

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya termasuk perekonomiannya masih bercorak agraria, sehingga tanah merupakan bagian dari kehidupan manusia yang sangat penting karena seluruh aktifitas kehidupan manusia tergantung pada tanah. Dalam rangka memakmurkan rakyat secara adil dan merata sebagai bagian dari tujuan pembangunan nasional, harus dilaksanakan melalui berbagai bidang, sehingga tercipta sebuah keadaan bahwa melalui penguasaan dan penggunaan tanah yang tersedia, rakyat dapat memenuhi semua kebutuhan dengan memuaskan.¹

Untuk mencapai cita-cita negara tersebut diatas, maka dibidang agraria perlu adanya suatu rencana (*planing*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan Bumi, Air dan Ruang Angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Rencana umum (*national planing*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planing*) dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya *planing* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur, sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.

Masalah tanah bagi manusia tidak ada habis-habisnya karena mempunyai arti yang amat penting dalam kehidupan dan hidup manusia

¹ Boedi Harsono *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaanya*. 1999. Jakarta: djembatan, hal. 3

sebab tanah bukan saja tempat berdiam juga tempat bertani, lalu lintas, perjanjian dan pada akhirnya tempat manusia berkubur. Selain itu tanah memiliki lima jenis rent yaitu rent ricardian, rent lokasi, rent lingkungan, rent sosial, rent politik yang menyebabkan tanah dapat memberi manfaat kepada manusia.

Tanah merupakan sumber utama bagi kehidupan manusia, yang telah dikaruniakan oleh tuhan yang maha esa sebagai tumpuan masa depan kesejahteraan manusia itu sendiri. Berdasarkan jalan pemikiran tersebut dan agar tanah digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, Undang – Undang No. 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Mengisyaratkan bahwa tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Secara konstitusional, UUD 1945 dalam Pasal 33 Ayat (3) menyatakan bahwa:

”Bumi, Air, Ruang Angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Ketentuan dasar diatas, dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi Bumi, Air dan Ruang Angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Untuk melaksanakan hal tersebut, di bidang Pertanahan telah dikeluarkan UUPA. Dari penjelasan umum UUPA dapat diketahui bahwa Undang – Undang ini

Sebagaimana diketahui sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria berlaku bersamaan dua perangkat hukum tanah di Indonesia (dualisme). Satu bersumber pada hukum adat yang disebut dengan hukum tanah adat dan yang lain bersumber pada hukum barat yang disebut hukum tanah barat. Dengan berlakunya hukum Agraria yang bersifat nasional (UU No. 5 Tahun 1960) maka terhadap tanah-tanah dengan hak barat maupun tanah-tanah dengan hak adat harus dicarikan padanannya di dalam UUPA. Untuk dapat masuk kedalam sistem dari UUPA diselesaikan dengan melalui lembaga konversi.

Untuk terjaminnya hak atas tanah maka oleh MPR dalam repelita III telah digariskan suatu program yang harus dilaksanakan dalam pembangunan bidang pertanahan, yaitu : "agar pemanfaatan tanah harus sungguh-sungguh membantu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial, sehubungan dengan itu perlu dilanjutkan dan makin ditingkatkan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah termasuk pengalihan hak atas tanah". Adapun sarana pokok yang diperlukan untuk menjamin hak atas tanah adalah penataan kembali pemilikan tanah melalui pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah merupakan hal yang penting sebagai bukti hak yang kuat terhadap hak atas tanah untuk membuktikan sebagai pemilik hak atas tanah secara sah. Disamping itu pendaftaran tanah yang ditentukan dalam Pasal 19 UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) merupakan sasaran untuk

Ketentuan dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, yang sekaligus juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sebagaimana yang dibahasakan dalam Pasal 23 Ayat (1) UUPA, tentang "Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, bahwa setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal tersebut diatas.

Untuk menindak lanjuti hal tersebut, maka telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai penyempurnaan peraturan pemerintah sebelumnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat merupakan tugas negara yang diselenggarakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan status tanah di Indonesia.

Karena pentingnya masalah tanah maka dalam Hukum Agraria atau Hukum Pertanahan dinyatakan bahwa sertifikat tanah memiliki nilai yang tinggi, oleh karena itu sertifikat merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat. Hal ini untuk menjaga keselamatan tanah-tanah milik warga masyarakat dari gangguan pihak yang tidak bertanggung jawab. Sertifikat tanah ialah suatu alat bukti yang dapat menjamin kepastian hukum bagi pemilik tanah yang sah.

sudah seharusnya mendapat perhatian kita semua, pentingnya masalah tanah akan mendorong pentingnya hak-hak atas tanah, karena semakin maju masyarakat dan semakin padat penduduknya akan menambah lagi kedudukan hak-hak atas tanah. Masalah tanah merupakan persoalan yang sangat dominan yang sering menimbulkan perselisihan dan juga menimbulkan sengketa di antara warga masyarakat. Untuk menghindari terjadinya sengketa masalah tanah perlu diadakannya penataan penguasaan tanah yang berupa tertib administrasi pertanahan. Hal ini untuk menghindari adanya pihak yang dirugikan dan rasa keadilan sosial pun dapat terwujud.

Pembangunan Nasional merupakan suatu proses perjuangan untuk mencapai tatanan hidup masyarakat Indonesia yang lebih baik. Sebagai proses pembangunan tidak terhenti pada suatu titik tertentu, tetapi akan terus berkembang dan berlanjut sesuai dengan pertumbuhan dan kemajuan bangsa yang menginginkan perubahan dalam meningkatkan penghidupan yang layak sebagai bangsa Indonesia yang mempunyai cita-cita untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemerintah telah memuat kebijakan secara terperinci dan terukur untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional yaitu melalui Program Pembangunan Nasional lima tahun (PROPENAS) dan ditetapkan dalam Undang-Undang Republik

(PROPENAS) Tahun 2000 – 2004.

Salah satu bidang pembangunan yang sedang dilaksanakan dan mempunyai fungsi yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional adalah catur tertib pertanahan, terutama yang berkaitan dengan hak kepemilikan atas tanah. Dalam upaya mewujudkan tertib kepemilikan tanah oleh badan hukum dan perseorangan diharapkan adanya perlindungan secara benar menurut peraturan yang berlaku. Usaha untuk mencapai keadaan itu, dilaksanakan dengan jalan melaksanakan penertiban kepemilikan tanah. Penertiban kepemilikan tanah pada dasarnya mempunyai tujuan untuk meningkatkan catur tertib pertanahan.

Sejalan dengan kehidupan sebagian besar masyarakat Indonesia yang masih bercorak agraris, adanya hukum pertanahan nasional merupakan alat yang amat penting untuk membangun masyarakat yang diinginkan, hukum pertanahan harus mampu memberikan kemungkinan atas tercapainya fungsi bumi, air, udara, dan ruang angkasa serta kekayaan yang tersimpan didalamnya sesuai dengan kepentingan rakyat dan negara serta dapat memenuhi tuntutan pembangunan dalam segala permasalahannya menyangkut bidang pertanahan.

Keadaan tanah di Indonesia terbagi kedalam dua macam yaitu untuk sebagian dari wilayah Indonesia tergolong subur dan sebagian lagi tergolong kurang subur, dan daerah Jawa merupakan salah satu dari wilayah Indonesia yang keadaan tanahnya tergolong subur. Petani di pulau Jawa masih banyak

yang kelapangan lahan pertanian, tetapi dalam hal penambahan areal tanah

pertanian sudah tidak memungkinkan lagi, bahkan semakin lama jumlah lahan pertanian semakin berkurang, hal tersebut dikarenakan realitas dilapangan banyak tanah pertanian yang beralih fungsi menjadi tanah pekarangan dan selanjutnya digunakan untuk pembangunan pabrik-pabrik, proyek perumahan dan lain-lain sehingga menyebabkan penyempitan luas areal tanah pertanian.

Penyempitan luas tanah pertanian dapat mengakibatkan beberapa dampak negatif, antara lain yaitu, merosotnya produksi pertanian, merosotnya produktifitas manusia, penebangan hutan secara liar, dan, juga mengakibatkan bertambahnya jumlah pengangguran. Dalam menanggulangi permasalahan tersebut, maka di dalam UUPA, ada salah satu ketentuan yang mengatur mengenai batas maksimum dan batas minimum pemilik hak atas tanah pertanian.

Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian, pada dasarnya diwajibkan untuk mengerjakan atau mengusahakannya sendiri tanah pertanian yang dimiliki secara aktif, hal tersebut diatur didalam ketentuan pasal 10 Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Bila dicermati kata memiliki sesuatu hak, maka hak tersebut menunjuk juga kepada hak-hak yang lainnya, namun didalam ketentuan pasal 10 Undang-Undang No.5 Tahun 1960 ini hanya berlaku bagi tanah pertanian saja dan diwajibkan yang dimaksud tersebut tidak hanya terbatas kepada para pemilik tanah pertanian saja, tetapi juga menunjuk kepada hak-hak lainnya

usaha bagi hasil atas tanah milik orang lain, karena justru hak-hak itulah yang dilarang oleh pasal 10 Undang-Undang No.5 Tahun 1960. Undang-Undang tersebut hanya mengatur mengenai tanah pertanian saja.²

Pengertian mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif yaitu berarti bahwa yang mempunyai hak tersebut secara langsung turut serta dalam proses produksi, namun hal itu tidak berarti segala pekerjaan harus dia kerjakan sendiri, bisa dengan cara memperkerjakan orang lain, dengan sistem bagi hasil ataupun dengan menggunakan cara-cara lainnya.³

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk menjadikan hal tersebut sebagai bahan skripsi dengan judul **"Pelaksanaan Pendaftaran Peralihan Hak milik Atas Tanah Pertanian Karena Jual Beli di Wilayah Kabupaten Grobogan"**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka masalah-masalah pokok yang menyangkut peralihan hak atas tanah pertanian karena jual beli di Kabupaten Grobogan dapat diungkap permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah dengan status hak milik karena jual beli di wilayah Kabupaten Grobogan?
2. hambatan - hambatan apa sajakah yang terjadi didalam pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah dengan status hak milik karena jual beli di Wilayah Kabupaten Grobogan?

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang*

C. Tujuan Penelitian

Atas dasar perumusan masalah diatas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah dengan status hak milik karena jual beli di wilayah Kabupaten Grobogan
2. Untuk mengetahui hambatan - hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah dengan status hak milik karena jual beli di Wilayah Kabupaten Grobogan

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas maka diharapkan penelitian ini dapat berguna :

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan yang bermanfaat bagi penulis khususnya dan rekan mahasiswa pada umumnya
2. Untuk melengkapi persyaratan memperoleh gelar sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

E. Tinjauan Pustaka

1. Peralihan hak atas tanah pertanian

Peralihan atau pemindahan hak adalah suatu perbuatan hukum yang

maupun benda tidak bergerak.⁴

Pengertian "beralih hak" berbeda dengan pengertian "dialihkan hak". Dalam pengertian beralih hak, beralihnya suatu hak dapat terjadi bukan karena suatu perbuatan hukum, melainkan sebagai suatu peristiwa hukum atau akibat hukum. Dalam peristiwa hukum tersebut tidak ada unsur kesengajaan berkaitan dengan suatu perbuatan. Pengertian tersebut berbeda dengan pengertian peralihan hak, dengan adanya perbuatan dialihkan hak, maka menunjukkan adanya unsur kesengajaan suatu pihak melakukan suatu perbuatan hukum yaitu untuk mengalihkan hak atau suatu benda kepada orang lain.

Dalam konsepsi hukum adat dikenal dengan istilah pemindahan, yang merupakan perbuatan hukum yang bersifat tunai yang diantaranya karena jual beli, tukar menukar, hibah, dan warisan. Jual beli tanah dalam hukum adat adalah merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah dengan harga pembayarannya pada saat yang bersamaan secara tunai. Sahnya jual beli dalam hukum adat bersifat riil, tunai dan langsung. Di dalam hukum adat, dengan adanya penyerahan tanahnya kepada si pembeli dan dengan diterimanya uang pembayaran dari si pembeli maka perbuatan jual beli dianggap sudah selesai. Pemindahan hak dalam hukum adat tidak mengenal adanya istilah balik nama.

Kiranya pengertian yang demikian itu masih tetap ada pada sebagian besar rakyat kita. Oleh karena itu sesuai dengan ketentuan UUPA bahwa

hukum agraria nasional adalah hukum adat yang didasarkan pada hukum, perbuatan-perbuatan hukum pemindahan hak dalam hukum agraria nasional, termasuk dengan sendirinya perbuatan-perbuatan hukum pemindahan hak milik hendaknya tetap diartikan menurut pengertian hukum adat.

Kewajiban untuk mendaftarkan peristiwa jual beli yang telah dilakukan adalah sebagai upaya untuk memperkuat pembuktiannya. Dalam UUPA sendiri pendaftaran itu bukan dimaksudkan sebagai syarat terjadinya hak-hak, melainkan melupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan hak yang bersangkutan. Dalam Undang-Undang mengenai hak milik kelalain didalam mendaftarkan tersebut dapat diberi sanksi berupa penambahan besarnya biaya pendaftaran yang harus dibayar.

Perbuatan hukum pemindahan hak kirannya adalah kepentingan pihak penerima hak, terutama dalam jual beli yang harus dinilai lebih berat adalah kepentingan pihak ketiga, yang umumnya tidak terpengaruhi apakah perbuatan hukumnya itu diumumkan atau tidak.

Sepanjang menyangkut peralihan hak atas tanah, apabila dilakukan Perjanjian jual beli hak atas tanah, maka akta jual belinya harus dilakukan oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang atau PPAT, hal tersebut berdasarkan PMA No. 10 Tahun 1961 dan PMA No. 14 Tahun 1961 jo SK No. 59/DDA/1970.

Pejabat umum PPAT tidak berwenang membuat akta PPAT untuk

Akta otentik menurut pasal 1868 KUHPerdara ialah akta yang dibuat dan diresmikan dalam bentuk yang telah ditentukan hukum oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk berbuat demikian ditempat akta dibuat. Unsur-unsur yang ada dalam akta otentik yaitu :

- a. Akta itu dibuat atau diresmikan dalam bentuk menurut hukum (PMA No. 11/1961)
- b. Akta itu dibuat dihadapan pejabat umum yang telah ditetapkan yaitu PPAT atau camat selaku PPAT sementara.
- c. akta itu dibuat ditempat wewenang dari pejabat yang membuatnya.

Ditinjau dari segi pejabatnya, maka :

- a. Harus mempunyai kedudukan sebagai pejabat umum
- b. Berhak membuat akta akta autentik untuk hal-hal tertentu
- c. Sebagai pejabat umum diberi wewenang untuk membuat akta-akta tersebut
- d. Akta yang dibuat ditempat ia berwenang berbuat demikian.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode

1. Sumber Data

- a. Data sekunder, yaitu sumber data yang diperoleh dari sumbernya secara tidak langsung dari studi pustaka atau merupakan data penunjang dalam penelitian. Data didapat melalui buku-buku,

dengan masalah yang diteliti.

Dalam penelitian ini data sekunder meliputi :

1) Bahan Hukum Primer

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-undang pokok Agraria (UU No. 5 tahun 1960)
- c) Undang-undang lingkungan hidup (UU No. 4 tahun 1982)
- d) Peraturan Daerah No. 23 Tahun 1994.
- e) Peraturan perundangan yang berkaitan dengan penelitian.

2) Bahan Hukum Sekunder

- a) Buku Hukum Agraria
- b) Buku Hukum Lingkungan
- c) Arsip, literatur, dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian.
- d) Internet
www.google.com

3) Bahan Hukum Tersier

- a) Kamus Umum Bahasa Indonesia
- b) Kamus Umum Bahasa Inggris

b. Data primer, yaitu sumber data yang diperoleh secara langsung dari narasumber di lokasi penelitian melalui wawancara.

2. Populasi dan Sampel

a. Populasi, yaitu keseluruhan dari objek penelitian. Dalam penelitian ini populasi penelitian kurang lebih sebanyak 100 orang yang

meliputi :

- 1) Pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Purwodadi
- 2) Pejabat Kantor Badan Pengendalian Pertanahan *Daerah* Kabupaten Purwodadi.
- 3) Masyarakat setempat, di wilayah Kabupaten Purwodadi

b. Sampel

Dalam penelitian ini karena keterbatasan waktu, biaya dan tenaga maka penulis tidak akan meneliti seluruh populasi tapi akan menggunakan sampel sebagai subjek penelitian dengan metode Purposive Sampel yaitu pengambilan sampel yang dilakukan secara tidak acak yang didasarkan pada tujuan tertentu dengan menggunakan pertimbangan dalam menentukan sampel berdasarkan pengetahuan yang cukup serta ciri-ciri tertentu yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini sampel yang diambil penulis meliputi: 5 pejabat kantor Pertanahan, 5 pejabat kantor BPPD. Dengan kriteria berdasarkan tingkat pendidikan yang pernah ditempuh yaitu strata I (SI) dan berdasarkan jabatannya dibidang pertanahan.

3. Teknik Pengumpulan Data

Cara pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut

a. Data yang bersifat data sekunder

Teknik pengumpulan data akan dilakukan dengan penelitian

kepuustakaan yaitu pengumpulan data dengan jalan mengumpulkan, mengidentifikasi, mengklasifikasi, mengkaji dan menganalisis buku-buku, literatur, peraturan perundangan serta hasil-hasil laporan yang permasalahan penelitian.

b. Data yang bersifat data primer

Pengumpulan data akan dilakukan dengan cara :

- 1) Wawancara (interview) yang bersifat bebas terpimpin yaitu wawancara dengan membawa pedoman wawancara secara garis besar tentang hal-hal yang dibutuhkan.
- 2) Observasi (pengamatan) yang bersifat sistematis yaitu pengamatan dengan menggunakan alat untuk mencatat data.
- 3) Angket, yaitu pengambilan data secara tidak langsung melalui pembagian sejumlah daftar pertanyaan yang digambarkan pada responden atau sumber untuk diisi dan dikembalikan kepada peneliti.

4. Analisis Data

Data yang telah diperoleh dari hasil penelitian disusun secara sistematis kemudian dianalisa dengan menggunakan metode kuantitatif yaitu data yang diperoleh dari penelitian dikelompokkan atau dengan menjabarkan menggambarkan data yang diperoleh dari penelitian kemudian diadakan pemilihan yang berkaitan dengan penelitian.

Analisis data dilakukan dengan pendekatan normatif empiris yaitu

data diambil dari buku-buku (studi pustaka) dan dari para sumber

· langsung di lokasi penelitian, sehingga akan menghasilkan uraian dan penjabaran yang melukiskan kenyataan-kenyataan yang terjadi. Sedangkan untuk menarik kesimpulan dengan cara berpikir deduktif yaitu dengan menyimpulkan data - data dari hal-hal yang sifatnya umum ke hal-hal yang sifatnya khusus.