

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Kemakmuran yang adil dan merata hanya dapat dicapai melalui pembangunan. Setiap kegiatan pembangunan selalu memerlukan tanah. Dalam kehidupan manusia, tanah sebagai tempat bagi manusia untuk berlindung dan melanjutkan kehidupannya. Sejalan dengan bertambahnya penduduk dan kebutuhan akan tanah semakin tinggi, tanah tidak hanya sebagai tempat berlindung dan melanjutkan hidup tetapi juga dapat digunakan sebagai jaminan untuk mendapatkan pinjaman bank, obyek jual beli, sewa menyewa, dan transaksi lainnya yang bersangkutan dengan tanah. Terlebih tanah juga bisa menjadi obyek sengketa. Oleh karena itu, agar tanah mendukung pelaksanaan pembangunan maka perlu peraturan-peraturan untuk mengatur segala hal yang menyangkut tentang tanah.

Hukum tanah di Indonesia sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria bersifat “dualistik” yaitu dipengaruhi oleh Hukum Eropa dan Hukum Adat. Tanah-tanah yang dikuasai oleh Hukum Eropa yang biasa juga disebut tanah hak barat misalnya tanah hak *eigendom*, tanah hak *erpacht*, tanah hak *opstal*, dan lain lainnya. Disisi lain, ada tanah-tanah yang dikuasai oleh hukum adat misalnya tanah ulayat, tanah milik(yasan), tanah usaha, tanah gogolan. Dari

kedua hukum tanah tersebut, terlihat hukum tanah adat memiliki kelemahan karena bentuknya yang tidak tertulis sehingga masyarakat terutama pemerintah dan aparat penegak hukum sulit untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanahnya.

Pada tanggal 24 September 1960 telah disahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Undang-Undang ini bersifat nasional dan lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Tujuan lahirnya UUPA yaitu:

1. Untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional
2. Untuk meletakkan dasar-dasar, mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan
3. Untuk meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Salah satu tujuan UUPA yaitu untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah rakyat seluruhnya, terlebih hak atas tanah menurut hukum adat. Dengan berlakunya UUPA, hak atas tanah tersebut dikonversi menjadi hak atas tanah berdasarkan UUPA yaitu yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa :

Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:

- a. hak milik
- b. hak guna usaha
- c. hak guna bangunan
- d. hak pakai
- e. hak sewa
- f. hak membuka tanah
- g. hak memungut hasil hutan

- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Hak atas tanah menurut hukum adat dirasa tidak memberikan kepastian hukum bagi pemiliknya. Dikatakan tidak memberikan kepastian hukum karena hak atas tanah tersebut belum dicatat atau didaftarkan.

Pemerintah mengadakan kegiatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia guna memberikan jaminan kepastian hukum. Kepastian hukum di bidang pertanahan meliputi kepastian mengenai subyek (orang atau badan hukum), obyek (letak, batas, dan luas), serta hak atas tanah.

Pasal 19 ayat (1) UUPA menentukan bahwa :

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Ketentuan mengenai pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang kemudian pada tanggal 8 Juli 1997 diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah pertama kali dilaksanakan guna memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah seseorang. Pendaftaran tanah untuk pertama kali atas tanah-tanah yang ada sebelum UUPA juga dapat disebut dengan istilah konversi. Konversi disini berarti perubahan atau penggantian hak-hak atas tanah dari status lama, yaitu sebelum berlakunya UUPA menjadi hak atas tanah yang ditentukan UUPA.

Ketentuan-ketentuan konversi diatur dalam UUPA yaitu dalam Pasal I sampai Pasal IX Ketentuan Konversi UUPA, yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Agraria(PMA) Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan beberapa ketentuan UUPA untuk Konversi Tanah Hak Barat dan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak Indonesia atas Tanah untuk Hak atas Tanah bekas Hak Adat.

Konversi terjadi karena hukum pada tanggal 24 September 1960. Diktu kedua UUPA memuat ketentuan-ketentuan mengenai perubahan atau konversi hak-hak yang lama menjadi salah satu hak yang baru menurut UUPA. Dengan adanya ketentuan tentang konversi itu maka UUPA bukan saja mengadakan unifikasi hukum Agraria, tetapi juga unifikasi hak-hak atas tanah.¹

Berdasarkan Pasal II ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA hak-hak atas tanah yang mirip dengan hak milik yaitu hak agrarisch eigendom, milik yayasan andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, jesini, grant Sultan, landerijenbezitrecht, altijddurende erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria dapat dikonversi menjadi hak milik. Pengertian hak milik diatur dalam Pasal 20 ayat (1) yang menentukan bahwa :

¹ Boedi Harsono, 1971, *UUPA Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hal 366.

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.

Turun temurun artinya bahwa hak milik dapat diwariskan kepada keturunannya atau ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia. Terkuat artinya bahwa hak milik atas tanah dapat menjadi induk atau dibebani dengan hak atas tanah yang lain. Misalnya dibebani dengan hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa. Terpenuh artinya menunjukkan kewenangan si pemegang hak dalam menggunakan tanahnya baik untuk mendirikan bangunan ataupun untuk usaha pertanian.

Berdasarkan informasi dari Kantor Pertanahan di Kabupaten Magelang, kesadaran masyarakat masih rendah dalam hal pendaftaran hak milik atas tanah. Masih banyak masyarakat yang hanya memiliki bukti kepemilikan tanah berupa Letter C. Dengan petikan Letter C tersebut, masyarakat dapat menggunakannya sebagai bukti untuk melakukan konversi hak milik atas tanah adat guna mendapatkan sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang kuat. Umumnya yang mensertipikatkan tanahnya adalah mereka yang memiliki kepentingan-kepentingan tertentu misalnya akan meminjam uang di bank atau karena jual beli dan warisan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dirumuskan suatu permasalahan yaitu bagaimanakah pelaksanaan konversi hak atas tanah adat (Letter C) menjadi hak milik di Kabupaten Magelang.

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan konversi hak atas tanah adat (Letter C) menjadi Hak Milik di Kabupaten Magelang.

D. Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

1. Pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pertanahan mengenai pelaksanaan konversi pada khususnya.
2. Pemerintah Kabupaten Magelang pada umumnya dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang dalam memberikan pelayanan mengenai pelaksanaan konversi pada khususnya.
3. Masyarakat terutama pemilik tanah dengan Letter C di Kabupaten Magelang.

E. Keaslian penelitian

Sepengetahuan penulis rumusan masalah yang akan diteliti merupakan penelitian pertama kali di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta tetapi apabila sebelumnya ada penelitian dengan permasalahan hukum yang sama maka penelitian ini merupakan pelengkap dari hasil penelitian sebelumnya. Ada tiga hasil penelitian mengenai pelaksanaan konversi tetapi berbeda obyek penelitiannya. Perbedaan skripsi penulis dengan skripsi yang lain yaitu :

1. a. Judul : Pelaksanaan Konversi Hak Milik Atas Tanah Adat
di Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman.
- b. Nama : Erika Astrid M.A.C

- c. Fakultas Hukum : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- d. Tahun : 1997
- e. Rumusan masalah : Faktor-faktor apa yang menyebabkan warga masyarakat Kabupaten Dati II Sleman masih banyak yang belum melaksanakan Konversi Hak Milik Atas Tanah Adat?
- f. Tujuan penelitian : Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan warga masyarakat Kabupaten Dati II Sleman sampai saat ini masih banyak yang belum melaksanakan Konversi Hak Milik Atas Tanah Adat.
- g. Hasil penelitian : Yang menyebabkan masih banyak warga masyarakat di Kabupaten Dati II Sleman yang belum melaksanakan konversi hak milik atas tanah adat di antaranya karena proses pengurusannya memakan waktu yang lama, biaya yang mahal, kesadaran masyarakat yang kurang, dan tidak tahunya masyarakat mengenai konversi hak atas tanah.

2. a. Judul : Pelaksanaan Konversi Hak Milik Atas Tanah Adat di Kabupaten Daerah Tingkat II Sanggau.

b. Nama : Yakobus

- c. Fakultas Hukum : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- d. Tahun : 1997
- e. Rumusan masalah : Faktor-faktor apa yang menyebabkan warga masyarakat, khususnya pemegang hak milik atas tanah adat di Kabupaten Daerah Tingkat II Sanggau masih banyak yang belum mengkonversi hak milik atas tanah adatnya?
- f. Tujuan penelitian : Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan warga masyarakat di Kabupaten Daerah Tingkat II Sanggau belum melaksanakan konversi hak milik atas tanah adatnya.
- g. Hasil penelitian : Pelaksanaan konversi hak milik atas tanah adat di Kabupaten Daerah Tingkat II Sanggau sudah sesuai dengan UUPA dan didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961. Pelaksanaan konversi ini belum bisa dikatakan berhasil, karena masih banyak hak-hak atas tanah adat yang belum ditegaskan konversinya. Adapun faktor-faktor penyebab masyarakat belum mengkonversi hak atas tanahnya adalah karena hukum adat yang berlaku masih kuat di tengah masyarakat, perbedaan persepsi mengenai sertifikat antara pemerintah dan masyarakat, dan

ketidapkahaman masyarakat mengenai arti pentingnya sertipikat.

3. a. Judul : Konversi Hak Milik Adat di Kabupaten Dati II Tanggamus, Lampung
- b. Nama : Melitina Erikawati
- c. Fakultas Hukum : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- d. Tahun : 1998
- e. Rumusan masalah : Apa saja macam hak milik adat yang ada di Kabupaten Dati II Tanggamus, Lampung?
Apabila ada responden yang belum mengkonversi, alasan-alasan apa yang menyebabkan responden belum menkonversikan hak milik adatnya?
- f. Tujuan penelitian : Untuk mengetahui macam-macam hak milik adat yang ada di Kabupaten Dati II Tanggamus dan untuk mengetahui alasan-alasan apa yang menyebabkan responden tidak mengkonversikan hak milik adatnya.
- g. Hasil penelitian : Hak milik adat yang ada di Kabupaten Dati II Tanggamus dikenal dengan nama hak marga. Alasan masyarakat belum mengkonversi hak milik adatnya karena sebagian masyarakat tidak mengetahui tentang adanya konversi, perbedaan

pendapat mengenai proses konversi antara masyarakat dan petugas Kantor Pertanahan, masyarakat juga belum merasa perlu untuk melakukan konversi hak milik adatnya, dan biaya yang dirasa mahal oleh masyarakat.

F. Batasan konsep

1. Konversi hak atas tanah adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA.
2. Letter C adalah petikan surat yang berisi daftar tanah, nama pemilik dengan nomor urut, dan besarnya pajak. Petikan surat ini digunakan untuk bukti pembayaran pajak.
3. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 (Pasal 20 ayat (1) UUPA)

Hak milik bersifat turun-temurun artinya hak milik tidak berlangsung selama hidupnya orang yang mempunyai, tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia.

Hak milik bersifat terkuat artinya hak milik atas tanah dapat menjadi induk atau dibebani dengan hak atas tanah yang lain. Misalnya dibebani dengan hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa.

Hak milik bersifat terpenuh artinya hak milik itu memberikan wewenang kepada pemiliknya yang paling luas jika dibandingkan dengan hak yang lain.

4. Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. (Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997)

G. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum empiris. Penelitian ini merupakan penelitian yang berfokus pada perilaku masyarakat dan memerlukan sumber data primer yang didapat langsung dari masyarakat dan sumber data sekunder yang berupa peraturan dan literatur.

2. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder

a. Data primer

Yang dimaksud dengan data primer ialah data dasar, data asli yang diperoleh peneliti dari tangan pertama, dari sumber asalnya yang pertama yang belum diolah dan diuraikan orang lain.² Data primer diperoleh dari responden dan narasumber yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Data sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder :

1) Bahan hukum primer adalah bahan-bahan yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek yang diteliti, yaitu :

- a) UUD 1945 Pasal 33 ayat (3)
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku di Badan Pertanahan Nasional

² Hilman Hadikusuma, 1995, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hal 65.

f) Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak Indonesia atas Tanah untuk Hak atas Tanah bekas Hak Adat.

g) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997.

2) Bahan hukum sekunder meliputi buku literatur, pendapat hukum, dan publikasi lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

3. Metode pengumpulan data

Pengumpulan data dalam penelitian ini diperoleh melalui :

a. Studi lapangan dengan menggunakan kuesioner dan wawancara.

1) Kuesioner adalah daftar pertanyaan yang diajukan kepada responden tentang obyek yang diteliti.

2) Wawancara adalah tanya jawab dalam bentuk komunikasi verbal (berhubungan dengan lisan), bertatap muka di antara 'interviewer' (pewawancara) dengan para informan atau responden yang menjadi *interviewee*, yaitu para anggota masyarakat yang diwawancarai.³

b. Studi kepustakaan adalah mempelajari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

³ Hilman Hadikusuma, 1995, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hal 78.

4. Lokasi penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Magelang. Kabupaten Magelang merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang terdiri dari 21 kecamatan. Dari 21 kecamatan tersebut diambil dua kecamatan sebagai sampel secara purposive (pengambilan contoh dengan tujuan tertentu) yaitu Kecamatan Mertoyudan dan Kecamatan Muntilan karena di kedua kecamatan tersebut terdapat paling banyak pemilik tanah dengan Letter C yang tanahnya berupa tanah pekarangan. Kecamatan Mertoyudan terdiri dari 13 desa. Dari 13 desa tersebut diambil dua desa secara purposive, dalam hal ini Desa Mertoyudan dan Desa Kalinegoro karena di kedua desa tersebut terdapat paling banyak pemilik tanah yang melakukan pendaftaran konversi. Kecamatan Muntilan terdiri dari 14 desa. Dari 14 desa tersebut diambil dua desa secara purposive, dalam hal ini Desa Tamanagung dan Desa Pucungrejo karena di kedua tersebut terdapat paling banyak pemilik tanah yang melakukan pendaftaran konversi..

5. Populasi dan sampel

- a. Populasi adalah keseluruhan obyek dengan ciri yang sama. Dalam penelitian ini yang menjadi populasi adalah pemegang hak atas tanah yang sudah mengkonversi Letter C mereka menjadi hak milik atas tanah di Desa Mertoyudan(50) dan Desa Kalinegoro(90) (Kecamatan Mertoyudan) dan di Desa Tamanagung(25) dan Desa Pucungrejo(15) (Kecamatan Muntilan) pada tahun 2010 yang berjumlah 180 orang.

- b. Sampel adalah sebagian atau contoh dari populasi. Dalam penelitian ini sampel diambil secara random yaitu 20% dari populasi.
6. Responden dan narasumber
- a. Responden dalam penelitian ini berjumlah 36 orang yaitu 28 responden dari Kecamatan Mertoyudan (dari Desa Mertoyudan 10 responden dan Desa Kalinegoro 18 responden) dan delapan responden dari Kecamatan Muntilan (dari Desa Tamanagung lima responden dan Desa Pucungrejo tiga responden).
- b. Narasumber dalam penelitian ini adalah :
- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang
 - 2) Kepala Kantor Badan Pusat Statistik Kabupaten Magelang
 - 3) Camat Kecamatan Mertoyudan
 - 4) Camat Kecamatan Muntilan
 - 5) Kepala Desa Mertoyudan
 - 6) Kepala Desa Kalinegoro
 - 7) Kepala Desa Tamanagung
 - 8) Kepala Desa Pucungrejo

7. Metode analisis

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif. Metode kualitatif adalah metode analisis data yang didasarkan pada pemahaman dan pengolahan data secara sistematis yang diperoleh dari hasil wawancara serta penelitian kepustakaan. Dalam menarik kesimpulan dipergunakan metode berpikir induktif yaitu suatu

pola berpikir berdasarkan suatu fakta yang bersifat khusus kemudian ditarik suatu kesimpulan yang bersifat umum.⁴



⁴ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hal 250.