

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh Negara untuk kepentingan hajat hidup orang banyak baik yang telah dikuasai atau dimiliki orang perorangan, kelompok masyarakat hukum adat dan atau badan hukum maupun yang belum diatur dalam hubungan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berbagai macam bentuk hubungan hukum dengan tanah yang berwujud hak-hak atas tanah memberikan wewenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan haknya berdasarkan persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan.

Pengertian tanah dalam Undang-Undang nomor 5 TAHUN 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) adalah permukaan bumi yang dalam penggunaannya termasuk bagian tubuh bumi yang dibawahnya dan bagian ruang diatasnya sesuai dengan tujuan penggunaannya.¹ Tanah juga mempunyai sifat sebagai sumber daya yang unik. Keunikannya adalah bahwa tanah sebagai benda yang mempunyai berbagai macam sifat yaitu sebagai benda ekonomi, benda politik, benda sosial, dan juga merupakan komponen ekosistem. Tanah mempunyai arti strategis bagi bangsa Indonesia karena tanah merupakan salah satu sumber

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Djambatan, Jakarta 2003

utama penghidupan dan kehidupan manusia. Di atas tanah tersebut manusia berpijak, bertempat tinggal, hidup, bercocok tanam, membangun jalan-jalan, sekolah-sekolah, lapangan olahraga, industri dan semua yang menyangkut penghidupan dan kehidupan setiap orang dalam hidup bermasyarakat.

Kebutuhan akan tanah dari hari ke hari semakin meningkat, antara lain disebabkan oleh meningkatnya jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan, sedangkan luas tanah terbatas atau tetap. Meningkatnya pembangunan di segala bidang dan adanya tuntutan akan adanya mutu kehidupan yang lebih baik sebagai dampak positif dari keberhasilan pembangunan yang sedang di laksanakan mengakibatkan diperlukan tanah. Sebagai konsekuensi logisnya maka telah meningkat pula berbagai masalah pertanahan yang dalam beberapa tahun terakhir ini muncul kepermukaan dan menjadi pusat perhatian masyarakat luas. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya keluhan masyarakat berupa pengaduan dan pernyataan tidak puas yang disampaikan baik melalui media massa atau melalui media elektronik lainnya maupun langsung kepada kantor pertanahan setempat.

Permasalahan pertanahan tersebut pada dasarnya mengenai hak atas tanah baik yang dimiliki oleh perorangan maupun oleh badan hukum. Salah satu hak atas tanah berdasarkan Pasal 16 UUPA adalah Hak Milik atas Tanah.

Pasal 20 ayat (1) menentukan bahwa :

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

Turun temurun artinya hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup orang yang menjadi pemegang hak atas tanah, tetapi dapat

diwariskan dan dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pewaris meninggal dunia. Selain itu jangka waktu hak milik atas tanah tidak terbatas. Terkuat menunjukkan bahwa hak milik merupakan induk dari macam-macam hak atas tanah lainnya sehingga dapat dibebani hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa. Terpenuhi menunjukkan wewenang pemegang hak milik dalam penggunaan tanahnya dapat untuk pertanian, jual-beli, hibah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sehingga hak milik juga mempunyai fungsi sosial. Arti dari fungsi sosial adalah hak milik yang dimiliki seseorang tidak dapat dibenarkan oleh hukum jika dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi tetapi wajib memperhatikan masyarakat luas. Hal ini bukan berarti kepentingan perorangan terdesak oleh kepentingan umum, melainkan keseimbangan dalam pelaksanaan antara kepentingan umum dan kepentingan perorangan tetap terselenggara.²

Pendaftaran hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 23 ayat (1)

UUPA :

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

Pasal ini ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat yang belum didaftarkan dengan

² Boedi Harsosno, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Hukum Tanah Nasional*, Jilid I, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 162.

maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya. Pendaftaran hak milik atas tanah merupakan bagian dari pendaftaran 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.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pemegang hak-hak atas tanah wajib mendaftarkan tanahnya. Pasal ini ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu instruksi agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat rechts-kadaster, artinya bertujuan menjamin kepastian hukum.

Pendaftaran tanah tersebut selanjutnya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (PP No. 10/1961) tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (PP No. 24/1997) tentang Pendaftaran Tanah yang selanjutnya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 (PMNA/KBPN No. 3/1997) tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997.

Pengertian pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA juncto Pasal 1 angka (1) PP Nomor 24 tahun 1997 menentukan bahwa:

Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kemudian Pasal 1 angka (1) PP No. 24 tahun 1997:

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, 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.

Tujuan dari pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu instruksi, agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “rechts-kadaster”, artinya yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum. Sesuai dengan tujuannya yaitu memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran tanah itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan. Pendaftaran tanah ini akan diselenggarakan dengan cara yang sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan.

Mengingat Pasal 19 ayat (1) UUPA, tujuan dari pendaftaran tanah selanjutnya diatur dalam Pasal 3 PP No. 24 tahun 1997, 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 dapat 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.

Didasarkan pada tujuan pendaftaran tanah maka Pasal 11 PP Nomor 24 tahun 1997 mengatur tentang pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi

kegiatan pendaftaran untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Berdasarkan Pasal 1 angka (9) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 :

- a. Pendaftaran tanah secara sistematis yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian suatu desa/kelurahan.
- b. Pendaftaran tanah secara sporadis yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, salah satunya adalah data fisik. Dalam rangka pengumpulan dan pengolahan data fisik diatur lebih lanjut pada Pasal 14 ayat (1) dan (2) PP 24/97 :

- (1) Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan.
- (2) Kegiatan pengukuran dan pemetaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Pembuatan peta dasar pendaftaran;
 - b. Penetapan batas bidang-bidang tanah;
 - c. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
 - d. Pembuatan daftar tanah;
 - e. Pembuatan surat ukur.

Berdasarkan Pasal 1 angka (6) PP 24/97 :

Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.

Berdasarkan Pasal 1 angka (5) PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 :

Pemetaan bidang tanah adalah kegiatan menggambarkan hasil pengukuran bidang tanah secara sistematis maupun sporadis dengan suatu metode tertentu pada media tertentu seperti lembaran kertas, drafting film atau media lainnya sehingga letak dan ukuran bidang tanahnya dapat diketahui dari media tempat pemetaan bidang tanah tersebut.

Berdasarkan Pasal 1 angka 14 PP 24/97 :

Peta dasar adalah peta yang memuat titik-titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah.

Berdasarkan Pasal 1 angka 14 PP 24/97 :

Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.

Berdasarkan pasal 1 angka 17 PP 24/97 :

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.

Proses akhir pendaftaran tanah adalah pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti kuat atau disebut sertipikat. Berdasarkan Pasal

1 angka 20 PP Nomor 24 tahun 1997 :

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 UUPA yang selanjutnya diatur dalam Pasal 3 huruf a PP

24/97 adalah memberikan jaminan kepastian hukum. Kepastian hukum yang dimaksudkan meliputi :

- a. Kepastian mengenai subyek hukum hak atas tanah (orang atau badan hukum);
- b. Kepastian mengenai letak, batas, ukuran/luas tanah atau kepastian mengenai obyek hak;
- c. Kepastian mengenai status hak atas tanah yang menjadi landasan hubungan-hubungan antar tanah dengan orang/badan hukum.³

Di dalam penulisan hukum ini, penulis memfokuskan pada pengukuran dan pemetaan bidang tanah hak milik dalam pendaftaran tanah secara sporadik yaitu pendaftaran hak milik yang dilakukan oleh individu yang selanjutnya didalam penulisan hukum ini penulis menggunakan istilah pendaftaran hak milik atas tanah secara sporadik.

Kabupaten Alor merupakan salah satu dari 16 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Kabupaten Alor terdiri dari 17 kecamatan dan 175 desa yang tersebar diseluruh wilayah Alor. Menurut informasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Alor banyak tanah hak milik yang belum didaftarkan. Tanah-tanah tersebut dikuasai oleh orang perorangan dan masyarakat adat merupakan tanah kerajaan yang digarap oleh penduduk kemudian diwariskan secara turun temurun. Tanah-tanah yang didaftarkan kebanyakan secara sporadik oleh generasi ketiga penggarap tanah kerajaan.

³ R. Soeprapto, *UUPA dalam praktek*, Mitra Sari, Jakarta 1986, Hlm. 322.

Dalam proses kegiatan pendaftaran hak milik atas tanah secara sporadik di Desa Lendola Kecamatan Teluk Mutiara, Kabupaten Alor Provinsi NTT, para pemilik tanah merasa hasil dari kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Alor mengurangi luas tanah.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut dapat dirumuskan masalah yaitu :

1. Bagaimana pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah hak milik dalam pendaftaran hak milik atas tanah secara sporadik di Desa Lendola Kecamatan Teluk Mutiara, Kabupaten Alor Provinsi NTT?
2. Apakah pengukuran dan pemetaan bidang tanah hak milik telah mewujudkan kepastian hukum di Desa Lendola Kecamatan Teluk Mutiara, Kabupaten Alor Provinsi NTT?

C. Tujuan penelitian

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah hak milik dalam pendaftaran hak milik atas tanah secara sporadik untuk memperoleh kepastian hukum berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 di Desa Lendola Kecamatan Teluk Mutiara, Kabupaten Alor Provinsi NTT.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis apakah pengukuran dan pemetaan bidang tanah hak milik dalam pendaftaran hak milik atas tanah secara sporadik tersebut telah

mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Desa Lendola Kecamatan Teluk Mutiara, Kabupaten Alor Provinsi NTT.

D. Manfaat penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pertanahan pada khususnya.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Alor.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat, khususnya pemegang hak milik atas tanah untuk memperoleh kepastian hukum mengenai hak milik atas tanah.

E. Keaslian penelitian

Sepanjang pengetahuan peneliti belum ada penelitian yang dilakukan oleh peneliti lain dengan obyek yang sama, namun apabila ternyata pernah ada penelitian yang sama, maka penelitian ini sebagai pelengkap dari penelitian sebelumnya.

F. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian hukum yang dilakukan adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung kepada responden yang merupakan data primer sebagai data utama di samping data sekunder (bahan hukum).

Dalam hal ini penelitian hukum empiris mengkaji data primer sebagai data utamanya yang didukung dengan data sekunder berkaitan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah hak milik dalam proses pendaftaran hak milik atas tanah secara sporadik untuk memperoleh kepastian hukum berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan proses pelaksanaannya serta kendala yang dihadapi kantor pertanahan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

2. Sumber data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden sebagai data utamanya.
- b. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier.

1) Bahan hukum primer :

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24/1997)
- d) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 3 tahun 1997 tentang

Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24
Tahun 1997 (PMNA/KBPN No. 3/1997)

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku dan artikel yang berkaitan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah hak milik dalam proses pendaftaran hak milik atas tanah secara sporadik untuk memperoleh kepastian hukum.

3. Metode pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan metode sebagai berikut :

- a. Untuk data primer dilakukan dengan menggunakan kuesioner dan wawancara.

- 1) Kuesioner adalah daftar pertanyaan yang digunakan untuk memperoleh informasi dari responden yang berkaitan dengan laporan tentang pribadinya atau hal-hal yang diketahui, dalam penelitian kuisoner diberikan kepada responden.
- 2) Wawancara adalah suatu cara pengumpulan data dalam obyek penelitian dengan langsung menyampaikan pertanyaan kepada narasumber.⁴ Dalam penelitian ini wawancara dilakukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Alor, Kepala Kantor

⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, penerbit PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta 2003, hlm. 24.

Statistik Kabupaten Alor, Kepala Kecamatan Teluk Mutiara, dan Kepala Desa Lendola.

- b. Untuk data sekunder dilakukan dengan menggunakan bahan hukum primer yaitu Peraturan-Peraturan Perundangan yang terkait dan bahan hukum sekunder yaitu kepustakaan dan artikel yang berkaitan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah hak milik dalam proses pendaftaran hak milik atas tanah secara sporadik.

4. Lokasi penelitian

Penelitian dilakukan di Desa Lendola, Kecamatan Teluk Mutiara, Kabupaten Alor-NTT. Penentuan lokasi tersebut dilakukan dengan cara *purposive sample* dengan pertimbangan di desa tersebut yang paling banyak masalah berkaitan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah hak milik.

5. Populasi dan sampel

Populasi adalah keseluruhan obyek yang menjadi pengamatan peneliti. Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat Desa Lendola yang memperoleh tanah secara turun temurun sampai generasi ketiga yang melakukan pendaftaran tanah secara sporadik yang berjumlah 87 orang yang terdiri dari pemilik tanah yang sudah bersertipikat berjumlah 52 orang dan pemilik tanah yang belum bersertipikat berjumlah 35 orang.

Sampel adalah sebagian dari contoh atau populasi. Untuk sampel diambil masing-masing 50% pemilik tanah yang sudah bersertipikat dan yang belum bersertipikat.

6. Reponden dan Narasumber

a. Responden

Responden dalam penelitian ini adalah pemegang hak milik atas tanah yang melakukan permohonan pendaftaran hak milik atas tanah secara sporadik yang berjumlah berjumlah 44 responden yang terdiri dari 26 responden yang telah memperoleh sertipikat dan 18 responden belum memperoleh sertipikat.

b. Narasumber

Narasumber terdiri dari :

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Alor.
- 2) Kepala Kantor Statistik Kabupaten Alor.
- 3) Kepala Kecamatan Teluk Mutiara.
- 4) Kepala Desa Lendola.

7. Metode analisis data

Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif yaitu analisis yang digunakan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah/keadaan yang diteliti.

Untuk menarik kesimpulan dipergunakan metode berpikir induktif yaitu cara berpikir dari hal-hal yang khusus menuju hal-hal yang umum. Maksud metode induksi yaitu cara berpikir yang berangkat dari hal yang khusus kemudian dari hal yang khusus itu ditarik kesimpulan

yang mempunyai sifat umum.⁵ Kesimpulan yang mempunyai sifat umum dimaksudkan agar kesimpulan yang dikemukakan penulis merupakan kesimpulan yang mewakili hal-hal khusus dari penelitian yang dilakukan ini dan berlaku umum.

H. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penelitian.

BAB II PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tinjauan tentang hak milik atas tanah, pendaftaran tanah, dan hasil penelitian .

BAB III PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.

⁵ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Yogyakarta : Fakultas Psikologi UGM, hlm. 36.