

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sejak dahulu tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari dan merupakan kebutuhan hidup manusia yang mendasar. Manusia hidup dan tumbuh kembang, serta melakukan aktivitas di atas tanah, sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya berhubungan dengan tanah. Setiap orang memerlukan tanah tidak hanya pada masa hidupnya tetapi pada saat meninggal pun manusia membutuhkan tanah guna tempat penguburannya. Karena pentingnya tanah bagi kehidupan maka manusia selalu berusaha untuk memiliki dan menguasai tanah. Penguasaan tanah diupayakan semaksimal mungkin untuk dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

Begitu pentingnya tanah bagi manusia dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidak mungkin lepas dari tanah. Berbagai aktivitas manusia selalu berhubungan dengan tanah dan dilakukan di atas tanah. Tanah menjadi suatu kebutuhan di mana setiap orang membutuhkannya. Hal ini mendorong untuk dapat memiliki dan menguasai tanah yang dibutuhkannya.

Selain apa yang dipaparkan di atas, mayoritas orang ingin memiliki dan menguasai tanah karena ingin memenuhi kebutuhan hidup. Bagi kebanyakan manusia tanah merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi, selain makanan dan pakaian.

Tanah merupakan komoditas pemenuhan hidup yang harus dimiliki agar lebih sejahtera. Secara psikologis manusia, terutama sebuah keluarga batih, tidak akan merasa tenang sebelum memiliki sendiri tanah untuk tempat bernaung.<sup>1</sup> Karena tanah begitu berharga maka manusia selalu berupaya untuk mendapatkannya. Upaya ini dapat dilakukan dengan membuka hutan dan ladang, membeli dari pemilik tanah yang mau menjual, melakukan tukar-menukar, hibah, dan pewarisan.

Ditinjau dari "Hukum Administrasi Negara", salah satu bidang kehidupan masyarakat dan negara yang relatif banyak menyita perhatian dan pemikiran, bahkan digeluti secara ketat, adalah masalah hubungan antara warga masyarakat dengan tanah. Hubungan antara manusia dengan tanah sudah sejak adanya manusia itu sendiri.<sup>2</sup>

Tanah merupakan karunia yang diberikan Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Pengaturan tentang tanah yang berkaitan langsung dengan kesejahteraan bangsa Indonesia dipandang sangat penting dan strategis, sehingga perlu dirumuskan secara lebih komprehensif.

---

<sup>1</sup>Yandianto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Bandung: M25, 2001 hal 250

<sup>2</sup> SF.Marbun, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001, hal. 362

Hubungan antara manusia dengan tanahnya dilakukan dan terangkum dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Apa yang telah dinyatakan bangsa Indonesia dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria. Hal ini terlihat dalam Pasal 2 UUPA. Untuk dapat lebih memahami bagaimana hubungan manusia Indonesia dengan tanahnya ataupun juga makna penguasaan negara atas tanah, kiranya dapat disimak Pasal 2 UUPA sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi dan air dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.

---

<sup>3</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Jambatan, 2003, hal. 553

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini, digunakan untuk mendapatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
4. Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan tidak masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Di dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, telah mengamanatkan bahwa "untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah". Peraturan pemerintah dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10

Tahun 1961), yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Negara.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menjelaskan 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 satuansatuan 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.<sup>4</sup>

Salah satu hak kebendaan atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA adalah hak milik atas tanah yang paling kuat dan terpenuh. Terkuat menunjukkan bahwa jangka waktu hak milik tidak terbatas serta hak milik juga terdaftar dengan adanya “tanda bukti hak” sehingga memiliki kekuatan. Terpenuh maksudnya hak milik memberi wewenang kepada empunya dalam hal peruntukannya yang tidak terbatas.

Semua hak atas tanah itu mempunyai sifat-sifat kebendaan (*zakelijk karakter*), yaitu: (1) dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, (2) dapat dijadikan jaminan suatu hutang, dan (3) dapat dibebani hak

---

<sup>4</sup>Kementrian Agraria dan Tata ruang/ BPN, <http://www.bpn.go.id/Publikasi/Peraturan-Perundangan/Peraturan-Pemerintah/peraturan-pemerintah-nomor-24-tahun-1997-1081>. Diakses pada: 8 September 2015, Pukul: 19.30

tanggung. Pemindahan adalah perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar hak atas tanah berpindah dari yang mengalihkan kepada yang menerima pengalihan. Dalam pasal 20 ayat (2) UUPA ditentukan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan. “Beralih“ maksudnya terjadi bukan karena suatu perbuatan hukum (kesengajaan) melainkan karena peristiwa hukum (bukan kesengajaan), misalnya diwariskan. Sedangkan “dialihkan” menunjukkan adanya kesengajaan sehingga terdapat suatu perbuatan hukum terhadap hak milik tersebut .

Salah satu perbuatan hukum peralihan hak milik atas tanah ialah dengan jual beli tanah. Dalam kebiasaan praktik jual beli tanah pada saat ini diharapkan terdapat kepastian hukum yang dapat menjamin berlangsungnya kegiatan tersebut melalui pendaftaran tanah.

Pada kenyataan di lapangan masih sering kali terjadi jual beli tanah yang belum bersertifikat yakni hanya didasarkan pada *pipil/Petuk* pajak. Sebagai contoh jual beli tanah yang belum memiliki sertifikat yang pernah terjadi di Kecamatan Karanggayam Kabupaten Kebumen, yaitu kebanyakan Masyarakat melakukan jual beli tanah hanya dengan *pipil/Petuk* pajak karena kebanyakan masyarakat belum mempunyai sertifikat hak atas tanah. Dimana jual beli tanah ini telah menimbulkan sengketa kepemilikan hak atas tanah. Karena kekuatan hukum pelaksanaan jual beli tanah ini dianggap sangat lemah yang sering kali memicu sengketa kepemilikan hak atas tanah.

*Pipil* adalah surat pajak hasil Bumi/ *Verponding/ Petuk* pajak sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diakui oleh masyarakat sebagai bukti kepemilikan tanah. Namun, setelah berlakunya UUPA, *pipil* sudah bukan sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah, melainkan sertifikat hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan yang sah. Pensertifikatan itu sendiri merupakan realisasi dan konkretisasi dari tata tertib di bidang pertanahan sehingga pensertifikatan tanah merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasa dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat.

Peranan Camat dan Lurah dalam bidang pertanahan, yakni hal hal yang berkaitan dengan peralihan hak. Perlu dahulu diketahui bahwa peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena “beralih” atau ”dialihkan”. Beralih, misalnya kerena warisan. Adapun dialihkan, misalnya karena jual beli, tukar menukar, hibah, dan pernyataan modal berupa bidang tanah kedalam suatu perusahaan. Syarat utama untuk mendaftarkan peralihan hak alias balik nama ini adalah akta yang dibuat oleh PPAT, sedangkan untuk waris cukup dengan surat keterangan waris yang diperkuat oleh Lurah setempat.

Berdasarkan dokumen yang dipersyaratkan oleh PPAT, untuk bisa berlangsungnya transaksi dan penerbitan akta, yang harus dipersiapkan oleh penjual dan pembeli tanah adalah sertifikat asli (kalau belum ada, maka penggantinya adalah alat bukti lain yang dikuatkan oleh surat

keterangan Lurah dan Camat setempat mengenai kebenaran kepemilikan atas tanah oleh penjual). Sebelum Lurah dan Camat memberikan surat keterangan tersebut, maka Lurah dan Camat hendaklah menelusuri secara akurat mengenai kebenaran sertifikat asli (jika ada), atau bukti pemilikan lainnya.<sup>5</sup>

Camat sebagai kepala wilayah banyak berwenang untuk menanggulangi jual beli tanah di bawah tangan. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan mengerti tentang fungsi dan peran Camat dalam jual beli tanah dan dalam menanggulangi terjadinya jual beli tanah yang dilakukan atau secara dibawah tangan di Kecamatan Karanggayam, Kabupaten Kebumen.

Dari hal-hal yang diuraikan pada latar belakang di atas saya tertarik untuk meneliti dan membahas, dalam bentuk skripsi dengan judul “Peranan Camat dalam Melayani Masyarakat yang Melakukan Jual-Beli Tanah yang Tidak Bersertifikat di Kecamatan Karanggayam Kabupaten Kebumen”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan diatas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>5</sup>Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, 2008, hlm. 179-181



1. Bagaimana peranan Camat dalam melayani masyarakat yang melakukan jual-beli tanah tidak bersertifikat di Kecamatan Karanggayam Kabupaten Kebumen?
2. Faktor-faktor apakah yang menghambat dalam jual-beli tanah yang tidak bersertifikat di Kecamatan Karanggayam Kabupaten Kebumen?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui:

1. Untuk mengetahui peranan Camat dalam melayani masyarakat yang melakukan jual-beli tanah yang tidak bersertifikat di Kecamatan Karanggayam, Kabupaten Kebumen.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apakah yang menghambat dalam jual-beli tanah yang tidak bersertifikat di Kecamatan Karanggayam Kabupaten Kebumen.

### **D. Manfaat Penelitian**

Diharapkan dengan penelitian ini dapat bermanfaat, antara lain:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Untuk memberikan sumbangsih kepada ilmu pengetahuan Hukum khususnya Hukum Administrasi Negara.

#### **2. Manfaat Praktis**

Untuk memberi masukan bagi Kantor Kecamatan Karanggayam Kabupaten Kebumen tentang Prosedur Administratif dalam jual-beli tanah yang tidak bersertifikat.