

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia ialah karena kehidupan manusia sama sekali tidak bisa dipisahkan dari tanah.¹ Manusia hidup diatas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara memanfaatkan tanah. Dinamika masalah pertanahan memiliki muatan kerumitan yang tinggi, hal ini disebabkan oleh realitas yang menunjukkan bahwa kebutuhan manusia akan tanah senantiasa meningkat seiring dengan laju pertumbuhan dan pembangunan di segala bidang. Di lain pihak secara kuantitas jumlah tanah tidak bertambah luas (relatif tetap).

Oleh karena itu pengelolaan tanah yang tersedia di bidang pertanahan di tuntut supaya dapat di lakukan secara optimal, secara masing-masing kepentingan dapat diakomodir secara proposional sebagai pencerminan dari cita-cita pembangunan nasional di segala bidang.

Tanah merupakan sarana untuk melaksanakan pembangunan. Kedudukan tanah yang penting ini kadang tidak diimbangi dengan usaha untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dalam bidang pertanahan. Fakta memperlihatkan bahwa keresahaan di bidang pertanahan mendatangkan dampak negatif di bidang sosial, politik dan ekonomi.

¹ Kartasapoetra, Dkk, 1984, *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendencygunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta, hlm.1

Dalam Undang-Undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 diatur dalam Pasal 33 ayat (3) berbunyi :

“ bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”²

Berdasarkan ketentuan tersebut, pemerintah dalam setiap kebijakan memberikan kemakmuran kepada rakyatnya.

Oleh karena mengingat strategisnya fungsi tanah, maka pemerintah memerlukan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, jelas, dan dilaksanakan secara konsisten. Maka di undangkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan UUPA.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ini salah satu tujuannya untuk menciptakan adanya unifikasi hukum atas tanah secara nasional. Untuk mensosialisasikan undang-undang tersebut tanggal kelahirannya setiap tanggal 24 September di peringatinya hari tani nasional. Selain itu kehadiran UUPA juga sebagai bukti bahwa Indonesia bisa melepaskan diri dari pengaruh penjajah kolonial belanda.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah terjadi perombakan fundamental pada hukum agraria, berupa penjabaran hukum agrarian lama dan titik tolak pembangunan hukum nasional yang baru. Pembaharuan hukum agrarian nasional didasarkan pada suatu pokok pikiran,

² Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

bahwa hukum agrarian lama yang becorak dualistis kurang menjamin kepastian hukum bagi rakyat Indonesia. hukum agrarian lama disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi kolonial sangat bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara yang sedang melaksanakan pembangunan.

Berbicara tentang UUPA berarti berbicara tentang tanah, salah satunya tentang proses pendaftaran tanah, yaitu berbicara bagaimana jaminan dan kepastian hukum serta perlindungan hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh warga Negara Indonesia dapat di lindungi secara sah tanpa adanya cacat hukum dan cacat administrasi pertanahan.

Tanah diberikan kepada dan di punyai oleh orang atau badan hukum dengan hak-hak yang di sediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Dapat juga diartikan bahwa tanah itu memegang peran yang sangat penting, artinya bagi kehidupan manusia disamping mempunyai nilai ekonomis, tanah juga mempunyai hubungan religious antara manusia dengan tanah. Untuk mengatur penempatan tanah bagi masyarakat, pemerintah mengadakan penertiban penguasaan, pemilikan dan jaminan kepastian hukum atas tanah yang terakomodir dalam catur tertib pertanahan yaitu:³

1. Tertib hukum pertanahan, di arahkan untuk program :
 - a. Meningkatkan tingkat kesadaran hukum masyarakat;
 - b. Melengkapi peraturan perundangan dibidang pertanahan;
 - c. Menjatuhkan sanksi tegas terhadap pelanggaran yang terjadi;

³ Ismaya, Samun, 2013, *Hukum Administrasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, Hlm.22

- d. Meningkatkan pengawasan dan koordinasi dalam pelaksanaan hukum agrarian;
2. Tertib administrasi pertanahan diarahkan pada program:
- a. Mempercepat proses pelayanan yang menyangkut urusan pertanahan;
 - b. Menyediakan peta dan data penggunaan tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat sebagai bahan dalam penyusunan perencanaan penggunaan tanah bagi kegiatan-kegiatan pembangunan;
 - c. Penyusunan data dan daftar pemilik tanah, tanah-tanah kelebihan batas maksimum, tanah-tanah absente, dan tanah-tanah Negara;
 - d. Menyempurnakan daftar-daftar kegiatan baik di kantor agraria maupun di kantor PPAT;
 - e. Mengusahakan pengukuran tanah dalam rangka pensertifikatan hak-hak tanah;
3. Tertib penggunaan tanah diarahkan pada usaha untuk :
- a. Menumbuhkan pengertian mengenai arti pentingnya penggunaan tanah secara berencana dan sesuai dengan kemampuan tanah;
 - b. Menyusun rencana penggunaan tanah baik tingkat nasional maupun tingkat daerah;
 - c. Menyusun petunjuk-petunjuk teknis tentang peruntukan dan penggunaan tanah;
 - d. Melakukan survey sebagai bahan pembuatan peta penggunaan tanah, peta kemampuan, dan daerah-daerah kritis;

4. Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup diarahkan pada usaha untuk :
- a. Menyadarkan masyarakat bahwa pemeliharaan tanah merupakan kewajiban setiap pemegang hak atas tanah;
 - b. Kewajiban memelihara tanah tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban setiap orang;
 - c. Memberikan fatwa tataguna tanah dalam setiap permohonan hak atas tanah dan perubahan penggunaan tanah;⁴

Masalah pertanahan di Indonesia merupakan suatu persoalan yang rumit dan sensitif, karena berkaitan dengan aspek kehidupan, baik yang bersifat sosial, ekonomi, budaya, hukum, dan politik. Tanah sebagai faktor yang sangat penting bagi kehidupan manusia, memerlukan pengaturan yang jelas dan tegas atau dengan kata lain diperlukan kepastian hukum bagi tanah agar setiap pemegang hak atas tanah mengetahui secara pasti apa yang menjadi hak dan kewajibannya. Adanya kepastian hukum, orang lain dapat mengetahui siapa pemegang hak atas tanah, apa jenis tanah, dan batas-batas tanah serta hak apa yang melekat di atasnya.

Tanah juga berperan bagi kehidupan bangsa Indonesia ataupun dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai upaya berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu,

⁴ Ajielaw.blogspot.com/2011/09/catur-tertib-pertanahan (07-09-2017 Jam 03:00)

pengaturan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah perlu lebih diarahkan lagi supaya semakin terjaminnya tertib di bidang hukum pertanahan, administrasi pertanahan, penggunaan tanah, ataupun pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, sehingga adanya kepastian hukum di bidang pertanahan pada umumnya dapat terwujud .

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang di maksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang di lakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁵

Kantor Pertanahan yang merupakan salah satu kantor “*public service*” yang bersifat tunggal harus mampu memberikan kepuasan pada masyarakat dengan tugas utamanya yaitu pelayanan masyarakat di bidang administrasi pertanahan yang meliputi fungsi-fungsi sebagai berikut : pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah, informasi pertanahan.

Saat ini, dalam rangka mewujudkan kinerja yang lebih baik, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) telah

⁵ Peraturan Pemerintah no.24 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

membentuk kebijakan-kebijakan mengenai sistem administrasi pertanahan yang seharusnya dapat terlaksana dengan baik secara menyeluruh pada setiap kantor-kantor pertanahan di seluruh Indonesia sesuai dengan kedudukan BPN RI dalam Perpres No. 10 Tahun 2006.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa kegiatan pelayanan pertanahan merupakan salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah, maka pemegang hak atas tanah di berikan sertifikat hak atas tanah. sertifikat tersebut dapat di jadikan alat bukti yang kuat dalam membuktikan bahwa pemegang sertifikat adalah pemilik tanah yang tercantum dalam sertifikat.

Terselenggaranya pendaftaran tanah di bertujuan untuk menyediakan informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam rangka mengadakan pembuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar perwujudan tertib administrasi pertanahan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional

atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik dan pemetaan fotogrametri. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan.

Di Bidang administrasi pertanahan menurut Rusmadi Murad ada 4 (empat), yaitu :⁶

1. Penatagunaan tanah
2. Penataan penguasaan tanah

Fungsi penataan penguasaan tanah dilakukan seperti yang dikenal dengan fungsi landreform meliputi tugas mengawasi pembatasan penguasaan pemilikan dan penggunaan tanah untuk melaksanakan proses sebagai mana yang di atur didalam pasal 6 (fungsi soaial hak atas tanah) pasal 7 (pemilikan atau penguasaan tanah dibatasi), pasal 10 (asas bahwa setiap pemelikan tanah harus menggarap/ mengusahakan sendiri tanahnya) dan pasal 17(pemerintah menguasai tanah yang melebihi batas maksimum pemilik)

3. Pengurusan hak tanah

Fungsi dari pengurusan hak tanah pelaksanaan dari pasal 2 UUPA , menguasai dari Negara dan memeberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.

⁶ Rusmadi, Murad, 1997, *Administrasi Pertanahan*, Mandar Maju,Bandung

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum anantara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruangangkasa.

4. Pengukuran dan pendaftaran tanah

Pengukuran dan pendaftaran tanah merupakan pelaksanaan dari pasal 19 UUPA sebagaimana untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah.

Secara umum penduduk kabupaten Rembang bermata pencaharian dengan memanfaatkan sumberdayaalam seperti mengolah pertanian, nelayan, tambak garam, membatik.

Permasalahan penatagunaan tanah di Kabupan Rembang ketidak sempurnaan akses tanah sebagai salah satu sarana yang belum terkelola dengan baik dan alih fungsi lahan belum berjalan dengan baik. Permasalahan penguasaan tanah adalah dengan kurangnya proporsionalitas penguasaan dan kepemilikan tanah, pemerintah lebih memihak kepada penguasa daripada petani dalam hal pengelolaan lahan pertanian.Lahan yang dikuasai oleh petani kini sangat kecil bila dibandingkan dengan luas lahan yang dikuasai pengusaha yang tidak memiliki batasan dalam kepemilikan dan penguasaantanah.Maka dari itu dilakukan redistribusi tanah untuk para petani, tetapi dalam

pelaksanaannya masih belum sesuai peraturan, pembagian luas tanahnya ada yang mendapat dibawah batas minimum.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian skripsi dengan judul “Pelaksanaan Tertib Administrasi Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Studi Di Badan Pertanahan Kabupaten Rembang).

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pelayanan administrasi pertanahan di kantor badan pertanahan nasional kabupaten Rembang?
2. Bagaimana pelaksanaan tertib administrasi pertanahan di kantor badan pertanahan nasional kabupaten Rembang?
3. Apa saja kendala dalam pelaksanaan tertib administrasi pertanahan dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan administrasi pertanahan di kantor badan pertanahan nasional kabupaten Rembang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan administrasi pertanahan di kantor badan pertanahan nasional kabupaten Rembang.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan tertib administrasi pertanahan di kantor badan pertanahan nasional kabupaten Rembang.
3. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan tertib administrasi pertanahan dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan administrasi pertanahan di kantor badan pertanahan nasional kabupaten Rembang.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian diharapkan dapat dipergunakan baik secara teoritis maupun praktis

1. Manfaat Teoretis

Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama ilmu hukum dalam meningkatkan tertib administrasi pertanahan.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk dasar pengambilan keputusan dalam upaya memecahkan masalah yang timbul.
- b. Untuk meramalkan terjadinya suatu kejadian sehingga bisa dihindari terjadinya kejadian yang tidak diinginkan atau untuk dapat membuat perencanaan lebih baik.

E. Kerangka Konseptual

1. Pelaksanaan/ Implementasi

Menurut **Hanifah Harsono**, *implementasi* atau pelaksanaan adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dalam politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam suatu program.

2. Tertib Administrasi

Tertib adalah Teratur, Runtut, sopan dengan sepatutnya menaati peraturan yang sudah ada. Administrasi menurut kamus besar bahasa Indonesia yang disusun oleh departemen pendidikan dan kebudayaan RI tahun 1989 diuraikan sebagai:

“Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan, pembinaan organisasi” atau usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah” juga di artikan “kegiatan kantordan tata usaha”⁷

Menurut pendapat Drs.Dann Sugandha, MPA dalam bukunya “kepemimpinan dalam administrasi” mengartikan administrasi adalah organisasi dan managemen dari semua sumbernya agar secara berdaya guna dan dapat di capai tujuan yang telah di tentukan.”⁸

3. Pertanahan

Tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas.Istilah tanah yang ada pada UUPA (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasanya di sebut Undang-Undang Pokok Agraria atau UUPA) sama dengan PERMUKAAN BUMI atau sama artinya dengan tanah yang di maksud dalam lagu kebangsaan Indonesia Raya yaitu “tanah airku” bukan “lahan airku”. Sekarang telah berkembang berbagai istilah yang mencoba membedakan tanah dan lahan. Tanah adalah subsistem dari ruang berdasarkan apa yang di definisikan menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Hak atas tanah terdapat di dalam pasal 4 ayat (1) Undang-undang pokok agrarian yang menyebutkan bahwa “atas dasar hak menguasai dari Negara, sebagai yang di maksud dalam pasal 2 di tentukan adanya macam-

⁷ Ibid, Hlm.1

⁸ Ibid, Hlm.1

macam hak atas permukaan bumi, yang di sebut tanah, yang dapat di berikan kepada dan di punyai orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah , pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah sebagai mana yang di atur dalam pasal 19 undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang pokok-pokok agraria.

Berdasarkan pasal 3 peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yang di lakukan oleh kantor pertanahan ada 3 yaitu:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk memberikan 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. Dengan demikian siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat di percaya mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan, baik calon pembeli maupun kreditor yang ingin memperoleh kepastian.

- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Sedangkan fungsi pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Alat bukti yang dimaksud adalah sertifikat yang di dalamnya di sebutkan adanya perbuatan hukum dan nama pemiliknya sekarang menerima atau memperoleh peralihan hak.

Pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah meliputi :

- a. Pengukuran, pemetaan, serta pembuatan buku
- b. Pendaftaran hak-hak baru
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat

Dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah untuk menunjang tertib hukum pertanahan setelah melaksanakan pendaftaran maka menghasilkan keenam obyek pendaftaran tanah :

- a. Bidang-bidang tanah yang di punyai dengan HM (hak milik), HGU (hak guna usaha)
- b. Hak guna bangunan (HGB) dengan hak pakai (HP)
- c. Tanah hak pengelolaan
- d. Tanah wakaf
- e. Hak milik atas satuan rumah susun
- f. Hak tanggungan (HT)
- g. Tanah negara

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini menggunakan metode yuridis sosiologis yaitu di dalam menghadapi permasalahan yang di bahas berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku kemudian di hubungkan dengan kenyataan-kenyataan yang terjadi dalam masyarakat.⁹

2. Spesifikasi penelitian

Spesifikasi penelitian yang di pakai dalam skripsi ini adalah deskriptif analitis yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis serta menyeluruh mengenai segala sesutau yang berhubungan dengan pelaksanaan tertib administrasi pertanahan, dengan mengaitkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di kaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan di atas.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan gambaran permulaan disamping juga untuk menghindari pengulangan permasalahan yang terlalu jauh tentang apa semestinya yang akan diuraikan selanjutnya maka penulis menggunakan sistematika sebagai berikut :

⁹<https://www.researgate.net> (07-09-2017 jam 03:24)

BAB I PENDAHULUAN

Merupakan bab pendahuluan yang di dalamnya berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, Metode penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Merupakan bab tinjauan pustaka dari proposal yang menjelaskan tentang pelaksanaan pelayanan administrasi pertanahan, pelaksanaan tertib administrasi pertanahan menurut para ahli, dan faktor-faktor dalam pelaksanaan tertib administrasi pertanahan.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Menjelaskan tentang hasil penelitian dan pembahasan yang menguraikan tentang bagaimana pelaksanaan pelayanan administrasi pertanahan di kantor badan pertanahan nasional kabupaten Rembang, pelaksanaan tertib administrasi pertanahan di kantor badan pertanahan nasional kabupaten Rembang, kendala dalam pelaksanaan tertib administrasi pertanahan dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan administrasi pertanahan di kantor badan pertanahan nasional kabupaten Rembang.

BAB IV PENUTUP

Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.