

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tanah memegang peranan yang penting dalam kehidupan masyarakat di suatu negara. Di negara yang rakyatnya berkeinginan untuk melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial. Oleh karena itu pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.<sup>1</sup>

Tanah juga berperan sangat besar bagi pemenuhan berbagai keperluan masyarakat sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha. Sehingga meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Dalam menghadapi kasus-kasus *konkret* diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya dan bagi para pihak yang berkepentingan seperti calon pembeli dan calon *kreditor* untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang akan menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Sehubungan dengan itu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dalam Pasal 19 memerintahkan Pendaftaran Tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum.

---

Pendaftaran tanah tersebut kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian disempurnakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Sejak berlakunya Undang-undang Pokok Agraria terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan dan perubahan itu bersifat mendasar karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya, maupun isinya, yang dinyatakan dalam bagian "Berpendapat" Undang-undang Pokok Agraria harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.

Tujuan pokok Undang-undang Pokok Agraria adalah :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum maka sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

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

Pendaftaran tersebut pada ayat (1) 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.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 3, menyatakan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah :

- 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;

Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa obyek pendaftaran tanah meliputi :

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai,
- b. Tanah Hak Pengelolaan,
- c. Tanah Wakaf,
- d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun,
- e. Hak Tanggungan,
- f. Tanah Negara.

Dalam pelaksanaannya, pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*"initial registration"*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*"maintenance"*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.<sup>2</sup>

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dilaksanakan melalui dua cara yaitu *pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis*

*Pendaftaran tanah secara sistematis* adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua

---

<sup>2</sup> Harsono, B. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok*

obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

*Pendaftaran tanah secara sporadik* adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.<sup>3</sup>

Pada perkembangannya dewasa ini sertifikasi hak milik atas tanah dengan pendaftaran tanah secara sporadik di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap relatif masih rendah. Hal ini terlihat dari jumlah produk sertifikat sebagai satu bentuk kepastian hukum hak milik atas tanah yang diterbitkan pada setiap bulannya. Oleh karena itu Kantor Pertanahan merasa perlu untuk meningkatkan produk sertifikat hak milik atas tanah melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

Program Kantor Pertanahan/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Cilacap sebagai Instansi Pemerintah yang khusus menangani dalam bidang Pertanahan dalam upaya mengatasi permasalahan tersebut guna terselenggaranya tertib administrasi pertanahan adalah dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah secara sporadik.

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm 76

Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap mengemukakan bahwa sebenarnya telah banyak dilakukan penyuluhan hukum yang ditujukan kepada masyarakat berkenaan dengan arti pentingnya sertifikat tanah sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang dijamin kepastian hukumnya. Penyuluhan hukum tersebut dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Penyuluhan secara langsung adalah penyuluhan yang diadakan dan dikoordinir oleh petugas dari kantor pertanahan, berupa ceramah tentang arti pentingnya sertifikat tanah di masa sekarang ini dan di masa yang akan datang. Kegiatan tersebut dilaksanakan di kantor desa dan kecamatan. Sedangkan penyuluhan tidak langsung berupa pengumuman yang ditempel di papan pengumuman yang terdapat pada kantor pertanahan.

Kenyataan yang terjadi berdasarkan Monografi Kecamatan Kesugihan Kabupaten Cilacap pada Semester I Bulan Januari - Juni Tahun 2005 menunjukkan bahwa status tanah hak milik bersertifikat relatif sedikit dibandingkan dengan Status tanah hak milik belum bersertifikat yang jumlahnya mencapai 406,7 Ha bidang tanah. Jumlah tersebut merupakan keseluruhan dari 16 Desa.

Jadi jelaslah bahwa pendaftaran tanah dalam wilayah Kecamatan Kesugihan pada tahun 2005, baik pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis maupun yang dilakukan secara sporadis belum dilaksanakan secara efektif dan efisien. Terbukti dengan masih banyak tanah yang belum disertifikatkan. Oleh karena itu perlu ditingkatkan mengenai pendaftaran hak

si pemegang hak atas tanah yaitu masyarakat yang memiliki tanah. Sedangkan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kantor Pertanahan/ Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran tanah penting dilakukan karena sebagai prosedur untuk mendapatkan kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah. Melihat pentingnya pendaftaran tanah maka seharusnya masyarakat secara aktif mendaftarkan tanahnya secara mandiri dan swadaya (sporadik). Hal tersebut juga terjadi di Kecamatan Kesugihan, Kabupaten Cilacap.

Berkaitan dengan hal tersebut, menarik untuk dilakukan penelitian agar diketahui sampai sejauh mana implementasi dan efektifitas pelaksanaan sertifikasi tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia, karena menurut Harsono, pendaftaran tanah di Indonesia belum diselenggarakan secara efektif dan cukup untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum<sup>4</sup>, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“PELAKSANAAN SERTIFIKASI HAK MILIK ATAS TANAH SECARA SPORADIK DI KECAMATAN KESUGIHAN KABUPATEN CILACAP PADA TAHUN 2005”**

Pemilihan lokasi tersebut didasarkan atas beberapa faktor antara lain mengenai tingkat keefektifitasan pelaksanaan sertifikasi tanah di daerah

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang pemikiran diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan sertifikasi hak milik atas tanah secara sporadik di Kecamatan Kesugihan Kabupaten Cilacap pada tahun 2005 sehubungan dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997?
2. Hambatan-hambatan apa sajakah dalam pelaksanaan sertifikasi hak milik atas tanah secara sporadik?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dengan adanya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan sertifikasi hak milik atas tanah secara sporadik di Kecamatan Kesugihan Kabupaten Cilacap pada tahun 2005 sehubungan dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam pelaksanaan sertifikasi hak milik atas tanah secara sporadik :

## **D. Tinjauan Pustaka**

Tanah merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam



baik yang dilakukan oleh Pemerintah, perusahaan swasta maupun masyarakat tidak dapat lepas dari kebutuhan akan tanah sebagai wadah kegiatannya.

Kebutuhan akan tanah semakin meningkat seiring dengan meningkatnya kegiatan pembangunan. Namun demikian, ada ketidakseimbangan antara persediaan tanah yang ada dengan kebutuhan akan tanah yang sangat besar. Oleh karena itu perlu adanya peraturan yang jelas dan mempunyai kepastian hukum mengenai pemenuhan kebutuhan akan tanah untuk kepentingan pembangunan.<sup>5</sup>

Melihat pentingnya tanah bagi kehidupan manusia untuk memenuhi kebutuhannya, ternyata sering menimbulkan berbagai persengketaan yang antara lain disebabkan oleh adanya masalah warisan, sengketa batas, sengketa kepemilikan, sengketa jual beli tanah, dan sebagainya. Hal tersebut menunjukkan belum adanya kepastian hukum mengenai hak atas tanah, baik mengenai subyek maupun obyek hukumnya.

Upaya untuk mencegah dan mengatasi berbagai masalah tersebut adalah dengan melaksanakan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) secara konsekuen sesuai dengan tujuannya<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> *Hukum dan Pembangunan*, Fakultas Hukum Indonesia, UI, 1998, hlm 271

UUPA merupakan pelaksanaan dari Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang isinya adalah :

"Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar kebijaksanaan politik nasional di bidang pertanahan, yang mengamanatkan bahwa Negara menguasai bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dan dalam penggunaannya semata-mata ditujukan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pasal 4 UUPA menyebutkan bahwa atas dasar ketentuan Pasal 2 UUPA, negara dapat memberikan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah kepada orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Hak-hak atas tanah ini memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

- 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 di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak yang sifatnya sementara yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1)

ialah:

- a. Hak Gadai
- b. Hak Usaha bagi hasil
- c. Hak menumpang
- d. Hak Sewa tanah pertanian

UUPA menyebutkan bahwa salah satu tujuan pokoknya adalah untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah yang dapat dicapai melalui penyelenggaraan kegiatan yang disebut Pendaftaran Tanah, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 UUPA ayat (1) yang berbunyi,

“Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Undang-undang”.

Pendaftaran tanah ini sesuai dengan Pasal 19 UUPA dan telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran

Instansi yang menyelenggarakan Pendaftaran Tanah berdasarkan Ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah Badan Pertanahan Nasional.

Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pendaftaran tanah menurut penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 berdasar pada Azas Sederhana, Aman, Terjangkau, Mutakhir dan Terbuka.

Adapun yang dimaksud adalah :

- a. Azas Sederhana dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama oleh para pemegang hak atas tanah;
- b. Azas Aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa Pendaftaran Tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan Pendaftaran Tanah itu sendiri;
- c. Azas Terjangkau dimaksudkan terjangkaunya bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan Pendaftaran Tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan;
- d. Azas Mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang

diikuti dengan kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan yang terjadi dikemudian hari;

- e. Azas Terbuka menuntut dipeliharanya data Pendaftaran Tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itu diberlakukan pula Azas Terbuka.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu hal yang penting bagi pengembangan ilmu pengetahuan (eksakta maupun non-eksakta) dan teknologi, karena itu metodologi yang diterapkan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya. Hal ini tidak berarti bahwa metodologi dari setiap ilmu pengetahuan berbeda sama sekali, sebab meskipun berbeda penelitian tersebut mempunyai tujuan yang sama, yaitu untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten.

Penelitian di bidang hukum termasuk dalam kegiatan penelitian non-eksakta atau sosial. Dalam penelitian hukum seseorang dapat mengadakan kegiatan-kegiatan untuk mengungkapkan kebenaran hukum. Mengenai penelitian hukum ini Soerjono Soekanto berpendapat sebagai berikut :

"Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum, untuk mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan".<sup>7</sup>

### 1. Sifat dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan tersebut diatas. Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan Yuridis.

### 2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kecamatan Kesugihan Kabupaten Cilacap Jawa Tengah, khususnya pada :

1. Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Cilacap;
2. Kecamatan Kesugihan Kabupaten Cilacap;

### 3. Metode Pengumpulan Data

- a. Penelitian lapangan, yaitu cara memperoleh data berupa fakta atau berbagai gejala lainnya dengan mengadakan peninjauan langsung pada objek yang diteliti. Adapun caranya adalah dengan melakukan interview atau wawancara kepada nara sumber dan responden.

Nara sumber yang diwawancarai adalah :

- a. Kepala Badan Pertanahan Nasional
- b. Camat Kesugihan

Responden yang diwawancarai adalah masyarakat di wilayah

.....

- b. Penelitian Kepustakaan, yaitu memperoleh data dari Peraturan Perundang-undangan dan literatur lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

#### 4. Metode Analisis Data

Dilakukan dengan menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dianalisis dengan menjelaskan dan menggambarkan secara tepat mengenai keadaan subyek atau obyek penelitian pada saat sekarang kemudian diambil kesimpulannya. Pengambilan kesimpulan dengan metode deduktif yaitu cara berpikir mulai dari hal yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan yang bersifat khusus.

### **F. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah :

#### 1. Manfaat Praktis

Sebagai sumbangan pemikiran yang dapat dipakai dalam pengambilan kebijakan-kebijakan di bidang pertanahan oleh pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan sertifikasi hak milik atas tanah secara sporadik pada saat ini maupun dimasa yang akan datang.

#### 2. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan

## G. Sistematika Penulisan

- BAB I : Berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II : Berisi tentang tinjauan pustaka dimana didalamnya dikemukakan teori-teori mengenai hak-hak atas tanah, pendaftaran tanah, cara pendaftaran tanah secara sporadik, pemrosesan sertifikat tanah hak milik cara sporadik, PRONA serta organisasi dan fungsi Kantor Pertanahan.
- BAB III : Diuraikan mengenai hasil penelitian dan pembahasan dimana didalamnya dijelaskan mengenai pelaksanaan sertifikasi hak milik atas tanah secara sporadik di Kecamatan Kesugihan Kabupaten Cilacap yang meliputi pendaftaran tanah secara sporadik, penyelenggara pendaftaran tanah secara sporadik, prosedur sertifikasi hak milik atas tanah secara sporadik, tarif biaya pendaftaran tanah sporadik pada tahun 2005, jumlah hasil tanah yang telah disertifikatkan melalui sertifikasi tanah secara sporadik dan hambatan-hambatan dalam pelaksanaan sertifikasi hak milik atas tanah secara sporadik.
- BAB IV : Berisi Kesimpulan dan saran berdasarkan hasil analisa BAB III