

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kehidupan semua makhluk hidup di bumi membutuhkan tempat untuk berlindung, terutama manusia. Tanah merupakan faktor utama untuk melanjutkan kehidupan. Tanah itu sendiri merupakan sumber daya alam dan salah satu unsur ruang untuk modal pembangunan, dan kebutuhan pokok menyangkut hajat hidup orang banyak. Untuk memanfaatkan tanah diperlukannya hukum tanah yang bertanggung jawab, karena keterbatasan persediaan tanah membawa dampak semakin sulitnya memperoleh tanah untuk berbagai keperluan masyarakat, melonjaknya tanah tidak terkendali, dan perkembangan penggunaan tanah secara tidak teratur oleh masyarakat, terutama di daerah-daerah strategis. Di Indonesia sendiri yaitu salah satunya di Kabupaten Ponorogo sedang giat-giatnya memanfaatkan hak dan kesempatannya untuk menerima bagian manfaat tanah baik bagi diri sendiri maupun keluarganya agar memperoleh kehidupan yang layak.¹

Negara Republik Indonesia kehidupan rakyatnya bersifat agraris, perekonomian mereka bertumpu pada ekonomi pertanian, dan diperlukan aturan-aturan hukum untuk mengatur tentang pertanahan. Ketentuan hukum yang

¹ Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas, hlm.15.

mengatur tentang pertanahan tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria kemudian disebut UUPA.²

Indonesia sebagai bentuk organisasi kekuatan rakyat memiliki hak untuk mengatur tentang pemberdayagunaan tanah dan penguasaannya serta pemilikannya atas tanah. Untuk menghindari praktek-praktek yang merugikan kepentingan umum, dengan adanya peraturan yang mengatur penguasaan hak atas tanah tersebut. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) mengatur hak menguasai dari negara, dalam Pasal 2 Ayat (3) UUPA memberikan wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara untuk mencapai sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, kesejahteraan rakyat, adil dan damai. Hak penguasaan atas tanah termuat dalam UUPA, di dalamnya terdapat kewajiban yang harus dilakukan, wewenang yang dapat dilaksanakan, dan larangan yang tidak dapat dilakukan oleh pemegang haknya.³

Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, pertama-pertama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan pula terselenggaranya pendaftaran tanah, yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah agar dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya. Oleh karena itu Pemerintah menetapkan UUPA sebagai landasan hukum yang dalam

2 Encik Lukmanul Hakim, "Upaya Penyelesaian Tanah *Absentee* di Desa Sumberjati Kecamatan Silo Kabupaten Jember", *Jurnal Rechtsens*, Vol V, No 1, (Juni,2016), 61.

3 Urip Santoso, 2017, *Hukum Agraria*, Jakarta, Kencana, hlm.153.

pelaksanaannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 tahun 1997), yang mulai berlaku sejak tanggal 8 Oktober 1997.⁴

Tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat, seperti hak *eigendom*, hak *erpacht*, hak *opstal* dilakukan pendaftaran tanah dan aturan tersebut ada sebelum berlakunya UUPA, sedangkan bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, seperti tanah yasan, tanah gogolan tidak dilakukan pendaftaran tanah, walaupun dilakukan pendaftaran tanah tujuannya untuk menentukan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah dan kepada pembayar pajaknya diberikan tanda bukti berupa, pipil atau petuk pajak. Pendaftaran tanah ini dikenal dengan *Fiscal Cadaster*, tetapi oleh masyarakat diberi arti juga sebagai bersifat yuridis. Pendaftaran hak atas tanah ini, ada yang didasarkan pada hukum adat setempat, ada yang didasarkan pada peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat, ada pula yang didasarkan pada peraturan yang bersifat nasional, misalnya:⁵

1. Pendaftaran yang diselenggarakan oleh Kantor Pajak Hasil Bumi (*Landrete*), sekalipun pendaftaran tanah yang dilakukan bersifat administratif sesuai dengan peraturan yang bersangkutan, tetapi dibalik itu masyarakat menganggap surat pajak tersebut seakan-akan sebagai bukti hak atas tanahnya yang dikenai pajak tersebut. Mereka belum merasa aman sebelum surat pajaknya ada ditangannya.

4 Chandra, S., 2005, *Sertifikat Kepemiikan Hak Atas Tanah*, Jakarta, PT. Gramedia, hlm. 15.

5 Adrian Sutedi, 2007, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.116.

2. Pendaftaran tanah subak yang diselenggarakan oleh pengurus subak di Bali berdasarkan hukum adat setempat.
3. Pendaftaran tanah grant di Medan yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Gemeente Medan.
4. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh Kesultanan Yogyakarta.

Ketentuan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 setelah berlakunya UUPA, yang berbunyi sebagai berikut: Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah dilakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Apa yang telah diperintahkan oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut, kemudian ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 3 PP R.I. No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kedua peraturan perundang-undangan tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah dalam rangka *Recht Kadaster*, yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur.⁶

Pemerintah sekarang ini melalui Kementerian ATR/BPN yang mempunyai kewenangan pendaftaran tanah telah berupaya untuk percepatan pendaftaran tanah dengan berbagai program/proyek dengan segala keterbatasannya. Program/proyek yang telah ada sebelumnya seperti, percepatan pendaftaran tanah melalui Proyek

6 Chandra, S, *op.cit.*, hlm. 17.

Administrasi Pertanahan (PAP), *Land Management and Policy Development Project* (LMPDP) atau Proyek Ajudikasi, Larasita, dan Program Nasional Agraria (PRONA) belum dapat mencapai target pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Program yang terbaru saat ini adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diselenggarakan Kementerian ATR/Ka. BPN yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025. Kemudian dijabarkan dalam target-target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun 2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025. Karena jika pendaftaran tanah dilakukan rutinitas seperti biasanya setahun kurang lebih 500 ribu bidang, membutuhkan waktu 160 tahun untuk tanah terdaftar seluruh Indonesia. Target-target PTSL ini bukanlah pekerjaan mudah, banyak pihak beranggapan hanya ambisi, pencitraan, dan kepentingan politik sesaat, karena anggapan ini merujuk pada hasil pendaftaran tanah selama ini kurang dari 50 persen tanah yang sudah terdaftar. Padahal sudah 57 tahun yang lalu perintah berkewajiban untuk mendaftarkan tanahnya sebagaimana yang telah diamanatkan oleh UUPA.⁷

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) Peraturan Pemerintah Nomor

⁷ Dian Aries Mujiburohman, “Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)”, *Jurnal Bhumi*, Vol IV, No 1, (Mei,2018), hlm. 89-90.

224 Tahun 1961 Jo Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 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. Dalam kenyataannya, sekalipun larangan ini masih berlaku, pemilikan dan/atau penguasaan tanah pertanian secara *absentee*/guntai juga banyak dijumpai. Pemilik tanah pertanian secara *absentee*/guntai bukanlah para petani tetapi orang-orang kota yang bukan merupakan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual-beli, pewarisan atau cara-cara lainnya, dan penggunaan tanah itu bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya tetapi hanya sebagai sarana investasi dan nantinya dijual kembali setelah harganya tinggi.⁸

Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, “Pelaksanaan Pengelolaan Tanah *Absentee* Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun

8 Dinalara Dermawati Butarbutar, “Mengatasi Kepemilikan Tanah *Absentee*/Guntai”, *Pakuan Law Review*, Vol 1, No 2, (Juli-Desember,2015), 4-5.

1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Di Kabupaten Ponorogo”, yang akan dituangkan dalam bentuk skripsi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengelolaan tanah *absentee* dan pemberian ganti rugi di Kabupaten Ponorogo?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat dalam pengelolaan tanah *absentee* di Kabupaten Ponorogo?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai oleh penulis didalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa pengelolaan tanah *absentee* dan pemberian ganti rugi di Kabupaten Ponorogo.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa faktor-faktor menghambat dalam pengelolaan tanah *absentee* di Kabupaten Ponorogo.

D. Manfaat Penelitian

Dengan melalui penelitian ini maka dapat diperoleh manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat terhadap dunia pendidikan terhadap kajian tentang pelaksanaan pengelolaan tanah

absentee dalam program PTSL di Kabupaten Ponorogo serta penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi baru dalam mengembangkan keilmuan dibidang Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan pelaksanaan program PTSL di Kabupaten Ponorogo.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang terkait dalam penelitian ini, diantaranya :

- a. Sebagai masukan bagi Kelurahan dan Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Ponorogo dalam rangka melaksanakan perannya dalam pelaksanaan program PTSL di Kabupaten Ponorogo.
- b. Bagi peneliti diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat sebagai cara mengamalkan ilmu pada waktu kuliah dalam rangka menyelesaikan pendidikan dengan cara melakukan penelitian ini.
- c. Agar dapat menjadi referensi bagi mahasiswa yang melakukan penelitian untuk memperlancar penyelesaian penulisan skripsi yang mengangkat tema yang sama namun dengan sudut pandang yang berbeda.