

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar belakang masalah

Tanah berperan penting bagi kesejahteraan rakyat salah satunya adalah sebagai tempat tinggal sehingga antara tanah dan manusia terdapat hubungan yang sangat erat dan tidak dapat dipisahkan. Untuk melindungi pemanfaatan tanah dari pihak yang sewenang-wenang dan menjamin pemanfaatan tanah untuk kesejahteraan bangsa Indonesia, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa :

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa oleh karena itu dibentuk Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) untuk mengatur pertanahan nasional. Salah satu tujuan pokok dibentuknya UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.<sup>1</sup>

Sebelum berlakunya UUPA, hukum tanah Indonesia bersifat dualistis yaitu selain diakui berlakunya hukum tanah adat yang bersumber pada Hukum Adat, diakui pula peraturan-peraturan mengenai tanah yang didasarkan pada Hukum Barat.<sup>2</sup> Ada dua golongan besar hak atas tanah yaitu hak atas tanah

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm.558.

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, 2006, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.1.

menurut Hukum Adat dan hak atas tanah menurut Hukum Perdata Barat.<sup>3</sup> Berlakunya peraturan-peraturan tersebut tentu saja menimbulkan berbagai masalah antargolongan yang tidak sesuai dengan cita-cita bangsa dan tidak memberikan jaminan kepastian hukum.

Setelah berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960 maka dualisme hukum pertanahan yang telah berlaku di Indonesia berakhir. Kedua macam hak atas tanah yang berlaku sebelum UUPA tersebut dikonversi berdasarkan ketentuan UUPA. Konversi hak atas tanah menurut A.P Perlindungan adalah perubahan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.<sup>4</sup>

Pasal II ayat (1) Ketentuan Konversi UUPA menentukan bahwa:

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat 1 seperti disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu: hak agrarische eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, 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, sejak berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam pasal 20 ayat 1, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21.

Berdasarkan Ketentuan Konversi Pasal II ayat (1) UUPA, hak agrarische eigendom, milik yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant sultan landerijenbezitrecht, altijddurende, erfpacht, hak usaha

---

<sup>3</sup> *ibid.*, hlm.2.

<sup>4</sup> A.P. Parlindungan, 1990, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, hlm.1.

bekas tanah partikelir dan hak lainnya dengan nama apapun dikonversi menjadi hak milik. Ketentuan mengenai konversi bekas-bekas hak Indonesia atas tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah. Pasal 1 PMPA Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah menentukan bahwa:

Atas permohonan yang berkepentingan, maka konversi hak-hak yang disebut dalam Pasal II dan Pasal IV Ketentuan-ketentuan Konversi Undang-undang Pokok Agraria menjadi Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai dapat ditegaskan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (sekarang diganti menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997), sepanjang Peraturan Pemerintah tersebut sudah mulai diselenggarakan di daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 1 PMNA Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hahak Indonesia Atas Tanah, hak-hak atas tanah yang disebut dalam Pasal II dan Pasal IV Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA perlu dikonversi menjadi hak milik.

Pengertian hak milik berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat Pasal 6. Hak milik sebagai hak yang turun-temurun karena hak milik dapat diwariskan kepada ahli warisnya tanpa batas waktu. Terkuat karena hak milik atas tanah dapat dibebani dengan hak atas tanah yang lain kecuali hak guna usaha. Terpenuh karena hak milik memberikan wewenang yang paling luas kepada pemegang hak milik atas tanah dibandingkan dengan

pemegang hak atas tanah yang lain sehingga pemegang hak milik atas tanah dapat menggunakan tanahnya untuk kegiatan pertanian dan non pertanian.

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” artinya Pemerintah wajib mengadakan pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Pasal 19 ayat (2) UUPA menentukan bahwa:

- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
  - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi pengukuran, perpetaan, pembukuan, pendaftaran hak dan peralihan hak tersebut serta pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat untuk pemegang hak yang bersangkutan. Hak milik atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA wajib dikonversi melalui pendaftaran tanah agar mempunyai kepastian hukum. Pasal 23 ayat (1) UUPA menentukan bahwa :

- (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihannya, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

Berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UUPA, setiap peralihan, hapus dan pembebanan hak milik wajib didaftarkan. Untuk melaksanakan pendaftaran tanah sebagaimana ditentukan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan pengganti Peraturan Pemerintah

Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah maka diterbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997).

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menentukan bahwa :

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 satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pemerintah mempunyai wewenang untuk melakukan rangkaian kegiatan pendaftaran tanah serta memberikan surat tanda bukti hak atas tanah yaitu berupa sertipikat hak atas tanah kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Tujuan diadakan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Berdasarkan Pasal 3 huruf (a) pemegang hak atas tanah yang sudah mendaftarkan hak atas tanahnya akan menerima sertipikat hak atas tanah. Bagi yang namanya tercantum dalam sertipikat hak atas tanah maka orang tersebut memperoleh kepastian hukum atas tanahnya. Berdasarkan Pasal 3 huruf (c) terbitnya sertipikat tersebut merupakan dasar dan perwujudan dari tertib administrasi di bidang pertanahan. Tertib administrasi pertanahan diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (REPELITA III). Tertib administrasi berarti data-data setiap bidang tanah dicatat dapat diketahui dengan mudah, baik mengenai riwayat, kepemilikan, subjek haknya, keadaan fisik serta ketertiban prosedur dalam setiap urusan yang menyangkut tanah. Ketertiban prosedur maksudnya langkah-langkah atau tata cara yang harus ada dalam pendaftaran tanah dijalankan teratur dan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *juncto* PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa:

- (3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Setiap peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftar di Kantor Pertanahan demi tercapainya tertib administrasi pertanahan yang akurat yaitu agar data-data yang menyangkut tanah yang tercantum dalam

sertipikat memiliki kesesuaian dengan data di lapangan dan tidak ada permasalahan di kemudian hari.

Pendaftaran tanah meliputi dua kegiatan yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik mengenai letak, batas dan luas bidang tanah, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertipikat, penyajian data fisik dan data yuridis, serta menyimpan daftar umum dan dokumen. Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali diatur dalam Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menentukan bahwa “Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.” Pendaftaran tanah pertama kali dapat dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis atau secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan serentak terhadap semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam suatu wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan oleh pemerintah. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan terhadap satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan berdasarkan inisiatif pemilik tanah atau beberapa pemilik tanah.

Salah satu kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). PRONA diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Nasional Agraria dengan tujuan untuk menumbuhkan rasa kebersamaan dan turut membantu pemerintah dalam menyelesaikan sengketa-sengketa pertanahan, menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan khususnya untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi subjek pemegang hak atas tanah serta membiasakan pemilik tanah untuk mempunyai alat bukti autentik atas haknya. PRONA merupakan kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis yang kegiatannya dilaksanakan atas dasar rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri. Sasaran dari kegiatan PRONA adalah masyarakat golongan ekonomi lemah dengan maksud masyarakat yang karena keadaan perekonomiannya tidak mungkin untuk bisa membiayai semua pungutan biaya yang diperlukan untuk memperoleh sertipikat sehingga oleh karenanya perlu mendapat perhatian dari pemerintah.<sup>5</sup> Melalui PRONA masyarakat yang ingin mendaftarkan hak atas tanahnya diberi keringanan dalam hal pembiayaan dan percepatan proses penyelesaian sertipikat.

Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa :

- (1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi

---

<sup>5</sup> Adiran Sutedi, *Op. Cit.*, hlm.71.

dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama oleh masyarakat Indonesia sebagian besar dibuktikan dengan petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, letter C, pipil, ketitir dan Verponding Indonesia sebelum berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hak atas tanah lama adalah hak atas tanah yang berlaku sebelum UUPA. Tanda bukti yang dipergunakan dalam pendaftaran hak atas tanah lama bukan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah melainkan hanya merupakan bukti pembayaran pajak-pajak atas tanah.

Salah satu hasil Kuliah Kerja Nyata Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada semester Gasal Tahun Akademik 2012/2013 menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat Kabupaten Gunungkidul untuk mensertipikatkan tanah agar memiliki kekuatan hukum yang sah dinilai masih rendah. Masyarakat beranggapan biaya pensertipikatan cukup tinggi, berbelit-belit dan memerlukan waktu yang lama. Jumlah tanah di Kabupaten Gunungkidul adalah sebanyak 572.654 bidang tanah. Hingga akhir tahun 2011 ada 262.397 atau 40,78% bidang tanah yang bersertipikat atau jika dilihat dari luasnya ada 31.005 hektare atau 20,82% dari 148.536 hektare. Pada tahun 2012 melalui PRONA di Kabupaten Gunungkidul disertipikatkan sebanyak 10.085 bidang tanah ditambah lintas sektoral sebanyak 650 bidang tanah.

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut maka dapat dirumuskan masalah yaitu bagaimanakah pelaksanaan konversi hak milik adat (letter C) melalui PRONA pada tahun 2012 di Kabupaten Gunungkidul dan apakah konversi tersebut telah mewujudkan tertib administrasi pertanahan.

## **C. Tujuan penelitian**

Tujuan penelitian hukum ini adalah untuk mengetahui, menganalisis dan mengkaji bagaimana pelaksanaan konversi hak milik adat (letter C) melalui PRONA tahun 2012 di Kabupaten Gunungkidul dan apakah telah mewujudkan tertib administrasi pertanahan.

## **D. Manfaat penelitian**

### 1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum pertanahan mengenai pelaksanaan konversi hak milik adat (letter C) melalui PRONA tahun 2012 di Kabupaten Gunungkidul dan apakah konversi hak milik adat (letter C) pada tahun 2012 tersebut telah mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Kabupaten Gunungkidul.

### 2. Manfaat praktis

#### a. Bagi pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah khususnya aparat Kantor Pertanahan Kabupaten

Gunungkidul mengenai pelaksanaan PRONA dan tertib administrasi pertanahan di Kabupaten Gunungkidul.

b. Bagi pemegang hak milik

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat khususnya pemegang hak milik adat (letter C) bahwa pendaftaran hak atas tanah akan memberikan kepastian hukum dan mewujudkan tertib administrasi pertanahan sehingga masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi yang diperlukan sewaktu-waktu guna kepentingan yang berkaitan dengan tanah tersebut.

**E. Keaslian penelitian**

Sepengetahuan penulis bahwa rumusan masalah yang akan diteliti merupakan penelitian pertama kali di Fakultas Hukum Atma Jaya Yogyakarta, tetapi apabila sebelumnya ada penelitian dengan permasalahan hukum yang sama maka penelitian ini merupakan pelengkap dari hasil penelitian sebelumnya. Hal ini akan dipaparkan tiga hasil penelitian mengenai Pelaksanaan Konversi tetapi berbeda objek penelitiannya. Perbedaan masalah hukum dengan penulisan hukum yang lain yaitu:

1. a. Judul : Pelaksanaan Pendaftaran Hak Milik atas Tanah Karena Pewarisan Melalui Land Management and Policy Development Program dalam Rangka Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Kabupaten Kulon Progo
- b. Nama : Eriska Virbi Arsari

- c. Fakultas Hukum : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- d. Tahun : 2009
- e. Rumusan masalah : Apakah pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah karena pewarisan melalui Land Management and Policy Development Program telah mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Kabupaten Kulon Progo?
- f. Tujuan penelitian : Untuk mengetahui, memahami dan mengkaji tentang pelaksanaan pendaftaran tanah karena pewarisan melalui Land Management and Policy Development Program (LMPDP) dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Kabupaten Kulon Progo.
- g. Hasil penelitian : Pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah karena pewarisan di Desa Karang Sari dan Desa Sidomulyo (Kecamatan Pengasih) serta di Desa Bendungan dan Desa Triharjo (Kecamatan Wates) melalui Land Management and Policy Development Program pada tahun 2008 telah mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Kabupaten Kulon Progo karena mencapai target pendaftaran tanah di keempat desa tersebut yaitu 9.728 bidang tanah dapat disertipikatkan dan

dicatat di Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo sehingga masyarakat yang mengikuti program ini yang pada awalnya belum memiliki sertipikat (berupa Letter C) akhirnya memiliki sertipikat sebagai surat tanda bukti hak.

Perbedaan rumusan masalah penulisan hukum diatas dengan penulisan hukum yang saya teliti terletak pada bentuk kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Penulisan hukum ini meneliti pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah melalui Land Management and Policy Development Program sedangkan penulisan hukum yang saya teliti adalah pelaksanaan konversi hak milik adat (letter C) melalui Proyek Nasional Agraria.

2. a. Judul : Pemberian Hak Milik Melalui Pendaftaran Tanah Secara Sporadik dalam Rangka Mewujudkan Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum di Kabupaten Deli Serdang Propinsi Sumatera Utara
- b. Nama : Lia Daniama
- c. Fakultas Hukum : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- d. Tahun : 2010
- e. Rumusan masalah : Apakah pemberian hak milik atas tanah melalui pendaftaran tanah secara sporadic telah mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah di

Kabupaten Deli Serdang Propinsi Sumatera Utara?

f. Tujuan penelitian : Untuk menngkaji dan menganalisi tentang pemberian hak milik atas tanah melalui pendaftaran tanah secara sporadic tersebut apakah telah mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah di Kabupaten Deli Serdang Propinsi Sumatera Utara

g. Hasil penelitian : Pemberian hak milik atas tanah melalui pendaftaran tanah secara sporadic telah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah di Deli Serdang Kabupaten Sumatera Utara. Walaupun ada beberpa ( $7/41 \times 100 = 17,1\%$ ) gugatan/keberatan pihak ketiga terhadap pemegang sertipikat hak milik atas tanah namun pihak ketiga tidak dapat membuktikan sebaliknya sehingga tidak menngubah keabsahan data yuridis dan fisik dari sertipikat tanah tersebut, sedangkan satu gugatan dari pihak ketiga yang belum terbukti masih dalam tahap pengujian gugatan ke pengadilan.

Perbedaan rumusan masalah penulisan hukum diatas dengan penulisan hukum yang saya teliti terletak pada jenis kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan. Penulisan hukum di atas meneliti pendaftaran hak milik atas tanah melalui pendaftaran tanah secara sporadik sedangkan penulisan hukum yang saya teliti adalah pendaftaran tanah secara sistematis.

3. a. Judul : Pendaftaran Pertama Kali untuk Konversi Tanah Hak Milik karena Pewarisan melalui Kegiatan Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (Larasita) dalam Rangka Mewujudkan tertib Administrasi Pertanahan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Juncto Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2009 di Kabupaten Boyolali.
- b. Nama : Astrid Adelia
- c. Fakultas Hukum : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- d. Tahun : 2011
- e. Rumusan masalah : Apakah pendaftaran pertama kali untuk konversi tanah hak milik dengan alat bukti penguasaan berupa girik yang diperoleh karena pewarisan melalui kegiatan Larasita telah mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Kabupaten Boyolali?

f. Tujuan penelitian : Untuk mengetahui, menganalisis dan mengkaji apakah pendaftaran pertama kali untuk konversi tanah hak milik dengan alat bukti penguasaan berupa girik yang diperoleh karena pewarisan melalui kegiatan Larasita telah mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Kabupaten Boyolali.

g. Hasil penelitian : Pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali untuk konversi tanah hak milik dengan alat bukti berupa girik yang diperoleh karena pewarisan melalui kegiatan Larasita tahun 2010-2011 di Kabupaten Boyolali berjalan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 juncto Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.18 Tahun 2009 melalui prosedur pelayanan yang mudah dan tidak berbelit-belit, efisien dari segi waktu, dan hemat dari segi biaya. Oleh karena itu pelaksanaan pendaftaran pertama kali untuk konversi tanah hak milik dengan alat bukti berupa girik yang diperoleh karena pewarisan melalui kegiatan Larasita pada tahun 2010-2011 di Kabupaten Boyolali telah mewujudkan tertib administrasi pertanahan karena telah menghasilkan 30 bidang tanah yang telah

disertipikatkan dan dicatat di Kantor Pertanahan kabupaten Boyolali dalam waktu 4 bulan. Namun dalam pelaksanaannya masih timbul beberapa masalah seperti peralatan komunikasi yang belum sempurna, kurangnya tenaga atau petugas pelaksana larasita di lapangan, serta anggaran yang terbatas.

Perbedaan penulisan hukum di atas dengan penulisan hukum yang saya teliti terletak pada sistem pendaftaran tanah yang dipergunakan. Penulisan hukum diatas meneliti pendaftaran hak milik atas tanah melalui pendaftaran tanah secara sporadik melalui Larasita sedangkan penulisan hukum yang saya teliti adalah pendaftaran tanah secara sistematis melalui PRONA.

#### **F. Batasan konsep**

1. Konversi hak atas tanah adalah perubahan hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA menjadi hak atas tanah dalam UUPA. (A.P Parlindungan)
2. Letter C adalah alat bukti kepemilikan tanah yang berasal dari hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA yang dipergunakan untuk 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)

4. Proyek Nasional Agraria (PRONA) merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah. (Badan Pemerintahan Nasional Republik Indonesia)
5. Tertib Administrasi Pertanahan adalah upaya memperlancar setiap usaha dari masyarakat yang menyangkut tanah terutama dengan pembangunan yang memerlukan sumber informasi bagi yang memerlukan tanah sebagai sumber daya, uang dan modal. Menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan agar lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit dengan berdasarkan pelayanan umum yang adil dan merata.

#### **G. Metode penelitian**

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yaitu suatu penelitian yang dilakukan secara langsung kepada responden dan narasumber sebagai data utama.<sup>6</sup>

2. Sumber data

Sumber data dalam penelitian hukum empiris ini adalah data primer sebagai data utama dan data sekunder yang berupa bahan hukum yang dipakai sebagai pendukung.

---

<sup>6</sup> Masri Singarimbun, 1981, *Metode Penelitian Hukum dan Survei*, LP3 ES, hlm.1.

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden dan narasumber tentang pelaksanaan konversi hak milik atas tanah melalui PRONA pada tahun 2012 di Kabupaten Gunungkidul.<sup>7</sup>

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan untuk melengkapi data primer yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>8</sup>

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
- c) Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah ;
- d) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, hlm.87.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm.88.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

f) Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (REPELITA III);

g) Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria Menteri Dalam Negeri;

h) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;

i) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan

## 2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi buku-buku, baik hasil penelitian maupun pendapat hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan konversi hak milik adat (letter C) melalui PRONA.

## 3. Metode pengumpulan data

### a. Data primer

Pengumpulan data primer dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan kuesioner dan wawancara.

1) Kuesioner yaitu daftar pertanyaan yang telah tersusun secara kronologis dari yang umum mengarah pada khusus untuk diberikan kepada responden yang terkait dengan pelaksanaan konversi hak milik atas tanah melalui PRONA dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan.<sup>9</sup>

2) Wawancara yaitu kegiatan tanya jawab secara langsung kepada narasumber yang berkaitan dengan pelaksanaan konversi hak milik atas tanah melalui PRONA dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan.<sup>10</sup>

b) Data sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari studi kepustakaan meliputi peraturan perundang-undangan, buku-buku, baik hasil penelitian maupun pendapat hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan konversi hak milik adat (letter C) melalui PRONA.

#### 4. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Gunungkidul. Kabupaten Gunungkidul terdiri dari 18 kecamatan. Dari 18 kecamatan tersebut diambil dua kecamatan secara *purposive sampling* yaitu pengambilan sampel yang dipilih secara khusus berdasarkan pertimbangan bahwa di dua kecamatan tersebut paling banyak pemegang hak milik atas tanah yang mempunyai alat bukti berupa letter C yang mengkonversi letter C

---

<sup>9</sup> P. Joko Subagyo, 1997, *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 55.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 220.

tersebut melalui PRONA pada tahun 2012. Kedua kecamatan tersebut adalah Kecamatan Saptosari dan Kecamatan Paliyan. Dari masing-masing kecamatan tersebut diambil dua desa secara *purposive sampling* berdasarkan pertimbangan bahwa di dua desa tersebut terdapat paling banyak pemilik tanah non-pertanian yang mengkonversi letter C mereka menjadi hak milik melalui PRONA pada tahun 2012. Di Kecamatan Saptosari diambil dua desa yaitu Desa Kepek dan Desa Krambilsawit dan di Kecamatan Paliyan diambil dua desa yaitu Desa Pampang dan Desa Karangduwet.

5. Populasi dan sampel

- a. Populasi adalah sekelompok/himpunan khususnya orang yang memiliki ciri-ciri yang sama sebagaimana yang ditentukan.<sup>11</sup> Populasi dalam penelitian ini adalah 500 pemilik tanah non-pertanian yang mengkonversi letter C mereka menjadi hak milik melalui PRONA tahun 2012 yaitu 200 pemilik tanah berasal dari Desa Kepek dan 125 pemilik tanah berasal dari Desa Krambilsawit (Kecamatan Saptosari) dan 70 pemilik tanah berasal dari Desa Pampang dan 105 pemilik tanah berasal dari Desa Karangduwet (Kecamatan Paliyan).
- b. Sampel adalah sebagian atau contoh dari populasi. Metode penentuan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah *random sampling*. Sampel dalam penelitian ini akan diambil 10% dari populasi yaitu 20 responden berasal dari Desa Kepek, 13 responden berasal dari Desa

---

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm. 28.

Krambilsawit, tujuh responden berasal dari Desa Pampang dan 10 responden berasal dari Desa Karangduwet berdasarkan pertimbangan pemilik tanah non-pertanian yang mengkonversi letter C mereka menjadi hak milik melalui PRONA pada tahun 2012.

#### 6. Responden dan narasumber

a. Responden dalam penelitian ini berjumlah 50 responden pemilik tanah non-pertanian di Kabupaten Gunungkidul yang mengkonversi letter C mereka menjadi hak milik melalui PRONA pada tahun 2012 yaitu 20 responden berasal dari Desa Kepek, 13 responden berasal dari Desa Krambilsawit, tujuh responden berasal dari Desa Pampang dan 10 responden berasal dari Desa Karangduwet.

b. Narasumber dalam penelitian ini adalah :

- 1) Kepala Kantor Statistik Kabupaten Gunungkidul
- 2) Kepala Kantor Pertanahan Gunungkidul
- 3) Koordinator Kegiatan Legalisasi Aset PRONA tahun 2012
- 4) Camat Saptosari dan Paliyan
- 5) Kepala Desa Kepek, Krambilsawit, Pampang dan Karangduwet

#### 7. Analisis data

Metode yang dipergunakan dalam menganalisis data yang akan diperoleh dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif. Metode analisis kualitatif merupakan metode penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis dan lisan, dan juga perilakunya yang nyata diteliti dan dipelajari sebagai

sesuatu yang utuh. Dalam menarik kesimpulan dipergunakan berpikir induktif yaitu suatu pola berpikir berdasarkan fakta yang bersifat khusus kemudian ditarik suatu kesimpulan yang bersifat umum.

