

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya alam yang merupakan kebutuhan untuk mensejahterakan rakyat serta memakmurkan rakyat oleh karena itu maka hak tanah yang di dapat diharapkan dapat di manfaatkan semaksimal mungkin¹. Masyarakat di desa kecil masih banyak ditemui menggantungkan kehidupan dari bercocok tanam memanfaatkan lahan ladang sekitar sebagai sumber mata pencaharian utama. Pada Undang-Undang Tahun 1945 telah tertulis bahwasannya “Bumi air dan kekayaan alam di Indonesia dapat di manfaatkan dan di pergunakan sebesar-besarnya oleh rakyat Indonesia”. Di negara Indonesia, tanah memiliki kedudukan yang sangat fundamental, tidak hanya sebagai sumber daya alam yang digunakan untuk pertanian, perkebunan, perumahan, dan industri, tetapi juga merupakan simbol identitas dan kekayaan budaya. Mengingat peranannya yang sangat vital, pengelolaan tanah di Indonesia diatur secara ketat oleh berbagai peraturan perundang-undangan. Semakin berkembangnya era modernisasi maka diperlukan pembaharuan dengan sistem dan regulasi yang ada sebagai sarana untuk menjawab masalah hukum yang ada. Semakin bertambahnya pertumbuhan penduduk serta kemajuan pembangunan yang meluas di berbagai wilayah akan mempengaruhi

¹ Ambarwati, A. (2021). Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Efektifkah? Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum, 22(1), 1-10.

dampak yang cukup signifikan terhadap tata kelola pertanahan². Bertambahnya sumber daya manusia di Indonesia semakin meningkatkan pula kebutuhan pemanfaatan lahan pertanian yang dirasa merupakan faktor pendukung ekonomi untuk memenuhi kebutuhan sekunder maupun primer. Semakin berkembangnya sumber daya semakin kompleks seiring adanya peralihan lahan untuk kepentingan infrastruktur, perumahan maupun peralihan fungsi lainnya³.

Penyediaan wilayah tanah di Indonesia diatur secara khusus di dalam Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 sehubungan dengan hal tersebut pengaturan mengenai agraria di Indonesia cukup menjadi perdebatan karena pembaharuan pada Undang-undang ini memang seharusnya dilakukan untuk memenuhi pemecahan masalah agraria yang semakin kompleks. Permasalahn yang semakin kompleks dengan kegunaan tanah yang semakin beragam yang menyebabkan ketimpangan antar sosial masyarakat dan berkurangnya rasa keadilan yang dalam penerapannya Pasal 6 yang berarti bahwa setiap tanah memiliki fungsi sosial⁴. Hal ini erat keaitannya dengan Pasal 10 Undang-undang Pokok Agraria Tahun 1960.

Dalam Pasal 10 Undang-Undang 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan UUPA disebutkan bahwa “Setiap orang dan Badan Hukum harus mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif, dengan mencegah

² Sari, D. A. (n.d.). Sengketa Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah. Al-Adalah: Jurnal Hukum Dan Politik Islam

³ Sitohang, E., & Siambaton, T. (n.d.). Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah. Jurnal Hukum PATIK, 61–68

⁴ Samsaimun, *Pengantar Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2010, hal 5

cara-cara pemerasan”⁵. Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa tanah pertanian yang dimiliki harus di usahakan secara semestinya dan sebaik mungkin untuk menghindari Tanah *Absentee* tersebut. Istilah dari tanah guntai atau sering disebut dengan tanah *Absentee*, tidak secara langsung diatur di dalam undang-undang, namun hanya pemahaman yang harus dipahami oleh masyarakat bahwasanya tanah *absentee* atau tanah guntai ini merupakan tanah yang letaknya berjauhan dengan pemilik tanah aslinya⁶.

Namun tanah yang di usahakan harus menggunakan cara-cara untuk mencegah praktek pemerasan. Pemberian upah terlalu rendah dan Jam kerja yang terlalu panjang yang termasuk kedalam cara pemerasan yang bertentangan dengan cita keadilan⁷. Larangan mengenai tanah *absentee* diatur dalam Pasal 10 UUPA. Tujuan utama larangan *absentee* adalah agar hasil usaha yang di peroleh dapat dinikmati oleh masyarakat desa tempat letak tanah tersebut, sehingga dapat mendukung terciptanya masyarakat yang adil dan sejahtera. Tanah *absentee* erat kaitannya dengan *landreform*, di mana tanah *absentee* yang dimiliki namun tidak dikelola oleh pemiliknya, sering kali menjadi sasaran utama dalam program *landreform* untuk mendistribusikan tanah secara lebih adil kepada petani atau masyarakat yang membutuhkan. Dalam hal ini, *landreform* bertujuan untuk mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah dengan memanfaatkan tanah *absentee* untuk dialihkan kepada mereka yang lebih produktif dan membutuhkan akses atas

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

⁶ Permatasari, E., Adjie, H., & Djanggih, H. (2018). Perlindungan Hukum Kepemilikan Tanah *Absentee* yang diperoleh Akibat Pewarisan. *Vatia Justicia*, 14(1), 1-9

⁷ Harsono, Budi, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya, Jilid I Djembatan, Jakarta Cetakan Kelima

tanah untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi. Namun dalam praktiknya masih banyak ditemukan kasus kepemilikan tanah *absentee* yang tidak dikenai sanksi dan tidak mendapatkan penanganan serius seperti pengalihan hak tanah. Permasalahan tanah *absentee* yang dilarang ini tidak hanya berkaitan dengan aspek pengelolaan tanah yang tidak efektif, tetapi juga menimbulkan potensi pelanggaran hukum. Beberapa upaya pemerintah Indonesia khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Malang dalam beberapa tahun terakhir telah berupaya untuk menyelesaikan permasalahan ini melalui berbagai kebijakan dan regulasi. Misalnya, dengan melibatkan program redistribusi tanah, penerbitan aturan yang mengatur penguasaan tanah oleh pihak yang tidak produktif dan penghindaran pendaftaran tanah *absentee* dengan kelengkapan surat. Namun, meskipun sudah ada beberapa upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang untuk mengatasi masalah tanah *absentee* di Kabupaten Malang, fenomena ini tetap berlanjut dan perlu dicarikan solusi yang lebih efektif.

Banyak ditemukan tanah-tanah yang tidak terawat dengan baik yang memiliki status kepemilikan yang jelas pada Kabupaten Malang, yang merujuk pada kondisi tanah *absentee* yang tidak dikelola secara aktif. Hal ini banyak ditemui pada kabupaten malang karena letak topografi yang sulit dijangkau atau kurang produktif secara ekonomi. Dalam hal ini *landform* berperan sebagai penentu apakah tanah tersebut dapat ditinggalkan atau dikelola.

Pengaturan tentang pemilikan tanah pertanian dalam UUPA dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu Pasal 10 ayat(1) dan Pasal 7 dengan pasal 17 UUPA. Pasal 10 ayat (1) UUPA menentukan bahwa : “ Setiap orang dan

badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”⁸.

Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengharuskan adanya pengaturan lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan. Untuk melaksanakan redistribusi tanah yang tertuang dalam Pasal 17 ayat (3) UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 1960, kemudian diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang mengatur tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Peraturan Pemerintah ini kemudian mengalami perubahan dan penambahan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Penambahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tersebut. Mengingat ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, lebih lanjut diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, yang menyatakan bahwa: "Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat tanahnya berada, dalam waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada orang lain yang berada di kecamatan yang sama atau kepada penduduk di kecamatan tempat tanah tersebut berada". Dalam hal tersebut maka tanah *absentee* secara peraturan tidak diperkenankan yang pada prinsipnya dapat melanggar asas dalam Undang- Undang Pokok Agraria Tahun 1960.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menggali lebih dalam mengenai Efektifitas larangan atas tanah *absentee* di

⁸ Undang-Undang Pokok Agraria Nomer 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria

Kabupaten Malang yang secara regulasi atau ketentuan sistem hukum agraria dilarang mengenai praktik tersebut. Penelitian ini akan menelaah mengenai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tanah absente, upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan atau BPN/ATR Kabupaten Malang dalam mengatasi perkembangan zaman dalam pendaftaran tanah yang berakibat tanah berstatus menjadi *absentee* serta implementasi hukum serta pengawasan oleh kantor pertanahan Kabupaten Malang. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan rekomendasi kebijakan yang dapat menjadi solusi dalam mengatasi masalah tanah *absentee* yang dilarang dan meningkatkan pemanfaatan tanah secara produktif demi kesejahteraan masyarakat. Kelalaian dalam memenuhi kewajiban-kewajiban atau pelanggaran terhadap larangan dapat dijadikan alasan untuk mencabut hak milik yang di berikan tanpa pemberian suatu ganti kerugian. Pencabutan hak milik itu dilakukan dengan surat keputusan menteri agraria atau pejabat yang ditunjuk⁹.

Adapun penelitian terdahulu yang serupa yakni penelitian oleh Auliah Ambarwati, Sri Meliana, Phireri, dan Muhammad yang berjudul “Keberadaan Tanah Absentee (Studi Kasus di Kota Parepare, Sulawesi Selatan)” yang membahas mengenai akibat hukum yang ditimbulkan apabila masyarakat memiliki tanah berstatus *absentee*. Pada penelitian tersebut kantor pertanahan Kota ParePare tidak melakukan upaya apapun dalam menangani kasus tersebut. Dalam hal tersebut dinilai kantor pertanahan Kota Parepare belum secara efektif menjalankan UUPA.

⁹ Harsono, Budi, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya, Jilid I Djambatan, Jakarta Cetakan Kelima

Sedangkan Fokus Peneliti berfokus kepada Efektivitas larangan tanah absentee serta bagaimana penegakan Kantor Pertanahan sebagai lembaga yang berwenang dalam penegakan regulasi tersebut.

Adapun penelitian selanjutnya berjudul “Pemilikan Tanah Secara Absentee dan Pertanggung Jawaban Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boalemo atas Penerbitan Sertifikat” oleh sigit budi prabowo Penelitian ini berbeda dengan penelitian peneliti yang dimana dalam jurnal penelitian tersebut berfokus kepada Tanggung jawab yang diberikan Badan Pertanahan Nasional dalam penerbitan Sertifikat sehingga tanah tersebut berstatus absentee yang dimana hal tersebut merupakan kecacatan hukum oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boalemo sedangkan fokus peneliti lebih mengarah efektifitas penerapan undang-undang pokok agraria dalam pendaftaran tanah berstatus absentee.

Penelitian terdahulu selanjutnya yaitu berjudul “Efektifitas Ketentuan Larangan Kepemilikan Tanah Secara Absentee di Kabupaten Semarang” oleh Boris Halason Butar Butar. Penelitian ini berbeda dengan penelitian penulis yang dimana dalam skripsi penelitian tersebut membahas mengenai efektifitas peraturan atau ketentuan mengenai tanah absentee di Kabupaten Semarang. Dalam penelitian tersebut peneliti berfokus pada gambaran pelaksanaan ketentuan atau peraturan tersebut serta peran Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang dengan menggunakan metode Yuridis-Normatif. Sedangkan fokus peneliti adalah peran kantor pertnahan kabupaten malang dalam pengawasan dan penegakan hukum oleh pemilik tanah berstatus absentee.

Penelitian terdahulu selanjutnya berjudul “Efektifitas Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Larangan Kepemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee di Desa Serangmekar Kecamatan Ciparay Kabupaten Bandung” oleh Dermawan, Akabar. Penelitian ini berbeda dengan penelitian penulis yang dimana dalam skripsi penelitian tersebut membahas mengenai Efektifitas dalam larangan tanah absentee pada Desa Serangmekar Kecamatan Ciparay Kabupaten Bandung dan kendala serta hambatan Kantor Pertanahan dalam menangani pelaksanaan kepemilikan tanah absentee pada Desa tersebut. Hal ini menjadi berbeda karena fokus peneliti adalah efektifitas dan bagaimana pengawasan serta penegakan hukum adanya larangan tanah absentee tersebut pada Kabupaten Malang oleh kantor pertanahan Kabupaten Malang.

Berdasarkan uraian diatas menarik peneliti untuk mengkaji lebih lanjut mengenai suatu penelitian yang berjudul “ **TINJAUAN YURIDIS EMPIRIS EFEKTIVITAS LARANGAN TANAH ABSENTEE DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA OLEH KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN MALANG**”

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut penulis paparkan sebelumnya, dapat di rumuskan permasalahan hukum sebagai berikut untuk dijadikan fokus pembahasan rumusan masalah :

- a. Bagaimana efektifitas larangan kepemilikan tanah absentee di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang ?
- b. Bagaimana pengawasan oleh kantor pertanahan Kabupaten Malang terhadap larangan kepemilikan tanah absentee ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut penyusun ini mempunyai beberapa tujuan:

- a. Untuk menganalisis efektivitas penerapan undang-undang pokok agraria dalam pendaftaran atau kepemilikan tanah absentee di Kabupaten Malang
- b. Untuk mengidentifikasi bagaimana pengawasan dan penegakan hukum yang dilakukan kantor pertanahan Kabupaten Malang terhadap pemilik tanah absentee di Kabupaten Malang

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis prosedur pengelolaan tanah absentee di Kabupaten Malang, dengan fokus pada efektivitas kebijakan yang diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang dalam mengatasi permasalahan tanah guntai. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi untuk meningkatkan sistem pengelolaan tanah, serta menciptakan kesadaran di kalangan masyarakat tentang pentingnya memanfaatkan tanah secara optimal dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Namun demikian, penelitian ini juga akan mengidentifikasi pengawasan dan penegakan hukum oleh kantor pertanahan kabupaten Malang terhadap masyarakat pemilik tanah berstatus *absentee*. Selain itu, penelitian ini akan mengeksplorasi upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang untuk mengatasi efektifitas penerapan regulasi tersebut guna

menciptakan pengelolaan tanah yang lebih efektif dan berkelanjutan

E. Metode Penelitian

Metodologi yang digunakan dalam penulisan hukum ini pada prinsipnya menggunakan metode Yuridis-Empiris merupakan suatu kegiatan ilmiah yang membutuhkan beberapa terapan ilmu dan sumber hukum guna untuk mencapai dari penulisan tugas akhir ini.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum Yuridis-Empiris. Penelitian Yuridis Empiris adalah penelitian mengenai berlakunya suatu peraturan atau hukum tertentu dan atau implementasi hukum dalam peristiwa tertentu di masyarakat¹⁰. Fokus penelitian ini adalah kegiatan ilmiah yang membutuhkan terapan ilmu dan beberapa sumber yang bertujuan untuk mengkaji suatu permasalahan hukum dengan cara melakukan analisa dan melakukan kegiatan lapang yang bertujuan untuk menggali informasi¹¹. Penelitian Yuridis-Empiris ini bertitik pada data primer yang merupakan sumber hukum yang utama yang utama yaitu wawancara observasi dan melakukan analisa hukum¹². Metode ini bekerja yakni melihat implementasinya undang-undang di masyarakat dengan proses penyelesaian masalah yang dilakukan¹³.

¹⁰ Suharsimi Arikunto, 2012, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm.126

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia Press, 2005, hlm.51

¹² Ika Atikah, *Metode Penelitian Hukum* (Sukabumi : Haura Utama,2022)

¹³ Peter Mahmud (2011), *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grub, Jakarta, hlm.93

Jenis penulisan merupakan proses penyelesaian masalah hukum yang disajikan dengan melalui berbagai prosedur penyelesaian sengketa sehingga tercapainya tujuan penulisan. Dalam penulisan penelitian ini untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika hukum dari sisi peraturan yang ada dan dari sisi objek hukum dalam pengimplementasian undang-undang di masyarakat¹⁴.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang tepatnya berada di Jalan Terusan Kawi No.10, Gading Kasri Kecamatan Klojen Kota Malang, Jawa Timur. Lokasi ini dipilih karena issue hukum yang menjadi objek penelitian berada di Kabupaten Malang yang merupakan wilayah hukum dari Kantor Pertanahan Kabupaten Malang/ Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang.

3. Data Penelitian

Bahan hukum yang disajikan dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi 3 jenis sebagai berikut :

a) Data Primer

Data hukum primer merupakan data yang diperoleh langsung melalui studi lapangan dengan melakukan penelitian langsung di Instansi atau perorangan. Data primer diambil dengan melakukan wawancara

¹⁴ Johnny Ibrahim (2011), Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif, Bayumedia, Malang, hlm.57

langsung kepada Bapak Ullian selaku Staff seksi Penataan dan Pemberdayaan. Staff yang bertanggung jawab atas penataan penguasaan dan pemilikan tanah .

b) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh langsung melalui studi kepustakaan untuk memperoleh landasan teori berupa buku-buku, artikel, peraturan perundang-undangan, internet, dan literatur lain yang berkaitan dengan objek penelitian. Data sekunder yang digunakan pada penelitian ini antara lain buku-buku ilmiah jurnal-jurnal ilmiah dan Peraturan perundang-undangan.

4. Teknik Pengumpulan Data / Bahan Hukum

Metode yang digunakan dalam penelitian Yuridis-Empiris adalah dengan:

a. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengambilan data dengan cara melakukan tanya jawab kepada pihak-pihak yang bersangkutan dengan objek penelitian sesuai dengan pedoman wawancara.

Wawancara yang dilakukn pada penelitian ini yaitu melakukan tanya jawab kepada Bapak Ullian Sebagai Staff sub Seksi Penataan dan Pemberdayaan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Malang.

b. Studi Kepustakaan

Studi Kepustakaan yang dilakukan pada penelitian yaitu dengan melakukan penelaahn, penggalian dan pengumpulan secara

mendalam terhadap teori-teori dan asas-asas dan penggunaan, jurnal/artikel ilmiah serta peraturan perundang-undangan Undang-Undang Agraria Nomor 5 Tahun 1960 serta Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1961 seta Undang-Undang lainnya.

5. Teknik Analisis Data

Setelah bahan hukum terkumpul maka langkah selanjutnya adalah dengan memperhatikan teknik yang digunakan dalam menganalisis data dengan Metode Deskriptif. Metode Deskriptif adalah metode atau teknik yang digunakan untuk mempermudah dalam penggambaran permasalahan hukum dalam masyarakat menggunakan metode wawancara. Pengkajian dengan *das sollen* dan *das sein* dalam penyelesaian masalah hukum namun juga menggunakan konstruksi peraturan perundang-undangan dengan issue yang relevan berdasarkan fakta yang ada dalam masyarakat.

F. Rencana Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang secara garis besar mengenai skripsi yang akan di bahas, maka akan tersusun menjadi beberapa bagian diantaranya :

a. BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini mengemukakan mengenai rincian dan mengemukakan permasalahan yang terjadi secara garis besar dan secara umum. Memuat beberapa aspek latar belakang, identifikasi dan pembahasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika

penulisan.

b. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tinjauan pustaka berupa kerangka teori yang berisi rujukan penelitian dahulu, asas-asas serta aturan yang dijadikan acuan atau landasan dalam menganalisis, doktrin ataupun Tinjauan pustaka ini memuat uraian secara khusus tentang pelaksanaan larangan kepemilikan tanah secara absentee berdasarkan ketentuan hukum Undang- Undang Pokok Agraria tahun 1960 yang berlaku.

c. BAB III HASIL PENELITIAN & PEMBAHASAN

Dalam uraian ini membahas mengenai pembahasan atau hasil penelitian Efektifitas penerapan regulasi larangan UUPA terhadap tanah absentee di Kabupaten Malang serta pengawasan dan penegakan hukum oleh Kantor pertanahan terhadap pemilik tanah absentee di Kabupaten Malang dianalisa secara sistematis berdasarkan pada kajian pustaka sebagaimana dalam Bab II.

d. BAB IV PENUTUP

Dalam uraian ini membahas mengenai kesimpulan dan Saran dari Penyelesaian efektifitas dan penegakan regulasi tanah absentee di Kabupaten Malang.