**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang Masalah**

Indonesia telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut UUPA, yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960.Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharaannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.

Tanah merupakan sumber daya yang penting bagi masyarakat, baik sebagai media tumbuh tanaman, maupun sebagai ruang (*space*) atau wadah tempat melakukan berbagai kegiatan. Tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Tanah dalam masa pembangunan bertambah penting artinya, karena adanya peningkatan volume pembangunan dalam bidang-bidang pertanian, industri modern, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan sosial dan lain-lain. Hal ini semakin komplek biladikaitkan dengan pertambahan penduduk yang memerlukan areal yang luas, otomatis mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah.

Ada lima masalah di bidang pertanahan pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang sering mencuat ke permukaan, yaitu fungsi sosial tanah (Pasal 6), batas maksimum pemilikan tanah (Pasal 7), pemilikan tanah *Absentee/guntai* (Pasal 10), monopoli pemilikan tanah (Pasal 13), dan penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum (Pasal 18). Kelima hal ini baik secara langsung maupun tidak memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan, yang tidak mudah diselesaikan. Masalah menjadi semakin rumit, karena gencarnya aktivitas pembangunan menyebabkan terlupakannya unsur keadilan di bidang pertanahan. Penerapan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, misalnya, masih sering bias dalam praktek di lapangan.

Fungsi sosial tanah berarti hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu merugikan masyarakat. Sementara itu, penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah, dalam kenyataannya juga sering dilanggar. Berbagai kekisruhan yang terjadi selama ini mengindikasikan terjadinya penumpukan pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan di pihak lain, banyak petani yang tidak mempunyai tanah dan menggarap tanah milik orang lain. Ketidakseimbangan dalam distribusi pemilikan tanah inilah baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian yang menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Pada akhirnya, petani lapisan bawah yang memikul beban terberat akibat ketidakseimbangan distribusi ini.[[1]](#footnote-1)

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya “Program *Landreform*” di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Pengaruh “*Landreform*” dan pertanian secara timbal balik, adalah jelas, karena salah satu tujuan Landreform adalah peningkatan produktivitas. Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas menjadi rendah. Lebih- lebih apabila pemiliknya adalah “*absentee landlors*” (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanahnya, tetapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu. Pengolahan tanah tersebut tidak dilakukan secara intensif, cukup sekedar saja karena biasanya pemilik tersebut mempunyai pekerjaan lain di kota tempat ia bertempat tinggal.[[2]](#footnote-2)

Pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah hingga 48 tahun usia UUPA masih juga belum seperti yang diharapkan. Ini tampak dari kepemilikan tanah secara *absentee/guntai*, yang seringkali merupakan hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena adanya berbagai alasan. Sedangkan pemilikan tanah pertanian secara absentee/guntai, secara tegas dilarang oleh UUPA . Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok Landreform yang diatur dalam Pasal 7,10 dan 17 UUPA. Maksud dari pelarangan pemilikan tanah secara absentee/guntai ini agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah di tangan segelintir tuan-tuan tanah.

Sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 (3) UUPA jo UU No 56 Prp Tahun 1960 tersebut, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini kemudian telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian Dalam rangka untuk kepastian hukum di bidang pertanahan oleh pemerintah, maka tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga penguasaan dan pemilikan tanah yang melebihi batas serta tanah *absentee/guntai* tidak diperbolehkan.

Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 jo Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, 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 kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Ketentuan tersebut diatas bila tidak dilaksanakan maka tanah pertanian itu akan diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah pertanian. Sehubungan dengan itu, maka perlu bagi para pemilik tanah pertanian bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, agar dapat mengerjakan sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 UUPA yang menetapkan bahwa :

1. Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
2. Pelaksanaan dari pada ketentuan ayat 1 akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
3. Pengecualian dari pada asas tersebut pada ayat 1 ini diatur dalam peraturan perundangan.

Mengacu pada latar belakang yang diuraikan diatas dalam penyusunan skripsi ini penulis mengambil judul “**PERAN KANTOR PERTANAHAN DALAM MENGATASI KEPEMILIKAN TANAH *ABSENTEE***”.

1. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang permasalahan diatas, maka penulis dalam penelitian ini merumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan Kepemilikan Tanah Absentee ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria?
2. Bagaimana peran Kantor Pertanahan dalam mengatasi kepemilikan tanah *absentee*/guntai ?
3. **Tujuan Penelitian**

Suatu karya penelitian (penelitian hukum) memiliki tujuan yang hendak dicapai agar karya penelitian tersebut bermanfaat bagi peneliti dan bagi kehidupan masyarakat secara umum. Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji kedudukan tanah Absentee berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria
2. Untuk mengkaji peran Kantor Pertanahan dalam mengatasi atau menyelesaikan masalah tanah-tanah absentee/guntai
3. **Manfaat Penelitian**

Suatu karya penelitian (penelitian hukum) harus memiliki manfaat. Manfaat penelitian sendiri dibagi menjadi 2 (dua) yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Adapun manfaat teoritis dan manfaat praktis dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
2. Penulisan hukum ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih terhadap pengembangan ilmu hukum pada umumnya, dan terhadap ilmu hukum.
3. Penulisan hukum ini diharapkan dapat menjadi tambahan referesi, literatur atau bahan-bahan informasi ilmiah dan acuan bagi penulisan hukum selanjutnya.
4. Manfaat Praktis
5. Menjadi wadah bagi penulis untuk mengembangkan penalaran, gagasan, dan membentuk pola pikir ilmiah dan dinamis ketika menerapkan ilmu yang diperoleh.
6. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberikan tambahan pengetahuan terhadap pihak-pihak yang memerlukan terkait dengan permasalahan yang diteliti
7. **Tinjauan Pustaka**

Adapun penelitian yang berhubungan dengan skripsi ini antara lain :

1. Fitri Nur Solikhah,*Peralihan Hak Atas Tanah Absentee Berkaitan dengan pelaksanaan catur tertib Pertanahan diKabupaten Karanganyar*. Skripsi Sarjana Ilmu Hukum,Surakarta. Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2009.

Dalam skripsi hukum ini masalah yang dibahas adalah tentang Peralihan Hak Atas Tanah Absentee Berkaitan dengan Pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan di Kabupaten Karanganyar.Pada penelitian ini titik sasaran penelitiannya adalah peralihan hak atas tanah *Absentee* yang mayoritas terjadi karena sistem warisan di Kabupaten Karanganyar dalam mewujudkan catur tertib bidang pertanahan, yaitu kesiapan pemerintahan daerah Kabupaten Karanganyar dalam pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab dalam rangka pelaksanaan catur tertib bidang pertanahan.persamaan skripsi saya dengan skripsi penelitian tersebut adalah pada Subjeknya,sedangkan perbedaan skripsi saya dengan skripsi penelitian tersebut adalah pada objeknya yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah absentee kaitannya dengan Catur Tertib Pertanahan di Kabupaten Karanganyar .

1. Nilam Puji Astuti.2016.*Efektifitas Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee (Studi di Kecamatan Empang Kabupaten Sumbawa)*. Skripsi Sarjana Ilmu Hukum, Mataram. Universitas Mataram.

Dalam skripsi hukum ini masalah yang dibahas adalah tentang pelaksanaan larangan pemilikan tanah pertanian secara *Absentee* di Kecamatan Empang Kabupaten Sumbawa yang mana menurut penelitian terdahulu sudah tidak efektif lagi untuk dilaksanakan, karena para pemilik tanah masih bisa atau dapat mengerjakan/menggarap tanahnya sendiri secara aktif dan efektif, baik yang dikerjakan sendiri maupun dikerjakan dengan bantuan orang lain, karena kemajuan teknologi dan alat transportasi yang semakin pesat sehingga jarak bukan lagi hambatan bagi mereka untuk tidak mengerjakan tanahnya sehingga tanah yang mereka miliki selalu produktif dan tidak ada yang menjadi terlantar. Persamaan skripsi saya dengan skripsi penelitian tersebut adalah pada Subjeknya,sedangkan perbedaan skripsi saya dengan skripsi penelitian tersebut adalah pada objeknya tentang efektifitas larangan pemilikan tanah Absentee di Kecamatan Empang Kabupaten sumbawa.

1. Ariya Tarabifa. 2021.Implementasi Penanganan Tanah Absentee (Guntai) Di Kabupaten Sumbawa. Skripsi Hukum, Mataram. Universitas Muhammadiyah Mataram.

Dalam skripsi hukum ini masalah yang dibahas adalah Implementasi Penanganan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee di Kabupaten Sumbawa.Pelaksanaan larangan pemilikan tanah pertanian secara Absentee di Kabupaten Sumbawa sudah tidak efektif lagi untuk dilaksanakan.Karena para pemilik tanah masih bisa atau dapat mengerjakan/menggarap tanahnya sendiri secara aktif dan efektif, baik yang dikerjakan sendiri maupun dikerjakan dengan bantuan orang lain, karena kemajuan teknologi dan alat transportasi yang semakin pesat sehingga jarak bukan lagi hambatan bagi mereka untuk tidak mengerjakan tanahnya sehingga tanah yang mereka miliki selalu produktif dan tidak ada yang menjadi terlantar. Persamaan skripsi saya dengan skripsi penelitian tersebut adalah pada Subjeknya,sedangkan perbedaan skripsi saya dengan skripsi penelitian tersebut adalah pada objeknya tentang efektifitas larangan pemilikan tanah Absentee di Kabupaten sumbawa.

1. **Metode Penelitian**
2. Jenis Penelitian;

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian pustaka (*library research*) dilakukan dengan cara memperlajari buku-buku, peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen lain yang mendukung terhadap rumusan masalah untuk memperkuat dalil dan fakta penelitian.[[3]](#footnote-3)

Penelitian hukum pustaka (*library research*) itu sendiri yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan utama untuk dicermati dengan cara menganalisis atau meninjau peraturan-peraturan yang berhubungan dengan pokok masalah dalam penelitian ini.[[4]](#footnote-4)

1. Pendekatan Penelitian;

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif yang merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran logika keilmuan yang dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.Pendekatan hukum normatif akan memungkinkan peneliti untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai masalah yang sedang penulis teliti. Sumber datanya diperoleh melalui penelusuran dokumen.[[5]](#footnote-5)

Penelitian hukum yuridis normatif itu sendiri yaitu suatu penelitianyang dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan utama untuk dicermati dengan cara menganalisis atau meninjau peraturan-peraturan yang berhubungan dengan pokok masalah dalam penelitian ini.[[6]](#footnote-6)

1. Sumber Data;

Dalam penelitian ini data yang digunakan adalah sumber data sekunder yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan. Sedangkan data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian bersumber dari :

1. Bahan hukum primer, merupakan data yang mempunyai kekuatan hukum mengikat.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu serta menganalisis. Bahan hukum ini terdiri dari literatur yang berkaitan dengan skripsi ini maupun yang diperoleh dari sumber lainnya seperti buku-buku yang membahas tentang Hukum Agraria, buku-buku yang membahas tentang Hukum Pertanahan, Makalah, artikel, jurnal, internet dan sebagainya.[[7]](#footnote-7)
3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan penelitian dilakukan dengan studi kepustakaan yaitu pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas yang relevan dengan permasalahan yang dibahas peneliti. Studi pustaka (*library research*) dilakukan dengan cara memperlajari buku-buku, peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen lain yang mendukung terhadap rumusan masalah untuk memperkuat dalil dan fakta penelitian.

Dalam hal ini, bahan-bahan kepustakaan yang dimaksud di antaranyaberupa peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum, artikel-artikel,jurnal-jurnal, catatan-catatan, literatur, majalah ilmiah, serta bahan kepustakaan lainnya yang berkaitan dengan kebijakan hukum layanan transaksi perbankan serta pengaturan dan penerapan hukuman apabila terjadi permasalahan.

1. Metode analisis data

Suatu penelitiaan analisis data dapat diperoleh dengan cara analisis kualitatif yaitu menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara terperinci, sistematis dan analitis, maupun melalui analisis kuantitatif yaitu menguraikan data dalam bentuk kalimat, tabel-tabel dan angka-angka.

Adapun analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu dengan cara menyajikan dan menjelaskan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis sehingga memberikan penafsiran dan gambaran yang jelas sesuai dengan pokok bahan untuk selanjutnya ditarik kesimpulan.[[8]](#footnote-8)

1. **Sistematika Penulisan**

BAB I PENDAHULUAN

Pada awal bab ini penulis memberikan gambaran awal tentang penelitian yang meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian serta sistematika penulisan dalam penelitian

BAB II TINJAUAN KONSEPTUAL

Pada bab ini akan menguraikan kerangka teoritis. Dalam kerangka teori penulis akan menguraikan kerangka teoritis yang mendasari penulisan hukum ini yaitu Tinjauan Umum Pengertian tentang Agraria, Tinjauan Umum tentang Hak atas Tanah, Tinjauan Umum tentang Guntai/*Absentee*, Tinjauan Umum tentang Kantor Pertanahan.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan menguraikan pembahasan berdasarkan rumusan masalah yang ada yaitu Kedudukan Kepemilikan Tanah *Absentee* ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria dan peran Kantor Pertanahan dalam mengatasi kepemilikan tanah *absentee*/guntai

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini akan diuraikan simpulan berdasarkan analisis data yang dilakukan sebagai jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan dan juga diuraikan mengenai saran-saran yang diberikan oleh penulis.

1. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta : Djambatan, 2005, hlm 296 [↑](#footnote-ref-1)
2. Effendi Perangin, H*ukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta : CV. Rajawali, 1986, hal :122 [↑](#footnote-ref-2)
3. Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Nornatif Suatu Tinjauan Singkat*,Jakarta: Rajawali Pres ,2011, hlm. 13-14. [↑](#footnote-ref-3)
4. Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: BayumediaPublishing 2008, hlm. 47 [↑](#footnote-ref-4)
5. Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Nornatif Suatu Tinjauan Singkat*,Jakarta: Rajawali Pres, 2011, hlm. 13-14. [↑](#footnote-ref-5)
6. Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: BayumediaPublishing, 2008, hlm. 47 [↑](#footnote-ref-6)
7. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.cit*, hlm. 12 [↑](#footnote-ref-7)
8. Fitrah dan Luthfiyah, *Metodologi Penelitian; Penelitian Kualitatif, Tindakan Kelas & Studi*,Sukabumi, CV Jejak, 2017, hlm. 142 [↑](#footnote-ref-8)