

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tanah memiliki peran yang sangat vital dalam struktur negara, terutama di Indonesia, karena keberlangsungan hidup dan kemajuan suatu negara serta masyarakatnya sangat bergantung pada sumber daya tanah yang dimilikinya. Masyarakat memosisikan tanah sebagai fungsi dan berperan penting sehingga tanah menjadi fungsi yang mendukung dalam meningkatkan kemajuan negara. Peranan fungsi tanah di masyarakat sangat penting, karena tanah merupakan faktor yang mempengaruhi sumber daya masyarakat.¹

Tanah memiliki fungsi dan peran yang luar biasa untuk keberlangsungan hidup manusia. Fungsi dan peranan tanah bagi kehidupan manusia selalu diperlukan, mulai pada saat manusia diciptakan hingga saat mereka mati tanah masih dibutuhkan oleh manusia. Maka dari itu fungsi dan peran tanah harus dikelola, dimanfaatkan, dan digunakan dengan fungsi dan peran yang semestinya. Misalnya tanah tersebut dapat dimanfaatkan dengan ditanami tanaman, ataupun dapat digunakan sebagai sarana tempat tinggal dan dapat memberikan penghidupan lainnya yang tidak merusak tanah tersebut. Sehingga adanya fungsi dan peranan tanah bagi keberlangsungan hidup dapat menuntut adanya keseimbangan antara kepentingan individu di samping kepentingan bersama. Keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh anggota masyarakat Indonesia baik yang berkaitan dengan kepentingan perseorangan

¹ Niluh Ariningsih Sari, "Konsep Hak Menguasai Negara Terhadap Tanah dalam Hukum Tanah (Uupa) dan Konstitusi", *Ganec Swara*, Vol. 15, No. 1 (2021), hlm. 991.

maupun kepentingan umum diharapkan dapat dicapai dengan menyeimbangkan kedua kepentingan tersebut sehingga terciptanya keadilan dan kesejahteraan dalam masyarakat.²

Tanah memiliki nilai yang sangat signifikan dalam konteks kehidupan manusia. Semestinya harus digunakan sesuai dengan fungsi dan peranan manfaat tanah tersebut. karena memberikan manfaat yang sangat berarti bagi kehidupan. Individu atau entitas yang memiliki kepemilikan atas tanah, baik secara personal maupun dalam bentuk badan hukum, yang dijelaskan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria untuk melindungi dan mengelola tanah yang dikuasainya sedemikian rupa agar sesuai dengan manfaat dan fungsinya.³

Manfaat dan fungsi tanah dapat dioptimalkan dengan adanya kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah sedang menjalankan upaya pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Proses pendaftaran tanah adalah serangkaian langkah yang dilakukan secara berkelanjutan, konsisten, dan teratur oleh pemerintah. Langkah-langkah ini mencakup pengumpulan, pemrosesan, pencatatan, dan penyajian data, serta pemeliharaan catatan hukum dan fisik tentang tanah dan unit-unit rumah susun dalam bentuk peta dan daftar, termasuk penerbitan sertifikat kepemilikan tanah bagi yang sudah memiliki hak serta sertifikat kepemilikan atas unit-unit rumah

² Tejoyuwono Notohadiprawiro, 1998, *Tanah dan lingkungan*, Jakarta, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, hlm. 237.

³ Mira Novana Ardani, "Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas dan Fungsi I Badan Pertanahan Nasional", *Administrative Law and Governance Journal*, Vol. 2, No. 3, (2019), hlm. 476-492.

susun dan hak-hak tertentu.

Tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada individu atau entitas yang memiliki hak atas tanah, unit-unit rumah susun, serta hak-hak lain yang tercatat. Hal ini bertujuan agar mereka dapat dengan mudah membuktikan kepemilikan hak tersebut dan memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

Masyarakat di Indonesia dilihat dari segi hukumnya, setiap warga negara Indonesia memiliki hak yang melekat untuk memiliki tanah, tanah tersebut harus bebas dari batasan atau keberpihakan pemerintah pusat atau daerah. Dengan catatan, meskipun terdapat keterbatasan dalam kepentingan dan penguasaan masyarakat, hak atas tanah tetap dianggap sebagai hak yang fundamental yang harus dihormati oleh semua pihak, termasuk pemerintah.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa tanah adalah sumber daya alam yang dikuasai negara yang dipergunakan sebaik-baiknya untuk kesejahteraan rakyat. Pengertian tersebut diperkuat dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar-dasar Pokok-pokok Agraria. Berdasarkan konsep agraria yang diuraikan, tanah dianggap sebagai sumber daya alam yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh negara semaksimal mungkin demi kepentingan masyarakat.

Pasal ini memberi kewenangan kepada negara untuk mengelola dan mengatur hak kepemilikan tanah di seluruh wilayah Indonesia. Negara mempunyai kewenangan merencanakan dan mengawasi kepemilikan dan penggunaan tanah. Negara berhak mengambil alih penguasaan tanah yang

timbul dari sengketa pertanahan yang tidak dapat diselesaikan sepenuhnya oleh masyarakat. Dengan demikian, kewenangan negara atas hak atas tanah melengkapi kewenangan masyarakat atas hak atas tanah.⁴

Pengaturannya secara hukum dalam hak kepemilikan tanah dijelaskan Undang-undang Pokok Agraria mengenai hak atas tanah, sehingga adanya kewenangan dan kekuasaan untuk setiap orang yang memegangnya, yang secara bersama diberikan kewajiban. Dalam hukum agraria nasional pemilik tanah diberi kewenangan untuk memanfaatkan, mengelola, dan mendapatkan keuntungan dari tanah yang mereka miliki. Hal ini menyebabkan tanah menjadi aset vital dalam kehidupan dan mata pencaharian manusia, serta berperan dalam interaksi sosial di masyarakat dan pelaksanaan fungsi negara. Hak-hak terkait dengan kepemilikan atau pemanfaatan tanah, yang dikenal sebagai hak atas tanah, memiliki beberapa kepentingan yang harus dipertimbangkan.

Pengaturan hak kepemilikan atas tanah dilihat dalam pengaturan subjek hukumnya, dalam hak kepemilikan atas tanah dapat dikuasai baik oleh individu maupun badan hukum. Kepemilikan individu dibatasi oleh status subjek hukumnya, yang harus merupakan warga negara Indonesia atau orang asing dengan status tinggal di Indonesia. Di sisi lain, kepemilikan tanah oleh badan hukum bisa berupa badan hukum swasta atau badan hukum publik, yang didirikan sesuai dengan peraturan hukum Indonesia dan berlokasi di wilayah Indonesia. Bahkan badan hukum asing, asal memiliki perwakilan di Indonesia, juga berhak memiliki tanah. Sehingga Pemerintah

⁴ Sari, "Konsep Hak Menguasai Negara Terhadap Tanah dalam Hukum Tanah (Uupa) dan Konstitusi", *Ganec Swara Journal Unmasmataram*, Vol. 15, No.1, (2021), hlm. 5

daerah, termasuk pemerintah kabupaten atau provinsi, memiliki kewenangan hukum dalam hal penguasaan tanah.⁵

Kepemilikan tanah yang diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjelaskan bahwa tanah milik bangsa, dikuasai oleh negara, rakyat dapat memiliki dengan menguasai dari negara. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria, terdapat berbagai bentuk hak atas tanah, termasuk hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, hak guna usaha, dan wakaf. Pengakuan oleh negara terhadap beragam hak atas tanah ini menunjukkan bahwa negara memberikan pengakuan kepada warganya untuk memiliki tanah sebagai individu atau melalui badan hukum, tetapi dengan batasan tertentu yang sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Agraria.

Pemerintah mempunyai peran yang sangat diperlukan sebagaimana dijelaskan pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dapat disimpulkan mengenai pasal tersebut bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan kemakmuran rakyat, sehingga negara harus mengusainya untuk dapat dipergunakan kemakmuran rakyat. Sehingga secara konstitusional peran negara dalam hal menguasai sebagai bagian dari bumi, tetapi dengan catatan dalam penguasaan tersebut harus digunakan dan di manfaatkan untuk sebesar-besarnya kepentingan

⁵ Urip Santoso, "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penguasaan atas Tanah", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 1, No. 13, (2013), hlm. 103.

masyarakat.⁶

Penguasaan tanah oleh negara harus didasari dengan pertanggung jawaban yang sesuai, karena negara merupakan pihak yang memiliki kekuasaan yang diberi kekuasaan oleh rakyat sehingga tidak untuk mempergunakan atau memiliki tanah untuk keperluannya sendiri maupun golongannya, tetapi dipergunakan peraturan yang mengatur kepemilikan hak atas tanah yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan sebesar-besarnya untuk rakyat.

Tanah negara terdapat adanya status hubungan hukum antara subjek dan objeknya, yang menimbulkan keterkaitan kepemilikan atau hak atas tanah antara subjek dan objek yang terlibat. Dengan demikian, tanah negara menjadi bagian dari objek, sementara peran negara menjadi subjeknya, menimbulkan hubungan hukum yang erat seperti hak kepemilikan, kekuasaan, atau kepunyaan. Sehingga dengan cara mengajukan pendaftaran hak atas tanah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, tanah tersebut akan menjadi bagian dari tanah negara yang dikelola atau ditempati oleh masyarakat, dengan bukti kepemilikan yang tertera dalam sertifikat.⁷

Tanah secara perseorangan dimungkinkan memperoleh atau mendapatkan hak atas tanah. Namun hak atas tanah tersebut tidak bersifat absolut, tetapi mempunyai fungsi sosial seperti yang dijelaskan dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria. Bahwasanya harus adanya keseimbangan dalam mempergunakan tanah antara kepentingan pribadi dengan kepentingan

⁶ Agus Wibowo dan Siti Mariyam, "Kontekstualisasi Hukum Agraria Dibidang Pertanahan Setelah Otonomi Daerah Di Indonesia", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 3, No. 3, (2021), hlm. 396-406.

⁷ Soedharyo Soimin, 2008, *Status hak dan pembebasan tanah*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 9-12.

umum. Pada dasarnya, negara menguasai tanah, air, dan ruang angkasa sering kali dipahami sebagai pembenaran atas pelepasan hak atas tanah yang sudah lama dihuni oleh masyarakat melebihi batas waktu yang ditetapkan dalam hukum perdata, selama periode yang melebihi masa kadaluwarsa yang ditentukan dalam hukum keperdataan, yaitu 20 tahun untuk pemegang hak atas tanah yang sah dan 30 tahun bagi yang tanahnya dikuasai tanpa hak.

Pihak yang berwenang dalam memfungsikan dan menggunakan tanah, seperti individu atau badan hukum yang telah diberikan hak atas tanah oleh negara. hak-hak ini harus dibuktikan dengan izin resmi, berupa sertifikat, atau dokumen lainnya yang diatur Undang-Undang Agraria. Oleh karena itu, penggunaan tanah untuk tujuan selain yang didukung oleh hak atas tanah tanpa hak milik yang sah adalah ilegal.

Penguasaan tanah tanpa hak merujuk pada tindakan memanfaatkan atau menggunakan tanah dengan tidak adanya izin penggunaan atau pemanfaatan sebidang tanah tanpa seizin atau pengetahuan pemiliknya disebut penguasaan tanah tanpa hak. Penggunaan tanah tanpa hak ini tidak dibenarkan karena tidak memiliki aturan atau ilegal, dan dapat dikenakan berupa hukuman sanksi. Penguasaan tanah tanpa hak diakibatkan oleh faktor-faktor seperti kesempatan, mata pencaharian, kebutuhan, dan kekurangan dalam pengawasan. Karena tidak mempunyai surat izin yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, sehingga tindakan yang dilakukan secara hukum tidak dapat dibenarkan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 memiliki tujuan untuk menguasai hak guna usaha atas tanah negara.

Dinyatakan dengan sangat jelas dalam Pasal 2 bahwa dilarang menggunakan tanah tanpa izin dari orang yang mempunyai atau berkuasa secara sah atas tanah tersebut. Sebidang tanah yang digunakan untuk berbagai kegiatan, seperti pemukiman, budidaya, atau pengelolaan; dapat juga digunakan untuk menopang bangunan atau tanaman, baik digunakan untuk keperluan pribadi atau komersial atau tidak dianggap memakai tanah tersebut. Perlu diingat bahwa dalam hal ini tanah yang dipermasalahkan dapat berupa tanah negara atau tanah dengan hak milik tertentu, dan yang mempunyai hak atas tanah yang menjadi pemilik hak milik tersebut.⁸

Pemberian hak atas tanah memiliki salah satu tujuan utama Undang-Undang Pokok Agraria adalah untuk memberikan hak atas tanah kepada pemerintah untuk menyelesaikan masalah pertanahan dan memberikan jaminan hukum bagi pemegang haknya. Hal ini telah dilakukan oleh pemerintah, yang merupakan tujuan utama dari undang-undang tersebut, untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sejalan dengan tujuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menetapkan bahwa penguasaan, kepemilikan, dan kepemilikan tanah harus diatur. Menurut Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa, dalam ayat (1) “Menurut ketentuan yang tercantum dalam ayat (3) Pasal 33 Undang-Undang Dasar, bumi, air, dan ruang angkasa, bersama dengan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada

⁸ Rahmat Ramadhani, “Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Garapan Eks Hak Guna Usaha PT. Perkebunan Nusantara II Oleh Para Penggarap”, *Seminar Nasional Teknologi Edukasi*, Vol. 1, No. 1, (2021), hlm. 857–864.

tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa, “Hak penguasaan Negara yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara individu dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara individu dengan berbagai tindakan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa”.

Kewenangan negara menurut Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab atas pengaturan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. wewenang mengatur penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah merupakan wewenang Negara, yang kemudian dilaksanakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Agar mencapai ketertiban dalam hal penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, sangat penting untuk menerapkan pengendalian dan penertiban tanah. Hal ini bukan hanya untuk memastikan bahwa tanah memberikan manfaat maksimal bagi Negara dan masyarakat, tetapi juga untuk memastikan bahwa tanah dikelola, digunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan hak kepemilikan atau dasar penguasaannya dalam rangka menciptakan tatanan pertanahan yang tertib dan mencegah penelantaran tanah. Selain itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria juga telah mengatur berbagai pembatasan lainnya dalam konteks penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.⁹

Permasalahan yang terjadi di Kota Tegal terdapat 1.904 bidang tanah negara yang ditempati masyarakat lebih dari 20 tahun. Secara hukum tanah di Indonesia penguasaan tanah lebih dari 20 tahun dengan adanya itikad baik pada hakikatnya dapat ditindak lanjuti dengan pemberian sertifikat hak atas tanah,

tetapi hal tersebut tidak dapat diwujudkan karena tanah tersebut dalam penguasaan Pemerintahan Kota Tegal yang didasarkan adanya Surat Walikota Tegal Nomor 593/05599 Tanggal 27 Desember 1999, tentang Pengamanan Tanah Pemda Kota Tegal dan Surat Walikotamadya Daerah Tingkat II Nomor 593.3/02415/1999 Tanggal 20 Oktober Tahun 1993, Tentang Pemeliharaan dan Pengamanan Terhadap Penggunaan Tanah Negara, Pemda dan Desa/Kelurahan.

Pemberian hak atas tanah untuk masyarakat sangat dibutuhkan, secara logika hukum pemberian hak atas tanah mempunyai manfaat dan fungsi terutama dalam menyejahterakan masyarakat (*das sollen*). Tetapi pada kenyataannya yang terjadi (*das sein*), tanah-tanah negara tersebut dikuasi oleh pemerintah Kota Tegal sehingga menimbulkan konflik kepentingan, berupa tidak jelasan dalam penguasaan tanah oleh masyarakat sehingga akses kebijakan pertanahan yang semestinya dapat dinikmati oleh pemilik tanah tidak dapat diperoleh.

⁹ Iskandar Syah, "Laporan Kinerja Direktorat Penertiban Penguasaan, Pemilikan Dan Penggunaan Tanah 2021" (2021): 9. <https://ditjenpptr.atrbpn.go.id/>, (diakses pada tanggal 29 September 2023, pukul 14:00 WIB).

Peneliti tertarik dan ingin mengetahui bagaimana pendaftaran tanah atas tanah negara yang diduduki masyarakat di kota Tegal mengenai pemberian hak atas tanah untuk masyarakat Kota Tegal terhadap tanah yang sudah di duduki masyarakat Kota Tegal yang sudah di tempati masyarakat lebih dari 20 tahun dengan adanya itikad baik pada hakikatnya dapat ditindak lanjuti dengan pemberian sertifikat hak atas tanah, tetapi hal tersebut tidak dapat diwujudkan karena tanah tersebut dalam penguasaan Pemerintahan Kota Tegal.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan-permasalahan dalam latar belakang penulis, ada beberapa permasalahan yang menarik untuk diteliti dan dibahas. Untuk itu maka diidentifikasi sebagai berikut:

1. Bagaimana tata cara pendaftaran tanah atas tanah negara di Kota Tegal?
2. Apakah hambatan dalam pensertifikatan tanah negara oleh Pemerintah kota Tegal atas tanah negara di wilayah Kota Tegal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut di atas, maka maksud dan tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah atas tanah negara di Kota Tegal.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah atas tanah negara di Kota Tegal.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini pada dasarnya diharapkan dapat berguna dan bermanfaat untuk hal-hal sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Dalam penelitian ini ditulis oleh peneliti untuk dapat memberikan manfaat terhadap dunia pendidikan dan menambah wawasan terhadap kajian hukum agraria khususnya mengenai penertiban dalam penguasaan tanah negara di Kota Tegal sehingga dapat dijadikan referensi baru dalam mengembangkan keilmuan di bidang Hukum.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi peneliti

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperluas pemahaman, khususnya yang berkaitan dengan permasalahan penguasaan tanah negara dan pensertifikitan penguasaan tanah Pemerintah dalam hal penguasaan tanah masyarakat.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang jelas kepada masyarakat tentang penguasaan tanah negara yang mereka miliki, sehingga masyarakat dapat mengenali hak dan tanggung jawabnya sebagai pemilik hak atas tanah.