

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu kehidupan masyarakat, terlebih-lebih di lingkungan masyarakat Indonesia yang sebagian penduduknya menggantungkan kehidupannya dari tanah. Sehubungan dengan itu, maka kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan akan meningkat. Perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya sangat diperlukan dalam pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan tersebut, di samping itu maka yang tidak kalah pentingnya adalah terselenggaranya pendaftaran tanah demi adanya kepastian hukum hak atas tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai mana tertuang dalam tujuan diadakannya UUPA di wilayah Negara Republik Indonesia, yaitu :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi rakyat dan rakyat keturunan tani.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.

Untuk mewujudkan tujuan sebagaimana yang tertuang dalam UUPA tersebut terutama dalam hal meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat maka didalam Pasal 19 ayat (1) UUPA menjelaskan bahwa :”untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diselenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah.” Dengan demikian bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia.

Sebagai tindak lanjut pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah. Akan tetapi, pada kenyataannya pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan PP tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan. Hal ini dapat dilihat dalam kurun waktu kurang lebih 35 tahun sejak ditetapkannya PP tersebut baru berhasil mendaftarkan tanah sekitar 16,3 juta bidang (30%). Berdasarkan keadaan tersebut pemerintah mengadakan penyempurnaan dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang di Undangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Dalam Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan dan bahwa sistem publikasi negatif, tetapi yang mengandung unsur positif. Pendaftaran

kelurahan atau lain sebagainya terutama dilakukan atas prakarsa Pemerintah dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak atas tanah yang bersangkutan secara individual ataupun massal.

Penyempurnaan yang diadakan meliputi penegasan berbagai hal yang belum jelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, asas-asas dan tujuan penyelenggaraannya yang disamping untuk memberikan kepastian hukum juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan.

Didalam pelaksanaan pendaftaran tanah di dasarkan pada asas-asas, sebagai mana tertuang dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka. Badan Pertanahan Nasional selaku penyelenggara pendaftaran tanah diharapkan dapat menerapkan asas-asas tersebut agar tujuan pendaftaran tanah sebagai mana tertuang dalam Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 dapat tercapai.

Di dalam pendaftaran tanah, asas sederhana dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pemegang hak atas tanah, sedangkan asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan. Asas sederhana dan terjangkau perlu mendapatkan perhatian khusus dibandingkan dengan asas yang lainnya, karena didalam kedua asas ter

dan dimungkinkan banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran yang berhubungan dengan kedua asas tersebut.

Seiring dengan meningkatnya kesadaran masyarakat di wilayah Kabupaten Sleman akan jaminan kepastian hukum tanah mereka, maka pendaftaran tanah di wilayah Kabupaten Sleman semakin meningkat. Hal tersebut tentunya sangat menarik untuk diteliti lebih jauh, khususnya mengenai asas sederhana dan terjangkau didalam pendaftaran tanah mereka.

Berdasarkan uraian tersebut diatas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul : "PENERAPAN ASAS SEDERHANA DAN TERJANGKAU DALAM PENDAFTARAN TANAH SPORADIK MENURUT PP NOMOR 24 TAHUN 1997 DI KABUPATEN SLEMAN."

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana upaya BPN Kabupaten Sleman dalam pelaksanaan asas sederhana dan terjangkau dalam pendaftaran tanah secara sporadik di Kabupaten Sleman?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi hambatan BPN Kabupaten Sleman dalam penerapan asas sederhana dan terjangkau dalam pendaftaran tanah secara sporadik di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

1. untuk mengetahui upaya BPN Sleman dalam penerapan

2. untuk menemukan hambatan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman dalam penerapan asas sederhana dan terjangkau dalam pendaftaran tanah secara sporadik di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi ilmu pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan dibidang Hukum Administrasi Negara terutama mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah sporadik di Kabupaten Sleman.

2. Bagi pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang, saran kepada BPN dalam pelaksanaan pendaftaran tanah.

E. Tinjauan Pustaka

Kebijakan pertanahan di Indonesia bersumber pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan tersebut maka di keluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria.

Pasal 2 UUPA mengatur mengenai hak menguasai dari negara yang menyebutkan :

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Un dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara

2. Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2). Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
4. hal menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan pada daerah-daerah swatantra dan masyarakat adat. Sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Maksud dari Pasal 2 UUPA adalah bahwa dalam mengatur pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, Negara berwenang antara lain menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA menentukan adanya hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama atau badan-badan hukum untuk dapat memanfaatkan tanah ataupun memperoleh bukti atas tanah yang berupa sertifikat tanah. Berdasarkan Pasal 2 Juncto Pasal 4 ayat (1) UUPA, Negara dapat mengatur adanya macam-macam hak atas tanah yang didalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, diperinci sebagai berikut :

1. Hak milik
2. Hak guna usaha
3. Hak guna bangunan
4. Hak pakai
5. Hak sewa
6. Hak membuka tanah

8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang ditetapkan pemerintah menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, merupakan bagian dari usaha pemerintah untuk menyediakan dasar hukum yang kuat dan selalu sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan bagi pelaksanaan administrasi pertanahan dan pemberian kepastian hukum kepada masyarakat mengenai hak atas tanah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 penyempurnaan yang dilakukan berupa penegasan berbagai hal meliputi :

- a. Pengertian pendaftaran tanah.
- b. Asas-asas dan tujuan penyalenggaraan pendaftaran tanah, yakni memberikan kepastiaan hukum dan menghimpun serta menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah.
- c. Penegasan penyederhanaan, serta peningkatan tatacara pendaftaran tanah.
- d. Kemungkinan penggunaan teknologi modern dalam pengukuran dan pemetaan.
- e. Kemungkinan pembukaan bidang tanah yang data fisik dan atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan.
- f. Kekuatan pembuktian sertipikat yang meliputi dua hal, yakni :
 - 1) Sertipikat merupakan alat bukti yang kuat, yang berarti bahwa selama belum dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuri

tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan; dan

- 2) Bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum lain jika selama lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut yang bersangkutan tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang dan kepala kantor pertanahan atau tidak mengajukan gugatan di pengadilan sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain dengan itikad baik dan secara fisik dikuasai oleh orang atau badan hukum lain yang mendapat persetujuannya.

g. Peran dan tanggung jawab PPAT

Di dalam Peraturan-Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 3 memberikan rincian tentang tujuan diadakannya pendaftaran tanah, yaitu :

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan yang berwujud sertipikat hak atas tanah.
- 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 dan bersifat terbuka untuk umum.
- c. Untuk terselenggaranya tertip administrasi pertanahan,

hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib di daftar.

Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, tugas pelaksanaan tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah atau Perundang-Undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan di bantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu untuk daerah yang terpencil yang belum ada PPAT ditugaskan dengan ditunjuk oleh Menteri yaitu PPAT sementara.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan secara sistematis dan secara sporadis. Mengenai pendaftaran tanah untuk pertama kali, diatur di dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang berbunyi :

- a. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.
- b. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri.
- c. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagai mana dimaksud pada ayat (2), pendaftaran tanah dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis.
- d. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Maksud Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24

secara sistematis dan secara sporadik. Pendaftaran secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar dari pada melalui pendaftaran tanah secara sporadik, karena pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah, maka kegiatan tersebut didasarkan pada suatu rencana kerja yang ditetapkan oleh menteri.

Pasal 73 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997, pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permohonan yang bersangkutan dengan surat sesuai bentuk. Pengukuran bidang tanah secara sporadik adalah proses pemastian letak batas satu atau beberapa bidang tanah berdasarkan permohonan pemegang haknya atau calon pemegang hak baru yang letaknya saling berbatasan atau terpencar-pencar dalam satu desa/kelurahan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran.

Permohonan pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik meliputi permohonan :

- a. Melakukan pengukuran bidang tanah untuk keperluan tertentu;
- b. Mendaftar hak baru berdasar alat bukti sebagai mana dimaksud dalam Pasal 23 PP Nomor. 24 Tahun 1997;
- c. Mendaftar hak lama sebagaimana dimaksud dalam Pasal

Tahun 1997.

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatakan bahwa "Pendaftaran dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

Asas terjangkau dimaksudkan 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.

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan dikantor

memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.²

Atas penjelasan dari Pasal 2 tersebut, maka AP. Parlimentarian mengingatkan bahwa Pasal 11 ayat 2 UUPA telah menggariskan tentang “dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan ekonomi lemah.” Demikian pula oleh Pasal 19 UUPA masih lagi disinggung mengenai hal tersebut, “Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termasuk dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.”³

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian dalam penyusunan skripsi ini adalah penelitian kepustakaan (*librari reseach*), dalam hal ini penulis berusaha mempelajari dan mengumpulkan data yang sesuai dengan pokok permasalahan serta ditunjang dengan data yang penulis peroleh melalui wawancara dengan narasumber kepala BPN Sleman atau pejabat yang mewakili.

2. Lokasi penelitian

Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman. Di lokasi penelitian ini penulis akan mengamati serta mencari data mengenai proses-proses pendaftaran tanah secara sporadik.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Penelitian Kepustakaan (*Library research*)

Yaitu teknik pengumpulan data dengan mencari buku-buku atau data-data dari lintasan literatur, peraturan perundang-undangan, surat kabar dan buku-buku ilmiah yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

b. Penelitian Lapangan (*Field research*)

1). Wawancara (*Interview*)

Yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung kepada nara sumber yang terkait dengan penelitian berdasarkan pedoman wawancara yang sudah disiapkan terlebih dahulu.⁴

2) Kuisisioner

Yaitu teknik pengumpulan data melalui daftar pertanyaan yang sifatnya ditujukan kepada responden sebagai pihak-pihak yang terlibat langsung dalam permasalahan yang penulis teliti guna mendapatkan jawaban secara tertulis.

4. Narasumber

Kepala BPN Sleman atau yang mewakili.

5. Analisis data

Penulis dalam menganalisis data yang diperoleh dengan menggunakan analisis data secara kualitatif dengan dibantu metode berinduktif dan deduktif.

Secara induktif adalah pengambilan kesimpulan yang bersifat umum.⁵

Secara deduktif adalah menarik kesimpulan yang dimulai dari pertanyaan-pertanyaan khusus dengan menggunakan penalaran atau rasio (berfikir rasional).⁶