

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia adalah Negara hukum yang berorientasi untuk mewujudkan tata kehidupan Negara dan Bangsa yang sejahtera, aman, tentram, dan tertib. Salah satu bidang hukum yang perlu diperhatikan adalah "Hukum Tanah". Karena disadari atau tidak, tanah merupakan masalah yang sangat kompleks. Masalah tanah ini bersifat lintas sektoral, karena di atas sebidang tanah terdapat berbagai kepentingan sektor pembangunan terutama untuk keperluan pembangunan Instansi pemerintah. Oleh karena itu, masalah tanah adalah masalah bersama sehingga perlu penyelesaian secara bersama pula untuk diabdikan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat .

Dengan demikian dalam pemilikan tanah bagi Instansi pemerintah, diharapkan peningkatan perannya yang aktif menjadi kebijaksanaan pertanahan nasional, sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yaitu bahwa tanah dikuasai dan digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat .

Tanah dalam arti umum dapat bermakna tempat untuk bercocok tanam, yang nilainya ditentukan oleh kemampuannya menghasilkan tanaman. Tanah

Di dalam pemilikan tanah oleh Instansi pemerintah, tanah adalah suatu wadah atau tempat dimana pembangunan dilaksanakan, terutama pembangunan yang berwujud fisik. Dengan demikian, pembangunan dan tanah tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya bagaikan dua sisi dari mata uang, di mana satu sisi dengan yang lainnya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

Untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak atas tanah dan ketertiban administrasi pertanahan tanah – tanah Instansi pemerintah, dipandang perlu diadakan koordinasi antar Instansi terkait khususnya dengan Departemen Keuangan, sehingga permasalahannya dapat ditangani secara terpadu dan menyeluruh termasuk penyediaan anggaran pembiayaannya oleh Departemen Keuangan.

Dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dan seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk, pesatnya pembangunan disegala bidang maka tuntutan untuk menggunakan sumber alam tanah secara lebih efektif dan efisien semakin terasa. Diantaranya penggunaan lahan tanah.

Oleh karena itu kebijaksanaan pembangunan dan kebijaksanaan pertanahan haruslah sejalan dan tidak boleh saling mengabaikan, atau dengan kata lain pembangunan tanpa tanah tidak dapat dilaksanakan dan sebaliknya tanah tanpa pembangunan tidak dapat mensejahterakan masyarakat.

Negara sebagai organisasi kekuasaan dapat mengatur berbagai macam-macam hak-hak atas tanah, sebagai mana diatur dalam Pasal 16 ayat (1)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok

Agraria, yang dapat diberikan oleh perorangan dan badan-badan hukum. Selain itu Negara juga mempunyai wewenang untuk mengelola tanah tersebut sesuai dengan hak yang dipegangnya dan sepanjang tidak bertentangan dengan perbuatan yang berlaku, untuk itu maka kepada pemegang hak diharuskan mendaftarkan hak atas tanahnya agar dalam kepemilikan tanahnya mendapatkan kepastian hukum.

Dalam penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Nasional kita. Sesuai dengan status hukum yang menguasai dan peruntukan penggunaan tanahnya. Hak-hak atas tanah yang tersedia untuk penggunaan diwilayah perkotaan adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang merupakan hak-hak atas tanah.<sup>1</sup>

Dalam rangka memenuhi kebutuhan tersebut maka Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memerintahkan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dan sebagai ketentuan peraturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Berhubungan dengan itu, maka makin lama semakin terasa perlunya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak dalam kepemilikan tanah oleh Instansi pemerintah sebagai Badan Hukum. Berdasarkan hal itu maka Instansi pemerintah pada khususnya banyak yang memohon agar hak atas tanahnya

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria dan pelaksanaannya* Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Jakarta, Djambod.

terdaftar pada Kantor pertanahan, dengan maksud dapat diterbitkan sertifikat tanah yang merupakan tanda bukti hak atas tanah.

Tanah yang dikuasai oleh Instansi pemerintah, adalah tanah-tanah yang berada dalam pemeliharaan atau penguasaan suatu Instansi dan sudah menjadi aset dari Instansi tersebut. Tanah yang dikuasai / diduduki oleh Instansi Pemerintah, maka harus memenuhi prosedur dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, dan apabila telah dikuasai oleh Instansi pemerintah dengan sesuatu hak tertentu, maka menjadi asset instansi yang bersangkutan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta diberi otonomi oleh Pemerintah Pusat, antara lain dalam hal ini urusan agraria yang kemudian realisasinya dilaksanakan dengan peraturan daerah, antara lain perda yang mengatur pemilikan tanah yakni perda DIY No. 5 tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di daerah Yogyakarta.

Dengan berlakunya undang-undang No.5 tahun 1960 secara nasional semestinya berlaku pula bagi Daerah Istimewa Yogyakarta, akan tetapi kenyataannya undang-undang pokok agraria belum dapat berlaku sepenuhnya, dan baru berlaku sepenuhnya pada tahun 1984, dengan diterbitkannya keputusan presiden No.33 tahun 1984 beserta Peraturan Pelaksanaannya dan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No.3 tahun 1984 tentang pelaksanaan berlaku sepenuhnya undang-undang No. 5 tahun 1960 di

Dengan berlakunya sepenuhnya Undang-Undang pokok agraria di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga urusan agraria( pertanahan) yang semula berdasarkan wewenang otonomi berubah menjadi wewenang dekonsentrasi.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut diatas penulis merasa tertarik untuk meneliti lebih lanjut dan menuangkan dalam penulisan hukum ini yang berjudul **“PEMBERIAN HAK ATAS TANAH KEPADA INSTANSI PEMERINTAH DI KOTA YOGYAKARTA”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, penulis dapat merumuskan dua permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pemberian Hak Atas Tanah kepada Instansi pemerintah di Kota Yogyakarta ?
2. Faktor – faktor apakah yang menjadi pertimbangan dalam pemberian Hak Atas Tanah oleh Instansi pemerintah di Kota Yogyakarta ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pemberian Hak Atas Tanah kepada Instansi pemerintah di Kota Yogyakarta
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi pertimbangan dalam pemberian Hak Atas Tanah oleh Instansi pemerintah Di Kota Yogyakarta

#### **D. Manfaat Penelitian**

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

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan tentang Pemberian Hak Atas Tanah kepada Instansi pemerintah di Kota Yogyakarta

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

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan masukan yang berharga dalam hal Pemberian Hak Atas Tanah kepada Instansi pemerintah di Kota Yogyakarta

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna secara nasional, sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999, Peraturan ini merupakan pengganti dari Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973. Sebab berdasarkan perkembangan zaman PMDN Nomor 5 Tahun 1973, sudah tidak mampu untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan dibidang pertanahan yang terjadi di Negara kita.

Landasan hukum dalam pelaksanaan bidang pemberian hak atas tanah di Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan Peraturan Perundang-undangannya diatur dalam UUPA No. 5 Tahun 1960, Pasal 2 ayat (1) yang mengatur mengenai kewenangan atas hak menguasai Pasal 4 ayat (1)

Hal ini ditegaskan lagi dalam Pasal 23, 32, 38 UUPA, yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah itu ditujukan kepada pemegang hak, agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka sendiri ataupun pembebanannya.<sup>2</sup>

Pendaftaran Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, pembuktian yang kuat berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum yang harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada pembuktian yang lain membuktikan sebaliknya. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa pendaftaran tanah tersebut menggunakan sistem negatif. Dalam sistem negatif, jaminan perlindungan yang diberikan kepada pemilik sertifikat tidak mutlak seperti pada sistem positif, walaupun yang dipergunakan adalah sistem negatif, para petugas tidak bersifat pasif, artinya mereka tidak menerima begitu saja apa yang diajukan dan apa yang dikatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran.

Berdasarkan hal tersebut diatas, sistem yang dipakai UUPA adalah sistem negatif yang bertedensi positif. Pengertian negatif disini adalah bahwa dengan adanya keterangan-keterangan itu, jika ternyata tidak benar maka masih dapat dirubah dan dibetulkan, sedangkan pengertian bertedensi positif adalah adanya peran aktif dari petugas pelaksanaan pendaftaran tanah dalam hal penelitian yang dibuat PPAT yang berwenang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.<sup>3</sup>

Dengan adanya Peraturan Perundang-undangan, diharapkan jaminan kepastian hukum dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai pemegang hak

---

<sup>2</sup> A.P.Perlindungan,Pendaftaran Tanah di Indonesia,Mandar maju,Bandung,1990,Hal.15

<sup>3</sup>RechtierEffendi,PendaftaranTanah di Indonesia dan PelaksanaanAlumni Bandung 1982-1984

milik atas tanah. UUPA menganut asas nasionalitas, artinya hanya warga Negara saja yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang.

Mengingat kegiatan pembangunan di wilayah perkotaan, terutama di wilayah kota-kota besar, yang disertai meningkatnya jumlah penduduk kota secara ilmiah disertai derasnya arus urbanisasi, yang memerlukan bertambahnya penyediaan tanah pemukiman dan meningkatnya mobilitas yang memerlukan bertambahnya penyediaan sarana transportasi, menyebabkan makin terbatasnya ruang tanah yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan yang beraneka ragam.<sup>4</sup>

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:

- a. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. Waduk, bendungan, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- c. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
- d. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- e. Peribadatan;
- f. Pendidikan atau sekolah;
- g. Pasar umum;
- h. Fasilitas pemakaman umum;
- i. Fasilitas keselamatan umum;
- j. Pos dan telekomunikasi;
- k. Sarana olah raga;
- l. Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;

<sup>4</sup> Prof. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jilid 1) Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Djambaka



- m. Kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
- n. Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- o. Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
- p. Rumah susun sederhana;
- q. Tempat pembuangan sampah;
- r. Cagar alam dan cagar budaya;
- s. Pertamanan;
- t. Panti sosial;
- u. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Dalam pelaksanaannya Negara selaku badan penguasa atas tanah berkenaan dengan pemberian hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum, dapat pula melimpahkan wewenang yang dipunyainya tersebut kepada Gubernur KDH TK.I untuk tingkat propinsi, Walikota/KDH.TK.II / Bupati KDH.TK.II untuk tingkat kotamadya / kabupaten dan Camat Kepala wilayah untuk tingkat kecamatan.

Karena itu lengkaplah wewenang pemberian hak atas tanah tersebut dilakukan oleh Pemerintah, dengan akibat hukumnya antara lain bahwa setiap perselisihan/sengketa hak atas tanah adalah merupakan tugas Pemerintah untuk menyelesaikannya dalam kedudukan sebagai pembuat kebijakan.

- a) Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber
- b) Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari Undang-undang, dokumen, hasil-hasil penelitian dengan menitikberatkan pada segi-segi yuridis

## 2. Metode Pengumpulan Data

### a. Studi Pustaka

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan mencari data-data teknik atau membaca buku literature yang berhubungan dengan obyek yang akan diteliti.

### b. Studi Lapangan

Yaitu penelitian data dengan cara terjun langsung ke lokasi atau obyek penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data primer yang berhubungan langsung dengan obyek yang akan diteliti.

#### a). Wawancara

Yaitu pengumpulan data dengan cara melaksanakan tanya jawab secara langsung yang ditujukan kepada instansi yang bersangkutan.

## 1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta.

## 2. Narasumber

Adapun narasumber yang ditentukan dalam penelitian ini adalah:

a. Pejabat Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta

### 3. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan metode yang berfikir deduktif dan induktif.

- a. Deduktif yaitu cara berfikir mulai dari hal yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan yang bersifat khusus.
- b. Induktif yaitu cara berfikir mulai dari hal yang bersifat khusus menjadi