

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia merupakan negara yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian di bidang pertanian (Agraris) dan Sulawesi Tenggara merupakan salah satu daerah di Indonesia yang mana salah satu kabupatennya yaitu Konawe, menjadikan pertanian sebagai lahan pencaharian bagi sebagian besar penduduknya, baik sebagai pemilik tanah pertanian, petani penggarap maupun Buruh tani. Tanah merupakan faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup masyarakat dan pembangunan suatu bangsa. Pentingnya tanah untuk kehidupan manusia merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan sebab kelangsungan hidup manusia untuk memperoleh suatu bahan makanan sebagian besar berasal dari pengelolaan Tanah.

Bagi rakyat Indonesia tanah memiliki makna yang lebih dalam daripada sekedar komoditi, tanah dipandang sebagai anugrah yang digunakan sebesar-besarnya untuk kelangsungan hidup rakyat menuju kemakmuran dan kesejahteraan bangsa. namun sering timbul permasalahan pertanahan yang merupakan salah satu akibat dari semakin meningkatnya pembangunan pada era saat ini. Salah satu faktor penyebabnya adalah perbedaan kepentingan masyarakat terutama dalam bidang pertanahan. Perbedaan kepentingan yang mengakibatkan permasalahan di bidang pertanahan dalam masyarakat baik antar individu, individu dengan pemerintah akan terus berlanjut seiring dengan semakin meningkatnya kebutuhan

akan tanah. Permasalahan pertanahan yang sering terjadi pada saat ini biasanya adalah menyangkut kepastian hukum hak atas tanah.¹ Untuk bisa mencapai maksud tersebut maka tanah perlu diatur penguasaan, penggunaan dan pemafaatannya secara optimal. Oleh karena itu laju penggunaan tanah perlu dikendalikan sehingga fungsi tanah nantinya untuk kesejahteraan hajat hidup masyarakat. Upaya ini tentunya harus dipikirkan terus menerus mengingat kebutuhan tanah yang selalu bertambah terus menerus untuk digunakan oleh masyarakat.

Boedi Harsono berpendapat bahwa tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata. Maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan untuk pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya perlu diatur, agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan, penggunaan, dan pemamfaatannya serta sekaligus terselenggaranya perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.²

Provinsi Sulawesi tenggara khususnya Kabupaten Konawe merupakan salah satu daerah di Indonesia yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian di bidang pertanian, yang mana daerah konawe dikenal sebagai

1 Effendi bahtiar, kumpulan tulisan tentang hukum tanah, bandung, alumni, 1993 hlm. 5

2 Boedi harsono, Menuju Kesempurnaan Hukum Tanah Nasional, Jakarta : Universitas Trisakti, 2003 hlm. 3

lumbung padi sulawesi tenggara. Hal tersebut menjadi salah satu alasan untuk dijadikan subjek penelitian ini.

Meningkatnya kebutuhan akan tanah mengakibatkan banyak tanah pertanian dialihfungsikan menjadi tanah non pertanian untuk memenuhi kebutuhan tersebut, adapun salah satu upaya pemerintah dalam rangka pengendalian penguasaan Tanah pertanian yaitu melalui pendaftaran Tanah, namun dalam pelaksanaannya masih banyak masyarakat yang melakukan penyimpangan dalam hal pemilikan tanah pertanian, beberapa upaya sering terjadi salah satunya mengalihkan kepemilikan tanah dengan cara jual beli yang dilakukan di bawah tangan yang mengakibatkan pemindahan yang tidak terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional sehingga lepas dari pengawasan kantor pertanahan, hal ini akibat dari kurangnya kesadaran masyarakat mengenai pentingnya Pendaftaran tanah hal ini diatur dalam Peraturan pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran tanah.

Di satu sisi, suatu wilayah tertentu mempunyai Tanah pertanian yang lebih luas dibanding dengan wilayah lain sehingga penduduk pada radius tertentu akan mendatangi wilayah tersebut untuk memperoleh dan menguasai Tanah Pertanian yang berbeda kecamatan dengan domisilinya, dalam hal ini adanya keinginan sebagian masyarakat yang ingin memiliki dan atau menguasai tanah pertanian berbeda domisili dengan wilayah tanah pertanian tersebut mengambil solusi mengalihfungsikan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian agar bisa terjadi pengikatan jual beli dan bisa melakukan pendaftaran tanah hal ini dilakukan untuk

menghindari Peraturan Menteri Agraria Nomor.18 Tahun 2016 tentang pengendalian penguasaan tanah pertanian Pasal 4 ayat (1) :

1. Tanah pertanian milik perorangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (2) huruf a dapat dialihkan ke pihak lain dengan ketentuan :
 - a. pihak lain harus berdomisili dalam 1 (satu) kecamatan letak tanah; dan
 - b. tanahnya harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk pertanian.
2. Domisili sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibuktikan dengan kartu identitas setempat.³

Seiring bertambah banyaknya jumlah manusia yang memerlukan tanah untuk tempat perumahan, juga kemajuan dan perkembangan ekonomi, sosial-budaya dan teknologi menghendaki pula tersedianya tanah yang banyak umpamanya untuk perkebunan. Berhubung oleh karena itu, bertambah lama dirasakan seolah-olah tanah menjadi sempit, menjadi sedikit, sedangkan permintaan selalu bertambah, maka tidak heran kalau nilai tanah menjadi meningkat tinggi. Tidak seimbang antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah itu, telah menimbulkan berbagai persoalan yang banyak segi-seginya.⁴ Adapun 3 faktor yang mempengaruhi jumlah kebutuhan akan tanah selalu

meningkat yaitu:

1. Pertambahan penduduk
2. Kemajuan teknologi dan industri
3. Pergeseran Budaya

3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional no.18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

4 K.wantjik, Hak anda atas tanah, jakarta: ghalia Indonesia, 1982, hal 7

Meningkatnya kebutuhan akan tanah yang disebabkan oleh pertumbuhan penduduk dan kemajuan industri untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat merupakan hal yang wajar dan tidak dapat dihindarkan, lalu akibatnya terjadilah pergeseran budaya dalam penggunaan tanah di Indonesia yakni dari basis sektor pertanian ke sector industri karena tuntutan pembangunan.⁵

Bertambahnya jumlah penduduk dan kebutuhan akan kepemilikan tanah meningkat menyebabkan sebagian masyarakat melakukan hal yang kurang bijak dalam upaya memiliki atau menguasai suatu tanah, hal ini pula yang menyebabkan beberapa tanah pertanian dialih fungsikan menjadi tanah non pertanian dalam hal upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat untuk memiliki tanah. Hal ini dilakukan tanpa mengindahkan akibat dari pengalihfungsian tanah pertanian ke non pertanian akan menyebabkan berkurangnya tanah pertanian yang diperuntukan untuk menjamin ketahanan pangan, sesuai dengan tujuan Peraturan Menteri Agraria No.18 Tahun 2016 Pasal 2 ayat (1) : “yang mempunyai Maksud dan Tujuan untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan.”⁶

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang jumlahnya relatif tetap dan tidak mungkin bertambah, maka pengaturan dan pengendalian dalam penggunaan tanah (lahan) sangat diperlukan. Pengaturan dan pengendalian dalam penggunaan tanah bertujuan agar perubahan penggunaan tanah dapat terkendali khususnya dalam perubahan penggunaan fungsi lahan pertanian ke non pertanian.

5 <https://jurnal.narotama.ac.id/index.php/tsl/article/download/472/275> diakses tanggal 18 Agustus 2020, pukul 19.00 wita.

6 Ibid. Peraturan Menteri Agraria dan tata ruang/kepala Badan Pertanahan Nasional no. 18 tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian

Persoalan tanah atau lahan khususnya yang berkaitan dengan alih fungsi, sudah terbukti menimbulkan dampak yang sangat merugikan bagi masyarakat seperti halnya yang terjadi dalam alih fungsi lahan pertanian dan lahan serapan air untuk fungsi perumahan dan peruntukan lainnya. Secara umum alih fungsi lahan sawah pertanian dari tahun ke tahun mencapai ratusan ribu hektar. Alih fungsi lahan hampir terjadi di seluruh wilayah Provinsi, Kabupaten/ Kota di seluruh Indonesia tidak terkecuali di Kabupaten Konawe yang penduduknya terus bertambah dan perkembangan pembangunan yang terus meningkat akan berdampak pada perubahan alih fungsi tanah.

Pertumbuhan penduduk yang begitu cepat, serta intensitas pembangunan yang berkembang dalam berbagai bidang juga menyebabkan meningkatnya kebutuhan lahan, sehingga lahan pertanian produktif akan dimanfaatkan untuk pembangunan perumahan, industri, jalan raya, olah raga, fasilitas penunjang pariwisata seperti villa, home stay dan lain-lain. Pembahasan dan penanganan masalah alih fungsi Tanah pertanian yang dapat mengurangi jumlah Tanah pertanian terutama lahan sawah telah berlangsung lama. Sampai saat ini pengendalian alih fungsi Tanah pertanian memerlukan kebijakan yang dapat menyelesaikan secara fundamental terkait adanya sejumlah kebijakan yang objek pengaturannya adalah tanah.

Pengendalian alih fungsi lahan pertanian, dan upaya perlindungan lahan pertanian produktif serta perlindungan terhadap petani merupakan salah satu bentuk kebijakan yang strategis guna mewujudkan sistem pertanian yang berkelanjutan serta ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan. Dalam

konteks ini, pencegahan alih fungsi Tanah pertanian di tingkat daerah perlu dipayungi secara yuridis dan disertai dengan penegakan hukumnya yang dalam hal ini sekaligus diperlukan kelembagaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di daerah. Pemerintah daerah seharusnya melakukan kegiatan mendorong penegakan hukum untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian.

Permasalahan peraturan ini dibutuhkan adanya peran penegak hukum dalam hal ini (BPN) Badan pertanahan Nasional yang diberi Wewenang dan Tanggung jawab untuk segala urusan Pertanahan. Badan Pertanahan Nasional mempunyai peranan penting untuk melaksanakan hak dan Kewajiban dalam menjalankan tugas pemerintah dibidang pertanahan. Sebagaimana dijelaskan dalam peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 paal 2 tentang Badan Pertanahan Nasional bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas untuk melaksanakan tugs pemerintahan dibidang pertanahan dengn ketentuan perundang-undangan. Dalam peraaturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 pasal 1 tentang Badan Pertanahan Nasional, “Badan Pertanahan Nasioanal adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berada dibawah dan tanggung jawab kepada presiden”.

Tanggung jawab yang dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk dapat memecahkan berbagai macam persoalan yang muncul di bidang pertanahan tentu sangatlah berat. Demikian juga halnya dengan Badan Pertanahan Nasional yang ada di daerah Kabupaten Konawe. Berbagai persoalan dibidang pertanahan yang terjadi di wilayah hukum Kabupaten Konawe tentulah membutuhkan peran yang cukup besar dari lembaga ini untuk mengatasi setiap

persoalan yang muncul setiap saat. Salah satu peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam menyelesaikan permasalahan tanah pertanian khususnya mengenai Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Menyadari pentingnya fungsi Tanah bagi masyarakat Indonesia khususnya daerah Konawe yang terkenal sebagai daerah pertanian atau lebih dikenal sebagai lumbung beras di provinsi Sulawesi Tenggara,⁷ maka pemerintah berusaha meningkatkan pengelolaan, pengaturan dan pengurusan dibidang pertanian melalui suatu instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Kantor pertanahan Kabupaten Konawe merupakan salah satu instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional, hal ini terbentuk sebagai salah satu wujud dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Badan Pertanahan Nasional dan Notaris/PPAT saling terkait dalam melakukan kegiatan hukum yang berhubungan dengan Agraria atau masalah pertanahan. Kepala Kantor Pertanahan dan PPAT atau PPAT Sementara dalam melaksanakan pendaftaran peralihan hak ini merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang sampai saat ini masih berlaku (Dalam penulisan ini selanjutnya disebut dengan Permenag /KaBPN Nomor 3 Tahun 1997). Dalam Permenag/ KaBPN No. 3 Tahun 1997 diatur prosedur pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang harus dilakukan oleh pihak-pihak yang bertugas melaksanakan kegiatan pendaftaran.

⁷ Wikipedia. , https://id.wikipedia.org/wiki/kabupaten_konawe, diakses tanggal 4 oktober 2020

Akta tanah yang dibuat oleh PPAT yang dijadikan dasar dalam proses pendaftaran antara lain berupa Akta Jual Beli, Akta Tukar Menukar, Akta Hibah, Akta Pemasukan ke dalam perusahaan, Akta Pembagian Hak Bersama, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Akta Pemberian Hak guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, Akta Pemberian Hak pakai Atas Tanah Hak Milik. Akta-akta tersebut dan Sertipikat Hak Atas Tanah serta dokumen-dokumen pelengkap lainnya wajib disampaikan ke Kantor Pertanahan agar dapat dicatat atau dicantumkan peralihan haknya dalam buku tanah, sertipikat dan daftar lainnya paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak akta tersebut ditandatangani oleh PPAT atau PPAT Sementara. Hal ini di atur dalam Pasal 103 ayat (1) Permenag/KaBPN No. 3 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa:

“PPAT wajib menyampaikan akta PPAT dan dokumen-dokumen lain yang diperlukan untuk keperluan pendaftaran peralihan hak yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak ditandatanganinya Akta yang bersangkutan”.

Badan Pertanahan Nasional dan PPAT saling bekerjasama dalam pelaksanaan tertib administrasi di bidang ke agrariaan.

Pengertian Pendaftaran Tanah dijelaskan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 :

“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 satuan-

satuan 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”.

Menurut Boedi Harsono menyatakan pendaftaran tanah adalah : Suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharannya.⁸

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 3 menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan :

- 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 menyediakan 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;
- c) untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

8 Boedi Harsono hlm 72

Meningkatnya permasalahan pengalihfungsian Tanah Pertanian yang menyebabkan berkurangnya Tanah Pertanian yang mana mengancam ketahanan Pangan Nasional. Berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik melakukan penelitian untuk mengetahui lebih lanjut mengenai permasalahan pengendalian penguasaan tanah pertanian, hal inilah yang menjadi dasar penulis mengangkat judul “efektifitas pengendalian penguasaan tanah pertanian dalam persfektif pendaftaran tanah” (studi di Kantor pertanahan Konawe).

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat diidentifikasi beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Mengapa Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian belum efektif di Kabupaten Konawe?
2. Bagaimana cara Pengendalian Peguasaan Tanah Pertanian melalui Pendaftaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Konawe?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan dari rumusan masalah tersebut di atas maka Tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui Mengapa Pengendaliann Penguasaan Tanah Pertanian belum efektif di Kabupaten Konawe?
2. Mengetahui cara Pengendalian Peguasaan Tanah Pertanian melalui Pendaftaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Konawe?

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Sebagai maksud penulis membahas efisiensi Penerapan Peraturan Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian beda Kecamatan seiring perkembangan infrastruktur saat ini adalah :

1. Mamfaat Praktis

- Diharapkan Hasil Penelitian ini dapat menjadi masukan dan kontribusi dalam penelitian dibidang yang sama untuk masa yang mendatang pada umumnya.
- Penulis berharap mengetahui lebih dalam mengenai Efektifitas Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian dalam perspektif pendaftaran tanah, berdasarkan Peraturan yang ada.

2. Mamfaat Teoritis

- Penelitian ini diharapkan memberikan suatu kontribusi pemikiran kemasyarakat pada umumnya mengenai hukum agraria khususnya pengendalian penguasaan tanah pertanian dalam perspektif pendaftaran tanah apakah peraturan ini sudah sesuai dengan aturan yang berlaku.

E. KERANGKA KONSEPTUAL

Adapun istilah yang digunakan dalam penulisan usulan penelitian ini adalah :

- a. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Efektivitas adalah keefektifan, efektifitas memiliki arti keefektifan adalah keadaan pengaruh, kemandirian, keberhasilan dan mulai berlaku, contoh dia ditugasi untuk

memantau efektivitas proyek⁹, Menurut Wiyono (2007:137) Efektivitas diartikan suatu kegiatan yang dilaksanakan dan memiliki dampak serta hasil sesuai dengan yang diharapkan.¹⁰

- b. Pengendalian menurut KBBI Pengendalian/pe-nge-n-da-li-an adalah proses, cara, perbuatan mengendalikan; pengekangan; pengawasan atas kemajuan (tugas) dengan membandingkan hasil dan sasaran secara teratur serta menyesuaikan usaha (kegiatan) dengan hasil pengawasan ¹¹ , sedangkan menurut para ahli pengendalian Menjelaskan bahwa : “Pengendalian adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan”. Menurut Sondang P. Siagian masih dalam buku Nanang Fattah (2007:176)¹²
- c. Penguasaan tanah Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai Hukum Tanah Nasional merupakan salah satu karya monumental bangsa Indonesia, karena UUPA dibangun berdasarkan konsep negara hukum Pancasila. UUPA berhasil merombak hukum tanah kolonial menjadi hukum tanah nasional, Hukum Tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, ia hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak-

9 <http://kbbi.web.id/efektivitas.html>

10 <http://dosenpendidikan.co.id/efektivitas-adalah/>

11 <https://kbbi.web.id/kendali>

12 <http://repository.unpas.ac.id/13766/4/6%20BAB%20II.pdf>

hak penguasaan atas tanah dapat disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem yang disebut Hukum Tanah.

Menurut Nathaniel lichfield, Bagi seorang sarjana hukum tanah merupakan suatu yang nyata yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada di atasnya buatan manusia, yang disebut “fixtures”. Biarpun demikian, perhatiannya lebih tertarik pada pemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya. Objek perhatian hukumnya bukan tanahnya, melainkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuknya, meliputi kerangka hukum dan institusionalnya, pemindahannya serta pengawasannya oleh masyarakat,¹³ Kepastian Hukum berkaitan dengan Penerapan peraturan menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor. 18 Tahun 2016 tentang pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

- d. Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/ 1/ 12 tentang Pengertian Tanah Pertanian angka 5 huruf (b) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan tanah pertanian adalah juga semua tanah perkebunan tanah untuk perikanan, tanah untuk penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat pencaharian bagi yang berhak.¹⁴

Menurut pendapat ahli hukum Budi Harsono memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud pada pasal 4 UUPA, bahwa :

13 Lichfield, Nathaniel and daridabkin, land policy in planning george allen dan unwin Ltd. London 1980, hlm 13.

14 [Eprint.undip.ac.id/45126/3/BAB_II.pdf](http://eprint.undip.ac.id/45126/3/BAB_II.pdf) diakses pada tanggal 28 november 2020

“Dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam pasal 4 bahwa hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah”.

Pengertian pertanian menurut para ahli **Pengertian Pertanian Menurut Y.W. Wartaya Winangun**, Pertanian adalah hal yang substansial dalam pembangunan, yaitu sebagai pemenuhan kebutuhan pangan, penyedia bahan mentah untuk industri, penyedia lapangan kerja, dan penyumbang devisa negara dan menurut **Pengertian Pertanian Menurut Sri Sulestari**, Pertanian adalah jenis usaha yang menekankan pada pengolahan tanah dan tanaman yang ditanam berupa tanaman pangan.¹⁵

- e. Pada prinsipnya Pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 PP No.24 Tahun 1997 adalah :

“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 bidangbidang tanah dan satuan-satuan 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.”

Pengertian Pendaftaran Tanah Secara terminologi pendaftaran tanah berasal dari kata cadastre, suatu istilah teknis untuk suatu record atau rekaman,

15 <http://pertanianb.blogspot.com/2017/02/11-pengertian-pertanian-menurut-para.html>

menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin yaitu *capistratum* yang berarti suatu register atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. Cadastre berarti record pada lahan-lahan, atau nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Cadastre dapat diartikan sebagai alat yang tepat untuk memberikan suatu uraian dan identifikasi tersebut dan sebagai rekaman berkesinambungan dari hak atas tanah.

Pendaftaran tanah juga dibagi menjadi 2 yaitu pendaftaran secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

- a. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Pendaftaran tanah secara sistematis adalah pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak oleh pemerintah yang meliputi wilayah desa atau kelurahan. Hal ini dijelaskan dalam pasal 1 ayat 10 PP 24 Tahun 1997 yaitu Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.¹⁶ Jadi kegiatan pendaftaran ini merupakan kegiatan atau rencana dari pemerintah untuk melakukan pencatatan bidang tanah yang berada dalam suatu wilayah Kabupaten, Desa atau Kelurahan dimana suatu bidang tanah berada. kegiatan ini biasanya masuk dalam agenda pemerintah seperti Pemutihan

16 Peraturan pemerintah No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pasal 1 Ayat 10

maupun PRONA(Proyek Tahunan) yang mempunyai tujuan untuk melakukan pemeliharaan dan pencatatan bidang tanah. 17

b. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Pendaftaran Tanah secara Sporadik adalah Pendaftaran tanah yang dilakukan secara individu ataupun massal dalam suatu desa atau kelurahan. Hal ini dijelaskan dalam PP 24 tahun 1997 pasal 1 ayat 11 yaitu Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran ini dilakukan atas kemauan suatu individu atau masyarakat yang mempunyai kemauan untuk mendaftarkan hak milik atas tanah yang dimilikinya dengan cara datang ke Kantor Kantor Pertanahan dimana tanah tersebut berada. Pemohon mendaftarkan tanah atas inisiatif sendiri bukan karena adanya program dari pemerintah yang dalam hal ini pendaftaran tanah secara sistematis berbeda dengan pendaftaran tanah secara sporadik.

c. Pendaftaran Tanah Melalui Sistem Elektronik.

Pendaftaran tanah secara Elektronik hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor.7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Di antara

Pasal 192 dan Pasal 193 disisipkan 1 (satu) pasal yakni Pasal 192A sehingga berbunyi sebagai berikut: : “Pasal 192A (1) Penyelenggaraan tata usaha pendaftaran tanah dapat dilaksanakan melalui Sistem Elektronik.” Peraturan Agraria ini berkaitan dengan aturan Peraturan Menteri Agraria dan Tata ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik, yang mana dalam Bab II Pelaksanaan Sistem Elektronik Pendaftaran Tanah Pasal 2 :

- (1) Pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dilakukan secara elektronik.
- (2) Pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pendaftaran tanah untuk pertama kali; dan
 - b. pemeliharaan data pendaftaran tanah.
- (3) Pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diselenggarakan melalui Sistem Elektronik.
- (4) Pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik diberlakukan secara bertahap yang ditetapkan oleh Menteri.

F. KERANGKA TEORI

1. Teori Kewenangan

Berbicara masalah kewenangan tentu saja adalah bahasan yang sangat luas, karena berkembang dari hari ke hari, dan begitu banyak teori yang menggambarkan dan merefleksikan tentang teori kewenangan. Teori Kewenangan dipilih dalam penelitian ini sehubungan dengan hak, wewenang, dan kewajiban Menteri Agraria untuk mengatur dan mengurus

sendiri Urusan Pertanahan yang ada di Indonesia untuk kepentingan Negara dan masyarakat. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri. Berbicara tentang teori kewenangan, ada banyak ahli memberikan tentang itu. Pada kamus besar bahasa Indonesia kata kewenangan disamakan dengan kata wewenang, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.¹⁸ Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban.¹⁹ Beda antara kekuasaan dan wewenang adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.²⁰

2. Teori Manfaat

Eksistensi hukum bertujuan untuk memberikan keamanan dan ketertiban serta menjamin adanya kesejahteraan yang diperoleh

18 Kamus Besar Bahasa Indonesia, <http://kbbi.web.id/wewenangan>, diakses pada tanggal 01 Agustus 2020.

19 Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2006, hlm. 99-100.

20 Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1986. hlm 30.

masyarakat dari Negara sebagai payung bermasyarakat. Kaidah hukum di samping kepentingan manusia terhadap bahaya yang mengancamnya, juga mengatur hubungan di antara manusia.²¹ Masyarakat yang berkembang pesat dalam bernegara, dipengaruhi oleh perkembangan jaman, sehingga kebutuhan harus dipenuhi sesuai jamannya. Untuk itu perlu hukum yang kontekstual dalam arti dapat mengakomodir praktik-praktik sosial di masyarakat dengan diatur oleh norma hukum.

Ajaran-ajaran hukum yang dapat diterapkan agar tercipta Korelasi antara hukum dan masyarakatnya, yaitu hukum sosial yang lebih kuat dan lebih maju daripada ajaran-ajaran yang diciptakan oleh hukum perseorangan.²² Artikulasi hukum ini akan menciptakan hukum yang sesuai cita-cita masyarakat karenanya muara hukum tidak hanya keadilan dan kepastian hukum, akan tetapi aspek kemanfaatan juga harus terpenuhi. Tujuan hukum itu adalah untuk kemanfaatan bagi seluruh orang.

Kemanfaatan merupakan hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Tujuan hukum bisa terlihat dalam

21 Sudikno Mertokusumo, 2011, Teori Hukum, cetakan ke I, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 11.

22 Alvin.S.Jhonson, Sosiologi Hukum, Cetakan Ke 3, Asli Mahastya, 2006, hlm. 204.

fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai.²³

3. Teori Efektifitas Hukum

Teori efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.²⁴

Mengenai tentang efektifitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Suatu hukum atau peraturan perundangundangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh Peraturan Perundang-Undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektifitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

Teori efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

²³ Said Sampara dkk, Pengantar Ilmu Hukum, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm.40.

²⁴ Soerjono Soekanto, efektifitas hukum dan penerapan sanksi, CV Remaja Karya, Bandung, 1988. hlm.80.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁵

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan menjadi tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Bagi studi hukum dalam masyarakat maka yang penting adalah hal berlakunya hukum secara sosiologis yang intinya adalah efektivitas hukum.

Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum. Secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (law in action) dengan hukum dalam teori (law in theory), atau dengan perkataan lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara law in book dan law in action.²⁶

Efektivitas ini bisa dilihat dari segi peraturan hukum, sehingga ukuran-ukuran untuk menilai tingkah laku dan hubungan-hubungan antara

25 Soejono Soekanto, faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008. hlm. 8.

26 Salim HS dn Erlies septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum dalam Penelitian Tesis dan Disertasi, Jakarta 2014. hlm.

orang-orang didasarkan pada hukum atau tatanan hukum. Bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh kekuatan atau faktor-faktor sosial dan personal. Faktor sosial dan personal tidak hanya berpengaruh terhadap rakyat sebagai sasaran yang diatur oleh hukum, melainkan juga terhadap lembaga-lembaga hukum. Tingkah laku masyarakat tidak hanya ditentukan oleh hukum, melainkan juga oleh kekuatan sosial dan personal lainnya.

G. METODE PENELITIAN

Metode berasal dari kata dasar metode dan logi, metode artinya cara melakukan sesuatu dengan teratur (sistematis), sedangkan logi artinya ilmu yang berdasarkan logika berpikir. Metode menurut kamus besar bahasa indonesia adalah diartikan sebagai cara teratur yang digunakan untuk melaksanakan suatu pekerjaan agar tercapai sesuatu dengan yang dikehendaki; 27 atau cara kerja yang bersistem untuk memudahkan pelaksanaan suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan atau sikap sekelompok sarjana terhadap bahasa atau linguistik, misal metode preskriptif dan komparatif atau prinsip dan praktik pengajaran bahasa, misal metode langsung dan metode terjemahan.²⁸

1. Pendekatan Penelitian

Penulisan tesis ini menggunakan Metode Penelitian yuridis sosiologis adalah suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta kemudian menuju

27 Kamus Besar Bahasa Indonesia <http://kbbi.web.id/metode>

28 Andi Prastowo, memahami metode-metode penelitian, yogyakarta : Ar-ruzz media, 2011, hlm 17

identifikasi masalah dan pada akhirnya penyelesaian masalah, Metode penelitian yuridis sosiologis dimanfaatkan untuk menganalisis dan memberikan jawaban tentang masalah hukum sesuai dengan target yang dituju.²⁹ sedangkan faktor yuridis didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku berkaitan dengan Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Konawe.

Menurut Amiruddin dijelaskan bahwa “penelitian yuridis sosiologis adalah penelitian hukum yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan, Meneliti efektivitas suatu Undang-Undang dan penelitian yang ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (observasi), dan wawancara (interview)”³⁰

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif yaitu suatu penelitian yang hanya menggambarkan obyek yang menjadi pokok permasalahan saja. Pada penelitian ini penulis akan menggambarkan bagaimana penelitian yang dilakukan terhadap permasalahan dalam peraturan menteri ini.

3. Jenis dan Sumber Data Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data skunder.

²⁹ Burhan Ashshofa , Metode Penelitian. Media Press, Semarang, 2007 hlm.46.

³⁰ Amiruddin dan Asikin Zainal, H, 2012. Pengantar Metode Penelitian Hukum, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta, h. 37.

- Data primer adalah data yang didapat peneliti dari individu ataupun pihak-pihak yang membidangi tugas khususnya dalam hal pertanahan dengan melakukan wawancara dan pengisian kuisisioner. Untuk memperoleh data tersebut peneliti melakukan wawancara dengan pihak Badan Pertanahan Negara Kabupaten Konawe. Disamping melakukan wawancara peneliti juga memperoleh data dari warga konawe dengan cara membagi kuisisioner yang telah disediakan oleh peneliti.
- Data sekunder akan dibagi dan diuraikan ke dalam Empat bagian yaitu :
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 2. Undang- Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960.
 3. Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 5. Peraturan menteri agraria nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.
 6. Peraturan Menteri Agraria ATR/BPN RI Nomor. 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

7. Peraturan Menteri Agraria ATR/BPN RI Nomor. 1 Tahun 2020
tentang Sertifikat Elektronik.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data akan dapat dilakukan dengan baik, jika tahap sebelumnya sudah dilakukan persiapan secara matang. maka hal-hal yang perlu dipersiapkan atau disediakan adalah surat izin penelitian, pedoman wawancara, alat tulis menulis dan lain-lain yang dianggap penting. Sebagai upaya memperoleh data yang akurat dan menemukan pemecahan terhadap suatu masalah maka penulisan ini menggunakan metode penelitian secara kombinatif yaitu :

- Metode penelitian Kepustakann (library research), Yaitu Penulis mengkaji dari berbagai literatur, teori-teori, asas-asas, dan hasil pemikiran lainnya yang ada kaitannya dengan Judul Tesis yang dijadikan landasan teori.
- Metode penelitian lapangan (field research), yakni studi lapangan untuk memperoleh data-data yang dapat menunjang penelitian ini dengan menggunakan wawancara kepada narasumber atau pihak-pihak yang membidangi tugas khususnya mengenai Pertanahan yaitu Badan Pertanahan Negara .

5. Metode Analisa Data

Dalam suatu penelitian sangat diperlukan suatu analisis data yang berguna untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Analisis data dapat diartikan sebagai proses mengorganisasikan dan

mengurutkan data kedalam satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Analisis data yang digunakan yaitu : Metode kualitatif dengan tujuan deskriptif, penelitian dilakukan secara langsung dilapangan untuk memperoleh data yang merupakan gambaran dari keadaan yang terjadi melalui wawancara dan kuisioner sehingga kesimpulan dapat ditarik sesuai dengan fakta yang ditemukan dalam penelitian ini.

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan hukum ini terdiri dari empat (4) bab, yaitu pendahuluan, tinjauan pustaka, pembahasan dan penutup ditambah lampiran-lampiran dan daftar pustaka yang disusun dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan

Dalam Bab ini Berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Dalam Bab ini meliputi Tinjauan umum mengenai Pengertian Tanah, Pengertian Tanah Pertanian, Tanah Non Pertanian dan Alih Fungsi Tanah, Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian dan Pendaftaran Tanah

Bab III : Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Dalam Bab ini akan dipaparkan analisis dan Hasil penelitian yang diperoleh penulis dengan menjawab dan Membahas yang dikemukakan pada bab sebelumnya, Bab ini terdiri dari dua pembahasan yaitu mengapa Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian belum Efektif di Kabupaten konawe, dan Bagaimana cara Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian melalui Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Konawe.

Bab IV : Penutup

Dalam Bab ini berisi tentang Kesimpulan dan Saran dari Hasil penelitian atas permasalahan yang telah Penulis Paparkan.

