

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah yang kita tempati dalam kehidupan ini merupakan karunia Tuhan yang Maha Esa. Dalam kehidupan manusia, keberadaan tanah mempunyai arti yang sangat penting. Arti pentingnya tanah bagi kehidupan manusia adalah sebagai tempat tinggal, tempat mencari nafkah maupun untuk tempat peristirahatan terakhirnya saat manusia telah meninggal dunia. Selain mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia, tanah juga mempunyai kedudukan strategis bagi pembangunan bangsa dan bahan dasar hak menguasai dari negara.

Ana Silviana¹ menyunting pandangan Maria W. Sumardjono mengemukakan bahwa secara filosofis tanah sejak awal tidak diberikan kepada orang perorangan. Falsafah Indonesia dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan (“keduwitunggalan”). Artinya, bahwa pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan seluruh hidup masyarakat, sehingga hubungannya tidak bersifat individual semata, tetapi bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perorangan. Tanah mempunyai nilai sosial. Kebutuhan manusia akan tanah adalah mutlak, namun kepemilikannya bersifat tidak mutlak. Hal ini karena

¹ Ana Silviana, *Kajian Tentang Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Meelaksanakan Pendaftaran Tanah*. Pandeca. Vol 7 No 1 Januari 2012, hlm113-114.

memperhatikan kepentingan dan kebutuhan tanah yang lebih luas yaitu manusia yang lain di dalam mempergunakan tanah pemilik tanah harus memperhatikan kepentingan orang lain dan tidak boleh merugikan orang lain.

Selain tanah mempunyai nilai sosial tetapi tanah mempunyai nilai ekonomis yaitu dapat dikelola dan diusahakan oleh pemilik/pemegangnya sehingga memberikan manfaat bagi pemilik/pemegangnya. Namun didalam perkembangannya sekarang ini tanah sudah menjadi alat komoditi, negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi di suatu wilayah yaitu wilayah Negara Republik Indonesia, berkewajiban untuk mendapatkan perlindungan oleh hukum. Sehingga agar pemilik tanah mendapatkan perlindungan hukum seyogyanya harus mendaftarkan tanahnya. Namun dalam kenyataannya di masyarakat masih banyak pemilik/pemegang Hak Atas Tanah yang belum mendaftarkan tanah miliknya. Dewasa ini kebutuhan akan tanah semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan sumberdaya alam khususnya tanah. Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Hak atas tanah adalah sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, dan mempunyai dua dimensi yakni panjang dan lebar. Oleh karena itu pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan pendaftaran tanah.

Pendaftaran atas tanah merupakan bagian dari pemberian atau penetapan hak atas tanah². Hal tersebut di maksudkan sebagai upaya untuk memberikan

²Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus

jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Pemberian jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya merupakan salah satu tujuan pokok UUPA. Undang-Undang tersebut memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran atas tanah di seluruh wilayah Indonesia. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan. Pembangunan nasional yang berkesinambungan untuk mewujudkan tujuan nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945 alinea 4 yang berbunyi:

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial maka disusunlah kemerdekaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sejalan dengan kebijakan pemerintah dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional, aspek pertanahan merupakan faktor penunjang yang penting bagi keberhasilan pemerataan hasil pembangunan. Hal ini dikarenakan tanah menjadi kebutuhan yang sangat menentukan bagi hajat hidup manusia³. Permasalahan tanah telah berkembang menjadi masalah lintas

³ Siti Prihatin Yulianti, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis dan Pengaruhnya Terhadap Tertib Pertanahan* (Studi di Kelurahan Serdang Jakarta Pusat), Tesis, Semarang, UNDIP, hlm: 1.

sektoral, yang mempunyai dimensi ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan, sekaligus sebagai bertanggungjawab dari sila kelima Pancasila, yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dinamika masalah pertanahan memiliki kerumitan yang tinggi. Hal ini merupakan realitas yang menunjukkan bahwa kebutuhan manusia akan tanah senantiasa meningkat seiring dengan dengan laju pertumbuhan dan pembangunan di segala bidang. Di lain pihak secara kuantitas jumlah tanah tidak bertambah luas atau relatif tetap. Oleh karena itu permasalahan di bidang pertanahan dituntut agar dapat diselesaikan dan dapat dikelola tanah yang tersedia secara optimal, sehingga secara proposional masing-masing kepentingan dapat diakomodir secara proposional sebagai pencerminan dari cita-cita pembangunan nsional di segala bidang⁴.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut maka pada tahun 1960 Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut dengan UUPA. UUPA merupakan peraturan dasar dari kepemilikan tanah di Indonesia. Untuk itu UUPA juga merupakan aturan dasar dari pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah di Indonesia. Untuk melaksanakan aturan dasar pertanahan tersebut maka pada tahun 1997 pemerintah Indonesia mengeluarkan

⁴ *Ibid*, hlm 1

peraturan pendaftaran hak atas tanah yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur tentang pendaftaran hak atas tanah di Indonesia. Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan dari UUPA yang mengatur tentang pendaftaran tanah tersebut yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk melakukan pendaftaran hak milik atas tanah secara sistematis di seluruh wilayah Indonesia. Berdasarkan rangkuman permasalahan tanah di Indonesia yang masuk ke DPD pada tahun 2010 ada berbagai permasalahan tanah di Indonesia. Di antara permasalahan tersebut yakni: masalah tumpang tindih kepemilikan tanah, masalah tanah terlantar, dan berbagai masalah lainnya termasuk kewenangan pendaftaran atas tanah. Elita Rahmi⁵ menyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah belum maksimal, sebagai contoh 85 juta bidang tanah di Indonesia baru 31% terdaftar dibutuhkan waktu paling cepat 20 tahun untuk pendaftaran semua tanah.

Salah satu tujuan dari revisi terhadap PP No.10/1961 adalah untuk lebih memacu pelaksanaan pendaftaran tanah yang selama ini dirasakan berjalan cukup lamban. Dalam pidato Menteri Negara Agraria/Kepala PBN pada peringatan HUT XXXIII Undang-undang Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1993, menyatakan bahwa sejak diundangkannya UUPA tahun 1961 hingga sekarang ini telah berhasil menerbitkan kurang lebih 12 juta sertifikat, suatu jumlah yang cukup besar. Akan tetapi apabila dibandingkan dengan jumlah bidang atau persil

⁵ Elita Rahmi, 2010, *Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Di Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10, No. 3 September 2010, hlm 349

tanah yang ada di seluruh Indonesia yang di perkirakan 56 juta jumlah bidang tanah yang telah kita sertifikatkan tersebut baru sekitar seperlimanya.

Pemerintah Indonesia harus menyelesaikan persoalan tanah. Bilamana dalam kurun waktu lebih dari 30 tahun kita baru menyelesaikan seperlimanya saja, maka untuk merampungkan seluruhnya dalam keadaan seperti sekarang ini akan di perlukan waktu kurang lebih 120 tahun lagi. Memang jangka waktu tersebut terlalu jauh akan tetapi kalau dilihat pada kenyataan pada masa sekarang ini pendaftaran tanah tidak akan selesai dalam waktu sepuluh atau dua puluh tahun. Namun kita masih dapat berharap akan dapat mempercepat proses dan salah satu fungsi dari peraturan ini adalah untuk lebih memacu pelaksanaan pendaftaran tanah supaya tugas yang diamanatkan pasal 19 UUPA dapat dilaksanakan dengan menyeluruh. Adanya suatu program yang dapat kita sebut sebagai usaha yang memacu pendaftaran tanah, seperti diselenggarakan pendaftaran tanah secara sistematis yang mempunyai banyak kemiripan dengan kegiatan prona pada masa sekarang atau sebagai pendaftaran tanah secara masal. Akan tetapi, ini juga masih terbentur pada hal yang bersifat teknis sebagaimana sekarang kita mencatat adanya dalam pelaksanaan prona di berbagai tempat⁶.

PRONA adalah rangkaian kegiatan pensertipikatan tanah secara massal, pada

⁶Soedjono, 2008, Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah hak Milik, Hak Sewa Guna, Hak Guna Bangunan*, Jakarta Timur. Rineka Cipta, hlm 32-33.

suatu wilayah administrasi desa/kelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya⁷. Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan guna mendapatkan kepastian hukum bagi warga negara Indonesia (WNI) sehingga WNI berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA wajib mendaftarkan tanah miliknya⁸.

Prosedur pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat dibedakan menjadi dua yaitu pendaftaran tanah secara sporadis dan pendaftaran tanah secara sistimatis. Prosedur Pendaftaran tanah secara sistimatis: adanya suatu rencana kerja, pembentukan panitia adjudikasi, pembuatan peta dasar pendaftaran tanah, penetapan batas-batas bidang tanah, pembuatan daftar tanah pembuatan surat ukur, pengumpulan dan penelitian data yuridis, pengumuman hasil yuridis dan hasil pengukuran, pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis pembukuan hak, dan penerbitan sertifikat. Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah meliputi pengukuran, perpetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah tersebut, pemberian surat bukti pendaftaran hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kegiatan pendaftaran tanah menurut pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yakni pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kedua kegiatan pemeliharaan dan pendaftaran tanah. kendala-kendala yang terdapat dalam proses pendaftaran tanah yaitu: faktor kebijakan pemerintah

⁷ Rakhmad Wiwin Hisbullah, dkk, *Asas Publisitas pada pelaksanaan Program nasional Agraria dalam Rangka Mewujudkan efektivitas Pelayanan Publik*, Madani Legal review ISSN cetak 2597-9353 ISNN online 2580-6319 Vol 3 No 1 Juni 2018

⁸ Pupi Eva Rahma Wahyuningsi, Ana Silviana dan Herni Widanarti, *Arti Penting Pendaftaran Tanah Dalam Rangka Perlindungan Hukum Kepilikan Sertipikat Hak Atas Tanah bagi Pemilik Tanah* (Studi di Desa Kalicilik Kabupaten demak), *Diponegoro Law Review*, Vol. 1 Nomor 4 Tahun 2012, hlm 3

mengenai kewajiban perpajakan dalam pendaftaran tanah, faktor kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat, faktor anggapan masyarakat diperlukan biaya yang mahal untuk melaksanakan pendaftaran tanah, faktor anggapan dibutuhkan waktu yang lama dalam pengurusan sertifikat, faktor anggapan alas hak tanah yang dimiliki seseorang sudah sangat kuat dan memiliki kepastian hukum⁹. Hasil dan proses pendaftaran tanah kepada pemegang hak atas tanah yang didaftarkan diberikan tanda bukti hak yang disebut sertifikat. Terselenggaranya pendaftaran tanah memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya¹⁰. Bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur dapat dengan mudah untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan. Bagi pemerintah dapat membantu dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanahannya. Pemilikan sertifikat tanah sangat penting untuk terciptanya tertib administrasi pertanahan¹¹.

Dalam penelitian ini fokus yang diteliti adalah pendaftaran tanah secara sistematis di Indonesia dan dilakukan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Daerah Istimewa Yogyakarta yang untuk selanjutnya disebut DIY merupakan salah satu wilayah provinsi di Indonesia. DIY terdiri dari empat (4) Kabupaten/Kota yakni, Sleman, Gunungkidul, Bantul dan Kulon Progo serta Kota Yogyakarta. Pemerintah DIY sebagai salah satu wilayah provinsi di

⁹Mikha Ch Kaunang 2016. *Proses Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, lex cimen Vol. V/ No 4/April- Jun/2016, hlm 68.

¹⁰ Sherly Feralyn Kamurahan, Bobby Poli & Charles R. Ngangi, 2018, *Evaluasi Pelaksanaan Program Nasional Agraria dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Pembangunan Wilayah Desa Kinabuhutan Kecamatan Likupang Barat Kabupaten Minahasa Utara*, Agri-Sosio Ekonomi UNSRAT ISSN 1907-4298 Vol. 14 Nomor 1, Januari 2018: 535-554

¹¹ Mikha Ch Kaunang 2016. *Loc.cit.* hlm 69

Indonesia juga melakukan kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis. Oleh karena itu pendaftaran hak atas tanah secara sistematis juga dilakukan di wilayah Kabupaten/Kota yang ada di DIY. Wilayah DIY juga tunduk pada UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah termasuk wilayah Kabupaten Bantul yang merupakan bagian dari wilayah Provinsi DIY.

Pada tahun 2006 telah terjadi gempa bumi di wilayah DIY di mana daerah Kabupaten Bantul merupakan wilayah yang terkena akibat paling parah. Hal ini juga berpengaruh pada persoalan pertanahan termasuk batas-batas kepemilikan akan tanah akibat banyak rumah-rumah yang hancur terkena gempa bumi. Disinyalir bahwa sampai tahun 2017 masih ada warga di wilayah Desa Gilangharjo yang belum mempunyai sertifikat hak milik atas tanah dari hasil pendaftaran tanah di wilayah Desa Gilangharjo Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul. Untuk itu perlu dikaji tentang pendaftaran atas tanah terutama setelah terjadinya gempa bumi pada tahun 2006. Wilayah Desa Gilangharjo merupakan bagian dari Kabupaten Bantul yang juga terkena bencana gempa bumi yang mengakibatkan batas-batas kepemilikan tanah menjadi tidak jelas. Banyak rumah warga yang rusak berat akibat gempa. Terjadi persoalan pendaftaran tanah dikarenakan rumah-rumah warga yang dibangun di atas tanah warisan yang belum dilakukan pemecahan terhadap kepemilikan tanah milik warga. Hal ini juga mempengaruhi terhadap jalannya pendaftaran hak atas tanah. Untuk itu perlu dilihat pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di wilayah tersebut, terutama setelah kejadian

gempa bumi yang terjadi pada tahun 2006, untuk mengetahui kepemilikan hak atas tanah di desa tersebut.

Pada tahun 2015 pemerintah Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah tersebut pemerintah mencanangkan Program Nasional Agraria (PRONA) diseluruh wilayah Kabupaten/Kota di Indonesia sebagai bentuk pelaksanaan Pasal 19 UUPA. Pelaksanaan PRONA tersebut dilakukan dengan dasar hukum Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program nasional agraria (PRONA). Program ini juga dilaksanakan di wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi DIY termasuk di wilayah Desa Gilangharjo Kecamatan Pandak kabupaten Bantul. Kegiatan ini dilakukan untuk pendaftaran tanah milik warga yang belum mempunyai sertifikat hak milik atas tanah. Untuk itu perlu diteliti pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis lengkap di Desa Gilangharjo Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini merupakan suatu pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah dalam suatu desa atau kelurahan di Indonesia¹²

¹² Hadi Arnowo, 2019, *Pola Pemberdayaan Masyarakat Pasca Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, MONOS jurnal Inovasi Aparatur, Vol. 1. No.1, hlm 15

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah di paparkan dalam latar belakang masalah tersebut di muka maka dapat di kemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Desa Gilangharjo Kecamatan Pandak Bantul?
2. Adakah hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Desa Gilangharjo Kecamatan Pandak Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah mendeskripsikan tentang:

1. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Desa Gilangharjo Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul;
2. Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Desa Gilangharjo Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

Penulisan skripsi ini diharapkan mempunyai manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan kontribusi dan menambah referensi khasanah kepastakaan serrta wawasan

ilmu pengetahuan dibidang Hukum Pertanahan dan Hukum Administrasi Negara khususnya dalam hal pendaftaran tanah secara sistematis.

2. Secara praktis

a. Bagi Penulis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan baik bagi penulis untuk menerapkan ilmu Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pertanahan khususnya tentang pelaksanaan pendaftaran atas tanah secara sistematis lengkap beserta permasalahan-permasalahan dalam pendaftaran hak milik atas tanah khususnya di Desa Gilangharjo Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul.

b. Bagi Masyarakat

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai pelaksanaan pendaftaran atas tanah secara sistematis lengkap beserta permasalahan-permasalahan dalam pendaftaran hak milik atas tanah khususnya di Desa Gilangharjo Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul.

c. Bagi Perguruan Tinggi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan baik bagi dan mahasiswa lainnya tentang pelaksanaan pendaftaran atas tanah secara sistematis beserta permasalahan-permasalahan dalam pendaftaran hak milik atas tanah khususnya di Desa Gilangharjo Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul. Di samping itu juga diharapkan hasil penelitian dapat di jadikan rujukan bagi penelitian yang sejenis berikutnya.