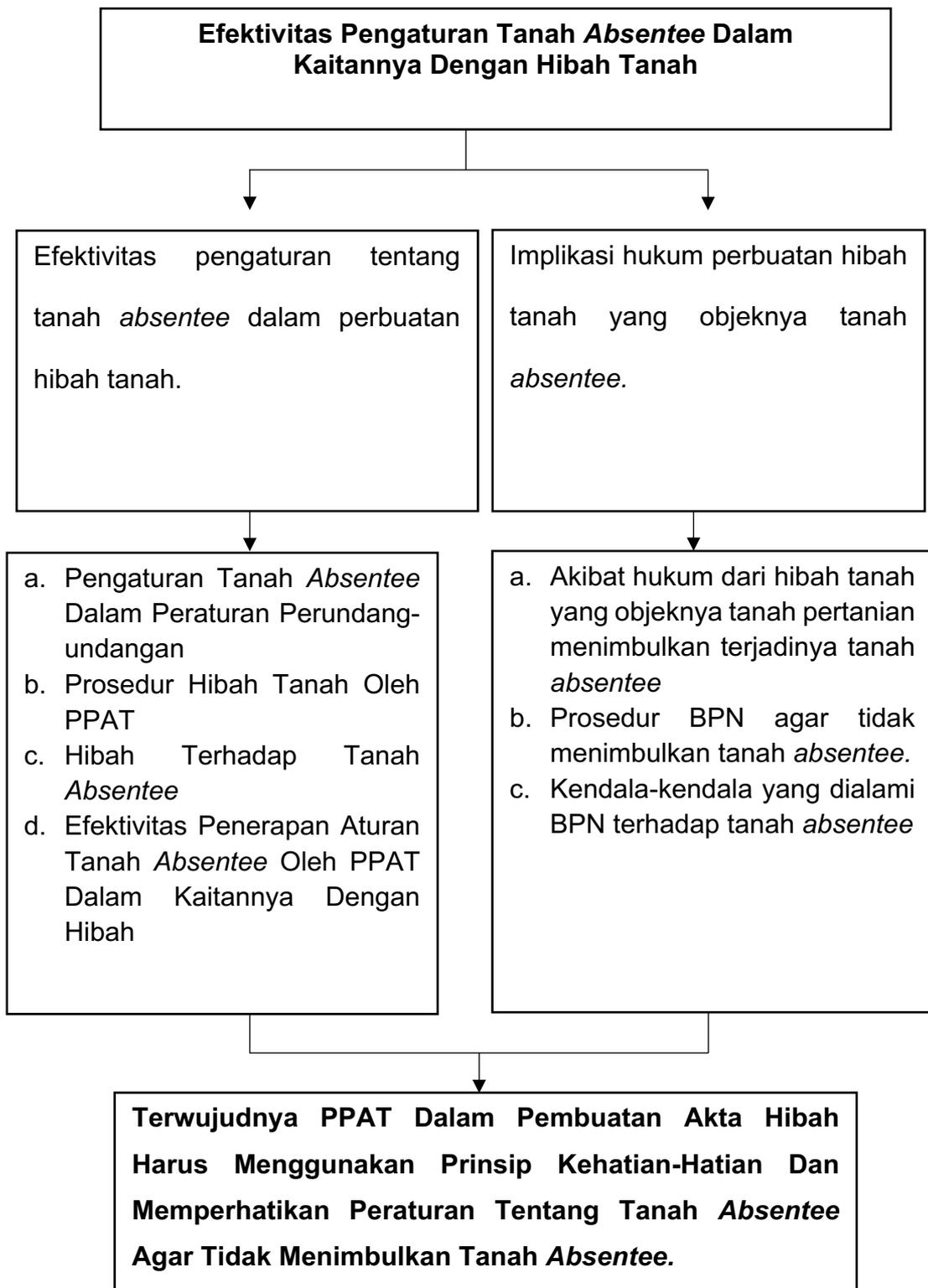
---

<sup>51</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hal.158.

tersebut didukung dengan norma atau peraturan hukum antara lain UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016.

Pada variabel tentang Efektivitas pengaturan tentang tanah *absentee* dalam perbuatan hibah tanah, peneliti akan menetapkan indikator variabelnya yaitu (i) Pengaturan tanah *absentee* dalam peraturan perundangan-undangan (ii) Prosedur hibah tanah oleh PPAT (iii) Hibah terhadap tanah *absentee* dan (iv) Efektivitas penerapan aturan tanah *absentee* oleh PPAT dalam kaitannya dengan hibah. Sedangkan untuk variabel tentang Implikasi hukum terhadap perbuatan hibah tanah yang objeknya tanah *absentee*, peneliti akan menetapkan indikator variabelnya yaitu (i) Akibat hukum dari hibah tanah yang objeknya tanah pertanian menimbulkan terjadinya tanah *absentee*, (ii) Prosedur BPN agar tidak menimbulkan tanah *absentee* dan (iii) Kendala-kendala yang dialami BPN terhadap tanah *absentee*. Dari hubungan kedua variabel tersebut maka tujuan yang hendak dicapai adalah terwujudnya PPAT dalam pembuatan akta hibah harus menggunakan prinsip kehati-hatian dan memperhatikan peraturan tentang tanah *absentee* agar tidak menimbulkan tanah *absentee*.

Untuk memberikan gambaran secara umum terkait dengan kerangka pikir pada penelitian ini, serta hubungan antara variable peneliti, maka dapat dilihat dari bagan kerangka pikir sebagai berikut:



## **F. Definisi Operasional**

Untuk memudahkan pemahaman terhadap variabel dari kerangka pemikiran dalam penelitian ini, peneliti merumuskan definisi operasional sebagai berikut :

1. Efektivitas yang dimaksud dalam penelitian ini adalah patokan yang menjadi keberhasilan dari aturan tanah *absentee* tersebut.
2. Pengaturan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah peraturan hukum yang mengatur berbagai aspek khususnya dalam penelitian ini tentang tanah *absentee*.
3. *Absentee* yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pemilikan tanah yang letaknya berada diluar daerah atau berbeda domisili dengan tanah yang dimilikinya.
4. Hibah Tanah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu perbuatan hukum yang dimana pemberi hibah memberikan hadiah berupa tanah kepada penerima hibah yang dilakukan di PPAT.
5. Tanah pertanian yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bagian kerak bumi yang memiliki kandungan mineral yang bagus digunakan untuk berkebun dan petani dalam hal ini sawah.
6. PPAT yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pejabat umum yang memiliki kewenangan dan tugas untuk membuat akta otentik salah satunya dapat membuat akta hibah.

7. Implikasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah keterlibatan hukum dalam hal pembuatan akta hibah agar tidak menimbulkan tanah *absentee*.
8. Prosedur yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tata cara atau mekanisme dalam melakukan sesuatu dan tindakan.
9. Kendala yang dimaksud dalam penelitian ini adalah masalah-masalah yang timbulkan dari aturan tentang tanah *absentee*.