

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pandangan manusia terhadap tanah bukan hanya dititik beratkan pada kedudukan manusia sebagai makhluk individu, namun juga pada manusia sebagai makhluk sosial. Hak penguasaan tanah pada hakekatnya merupakan refleksi dari pandangan manusia terhadap dirinya sebagai manusia dalam hubungannya dengan tanah. Hubungan manusia dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab untuk kemakmuran diri sendiri dan orang lain. Penguasaan tanah merupakan suatu hak yang hanya dimungkinkan diperoleh apabila orang atau badan hukum yang akan memiliki hak tersebut cakap secara hukum untuk menghaki obyek yang menjadi haknya.

Hubungan yang mengandung karakter spesifik inilah yang menjadi basis lahirnya hubungan hukum antara manusia Indonesia dengan tanah yang kemudian dikonsepsikan dengan Hak Bangsa. Pasal 1 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam di wilayah Indonesia merupakan kepunyaan rakyat yang bersatu dalam ikatan bangsa Indonesia.<sup>1</sup>

Pemberian hak atas tanah kepada setiap orang dimaksudkan untuk digunakan atau dimanfaatkan sebagai sumber kesejahteraan. Diberikannya dan dimilikinya tanah

---

<sup>1</sup> Indonesia, Undang-Undang Tentang *Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria* ( UU No. 5 Tahun 1960 ) Lembaran Negara No. 144 Tahun 1960 Pasal 1 ayat (2)

dengan hak-hak penggunaannya tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas pada tanah sebagai permukaan bumi. Pemanfaatan tanah selalu berbarengan dengan pemanfaatan sesuatu yang ada di atas dan di bawah permukaan bumi. Oleh karena itu, hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air, serta ruang angkasa yang ada di atasnya dengan syarat penggunaan bagian tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan dan sesuai dengan tujuan pemberian haknya (Pasal 4 ayat (2) UUPA).<sup>2</sup>

Hukum tanah nasional yang bersumber pada hukum adat menganut asas pemisahan horizontal, yaitu hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Iman Sudiyat dalam bukunya “Hukum Adat Sketsa Asas” mengemukakan bahwa hak milik atas rumah dan tanaman pada dasarnya terpisah dari hak atas tanah tempat benda-benda itu berada. Seseorang dapat menjadi pemilik rumah atau tanaman di atas tanah orang lain. Namun, pada pemisahan prinsipil antara hak atas tanaman dan rumah dengan hak atas tanah terdapat pemisahan makna, seperti transaksi mengenai pekarangan biasanya meliputi pula rumah dan tanamannya.

---

<sup>2</sup> J.B. Daliyo dkk, 1983, *Hukum Agraria I, Buku Panduan Mahasiswa*, PT. Prenhallindo, Jakarta

Hak atas tanah tersebut bersumber dari hak menguasai negara yang diberikan kepada perseorangan dan sekelompok orang secara bersama, maupun badan hukum yang peruntukannya hanya untuk permukaan bumi, namun UUPA juga memperbolehkan untuk pemanfaatan tanah pada tubuh bumi, air serta ruang yang ada di atasnya sesuai dengan tujuan pemberian haknya.

Jika pemanfaatan ruang di bawah tanah dan/atau ruang di atas tanah oleh subyek yang sama dengan pemegang hak atas tanah dan menjadi bagian dari pemanfaatan hak atas tanah, maka statusnya tetap ditempatkan sebagai bagian dari hak atas tanah. Jika dengan pemanfaatan ruang di atas permukaan bumi maupun ruang di bawah permukaan bumi berbeda dengan pemanfaatan hak atas tanah baik oleh subyek yang sama maupun berbeda, maka keberadaan status pemanfaatan ruang di atas atau di bawah tanah tidak dapat ditempatkan sebagai bagian dari hak atas tanah. Jika subyek haknya sama, maka kewenangan pemegang hak atas tanah tersebut tidak dapat menjangkau penguasaan atas pemanfaatan ruang di atas tanah atau ruang di bawah tanah.<sup>3</sup>

Pemanfaatan ruang di atas dan di bawah bumi ini harus memperhatikan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA, tata ruang, lingkungan hidup, dan aspek kemanfaatan. Pemanfaatan ruang di atas atau di bawah tanah tidak mempunyai hubungan dengan hak atas tanah jika subyek pemanfaat dan kegiatan pemanfaatannya

---

<sup>3</sup> Chomzah, Ali Achmad, 2004, *Hukum Agraria (Pertanahan di Indonesia)*, Prestasi Pustaka, Jakarta

berbeda. Untuk itu di samping harus ada izin dari pemilik hak atas tanah yang ada di atas atau di bawahnya, juga harus ada pemberian hak tersendiri yaitu

Hak Guna Ruang Bawah Tanah atau Hak Guna Ruang Atas Tanah. Adanya pemanfaatan ruang di atas tanah dan di bawah tanah ini mengakibatkan adanya susunan pemanfaatan berbeda oleh subyek yang berbeda yaitu pemanfaatan ruang di atas tanah, pemanfaatan tanah, dan pemanfaatan ruang di bawah tanah. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.

1. Pemanfaatannya tidak saling mengganggu antara yang satu dengan yang lain.
2. Pemanfaatan Ruang di bawah dan di atas tanah tidak berhubungan langsung dengan pemanfaatan permukaan bumi atau tanahnya.
3. Tidak mengganggu kelestarian lingkungan hidup.
4. Tidak bertentangan dengan Tata Ruang dan Wilayah.

Selain persyaratan tersebut, pemanfaatan ruang di atas maupun di bawah tanah harus memenuhi persyaratan yang bersifat kumulatif seperti syarat administratif termasuk di dalamnya hak atas tanah dan aspek perizinan. Pemanfaatan ruang di atas tanah dan ruang di bawah tanah diberikan Pemerintah kepada perseorangan maupun badan hukum. Begitu pentingnya tanah bagi manusia, maka penguasaan hak atas tanah diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria yang kemudian ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan

kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang serta badan hukum.<sup>4</sup>

Hak-hak atas tanah dimaksud memberi kewenangan untuk mempergunakan tanah, bumi, air dan ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan pengguna tanah itu sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Selain hak-hak atas tanah yang juga ditentukan hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Mengenai terjadinya Hak Milik diatur dalam Pasal 22 UUPA menentukan bahwa Terjadinya Hak Milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah Pasal 3 UUPA yang menyatakan: “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”<sup>5</sup>

Ketentuan tersebut berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat dalam hukum agraria sehingga dengan disebutnya hak ulayat dalam UUPA, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat

---

<sup>4</sup> Purnahardi Purbacaraka, A. Ridwan Halim, 1998, *sendi-sendi Hukum Agraria*, Ghalila Indonesia, Jakarta.

<sup>5</sup> A.P. Perlindungan, 1994, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung.

hukum yang bersangkutan. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan Negara sehingga pelaksanaan hak ulayat harus sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara. Selain menurut cara sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini Hak Milik. Penetapan Pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Perundang-undangan. Terjadinya Hak Milik menurut Penetapan Pemerintah maksudnya dengan mengajukan permohonan Hak Milik.

Hubungan antara negara dan warga negara identik dengan adanya hak dan kewajiban, antara warga negara dengan negaranya ataupun sebaliknya. Negara memiliki kewajiban untuk memberikan keamanan, kesejahteraan, perlindungan terhadap warga negaranya serta memiliki hak untuk dipatuhi dan dihormati. Sebaliknya warga negara wajib membela negara dan berhak mendapatkan perlindungan dari negara.

Di Indonesia seringkali terjadi adanya kesenjangan antara peranan negara dengan kehidupan warga negara. Masalah-masalah politik, sosial, ekonomi, dan budaya misalnya, seringkali terjadi karena adanya kesenjangan antara peranan negara serta kehidupan warga negaranya.

Bukan hal yang aneh ketika sebagian rakyat menuntut kembali haknya yang selama ini telah di berikan kepada negara sebagai jaminan negara akan menjaga serta menjalankan kewajibannya. Negara sebagai sebuah entitas dimana meliputi sebuah kawasan yang diakui (kedaulatan), mempunyai pemerintahan, serta mempunyai

rakyat. Rakyat kemudian memberikan sebagian hak-nya kepada negara sebagai ganti negara akan melindunginya dari setiap mara bahaya, serta berkewajiban untuk mengatur rakyatnya. Hak-hak rakyat tadi adalah kewajiban bagi sebuah negara.

Hak untuk hidup, hak untuk mendapatkan kerja serta hak-hak untuk mendapatkan pelayanan umum seperti kesehatan, rumah, dan tentunya hak untuk mendapatkan pendidikan. Semuanya itu harus mampu dipenuhi oleh negara, karena itulah tanggung jawab negara. Kalau hal itu tak bisa dipenuhi oleh sebuah negara maka tidak bisa disebut sebuah negara.

Asas nasionalitas adalah asas yang menghendaki bahwa hanya bangsa Indonesia saja yang dapat mempunyai hubungan hukum sepenuhnya dengan bumi, air , ruang angkasa , dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Atau dengan kata lain asas nasionalitas adalah suatu asas yang menyatakan bahwa hanya warga Negara Indonesia saja yang mempunyai hak milik atas tanah atau yang boleh mempunyai hubungan dengan bumi dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama warganegara baik asli maupun keturunan.

Asas nasionalitas ini dalam hukum agraria ini diikuti oleh sebagian besar Negara-negara di dunia, khususnya oleh Negara yang sedang berkembang seperti Filiphina, Vietnam, Thailand, Malaysia, Indonesia, Mesir, Pakistan, dll. Jadi tanah itu hanya disediakan untuk warganegara dari Negara-negara yang bersangkutan. Seperti di Indonesia, asas nasionalisme ini terdapat dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 1 Ayat ( 1 ) ( 2 ) dan ( 3 ).

Pasal 1 ayat (1) UUPA, menyatakan bahwa "seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia". Sedangkan dalam pasal 1 ayat(2) UUPA, menyatakan bahwa "seluruh bumi, air dan rang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan YME adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional". Ini berarti bumi, air, dan angkasa dalam wilayah Republik Indonesia menjadi hak bagi bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak daripada pemiliknya saja. Demikian pula, tanah-tanah di daerah dan pulau-pulau tidak semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja.<sup>6</sup>

Pada pasal 1 ayat 3 UUPA, dinyatakan bahwa "hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi". Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Oleh sebab itu, seluruh bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya menjadi hak seluruh bangsa Indonesia dalam hubungan yang abadi.

Pada dasarnya, Islam tidak pernah mempertentangkan negara dengan agama (Islam), atau memisahkan urusan agama dari urusan negara, atau sebaliknya. Negara

---

<sup>6</sup> Ibid, hal 17



adalah instrumen syar'iy yang ditetapkan syariat Islam untuk menerapkan Islam secara menyeluruh di dalam negeri dan menyebarkan Islam ke luar negeri dengan dakwah dan jihad. Imam Ibnu Taimiyyah menggambarkan relasi agama Islam dengan negara sebagai berikut, "Wajib diketahui bahwa adanya kepemimpinan (negara) yang bertugas mengatur urusan rakyat termasuk kewajiban yang paling agung. Bahkan urusan agama dan dunia tidak akan pernah tegak tanpa adanya kepemimpinan (negara).<sup>7</sup>

Pandangan Islam terhadap negara, tentu saja berbeda dengan paham sekulerisme yang berusaha memisahkan agama dari wilayah negara dan publik; atau berusaha meminimalisasi campur tangan negara terhadap urusan-urusan publik dan individu. Menurut Islam, negara harus berdiri di atas akidah Islam dan bertugas mengatur seluruh urusan rakyat hanya dengan syariat Islam.

Negara bertanggung jawab sepenuhnya dalam hal pengaturan urusan rakyat, baik urusan privat maupun publik. Misalnya, negara bertanggung jawab sepenuhnya terhadap penjagaan akidah umat dengan cara menegakkan sanksi hukuman mati bagi seorang Muslim yang murtad dari Islam atau berusaha menyebarkan paham sesat yang menyimpang dari pokok akidah Islam, semacam liberalisme, pluralisme, sekulerisme, demokrasi, dan paham-paham sesat lainnya.

Dalam perspektif Islam, negara diposisikan sebagai institusi pengatur seluruh urusan rakyat dengan syariat Islam. Pandangan semacam ini, tentu saja berbeda

---

<sup>7</sup> [Imam Ibnu Taimiyyah, *As Siyaasatu Asy Syar'iyah*, juz 1, hal. 168]

dengan pandangan kaum sekuler-liberalis yang memosisikan negara hanya sebagai alat untuk menjaga kepentingan individu, sehingga negara hanya dibutuhkan ketika ada konflik antar individu-individu di tengah-tengah masyarakat. Islam menjadikan negara sebagai satu-satunya institusi yang berhak dan berwenang mengatur urusan-urusan rakyat, baik dalam negeri maupun luar negeri.

Atas dasar itu, Islam telah melarang seorang individu menguasai aset-aset kepemilikan umum, atau menyebarkan pemikiran, paham, dan gagasan yang bertentangan dengan akidah dan syariat Islam. Negaralah yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan aset-aset milik umum untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, serta pengaturan urusan-urusan rakyat di dalam negeri.

Dalam konteks pengaturan urusan dalam negeri, negara Islam akan melegalisasi hukum syariat untuk mengatur interaksi-interaksi yang ada di tengah-tengah masyarakat. Legalisasi hukum ini diperlukan karena, dalam konteks tertentu, seorang kepala negara (khalifah) tidak mungkin bisa melaksanakan tugas pengaturan urusan rakyat tanpa adanya legalisasi hukum (tabanniy). Sementara itu, pendapat mujtahid dalam berbagai macam urusan masyarakat sangatlah beragam. Oleh karena itu, seorang Khalifah harus mengadopsi salah satu pendapat hukum dari pendapat-pendapat hukum yang digali oleh para mujtahid, agar ia bisa melaksanakan tugas ri'ayah.

Misalnya, para khalifah dari kalangan Bani 'Abbasiyyah melegalisasi pendapat-pendapat hukum dari kalangan ulama Hanafiyah sebagai hukum negara yang berlaku impersonal. Walau-pun harus ada legalisasi hukum syariat, namun

khalifah-khalifah Islam di sepanjang sejarah Islam tidak pernah berusaha menghambat atau memberangus pendapat-pendapat hukum lain yang berbeda dengan pendapat hukum yang diadopsi oleh negara, selama pendapat tersebut tidak menyimpang dari Islam.

Bahkan para khalifah membiarkan pendapat-pendapat tersebut berkembang dan disebar di tengah-tengah masyarakat. Atas dasar itu, walaupun pada masa kekhilafahan Abbasiyyah, negara meng-adopsi madzhab Hanafiy, akan tetapi madzhab-madzhab fikih lain, seperti madzhab Syafi'iy, Maliki, dan Hanbali tetap bisa berkembang dan diajarkan di tengah-tengah masyarakat.

Namun, jika adanya legalisasi hukum syariat oleh negara justru menimbulkan bahaya bagi kesatuan umat Islam, terutama dalam masalah cabang akidah, aliran kalam, atau masalah hukum-hukum privat, seperti tatacara shalat, zakat, dan lain-lain; negara disarankan tidak melegalisasi hal-hal tersebut. Sebab, sejarah telah membuktikan bahwa ketika khalifah-khalifah pada masa Al Makmun melegalisasi aliran kalam Mu'tazilah dan memaksa setiap orang mengikuti aliran kalam Mu'tazilah, muncullah fitnah dan madlarat di tubuh kaum Muslim.

Di Indonesia Hak Atas Kepemilikan dijamin dalam Undang-Undang dan hal-hal tersebut diwujudkan dalam bentuk Sertipikat. Undang-undang berfungsi untuk menjamin hukum apabila terjadi kesalahan dalam Hak Atas Kepemilikan. Tanah, surat tanah atau sertifikat tanah dan segala hal yang berhubungan dengan tanah memang sudah tidak asing lagi terdengar di kehidupan sehari-hari kita. Memang,

transaksi yang berhubungan dengan tanah tidak pernah surut terjadi. Baik jual beli, sewa-menyewa atau tanah tersebut menjadi benda untuk digadaikan sebagai jaminan utang. Tetapi tidak sedikit dari mereka pelaku transaksi belum mengerti sepenuhnya tentang tanah yang mereka miliki apakah sudah terdaftar atau belum sudah bersertifikat atau belum.

Karena tidak sedikit tanah pula tanah yang mereka punya adalah hibah atau warisan dari orang tua mereka yang telah meninggal serta kurangnya pengetahuan akan pentingnya tanah yang mereka miliki itu bersertifikat. Padahal dewasa ini tidak jarang sengketa mengenai kepemilikan tanah terjadi, bahkan terkadang yang telah mempunyai bukti sertifikat kepemilikan tanah tersebut menjadi korban atas sengketa yang terjadi baik antar individu dengan kelompok atau dengan suatu perusahaan yang mengakui kepemilikan tanah tersebut pula.

Sebagian dari mereka hanya memiliki bukti pembayaran pajak atas tanahnya atau dulu biasa di sebut *Petuk pajak* . Tentu petuk pajak bukan merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah, namun semata-mata hanyalah merupakan bukti pembayaran pajak-pajak atas tanah. Dengan demikian, apabila di atas bidang tanah yang sama, terdapat klaim dari pemegang petuk pajak dengan klaim dari pemegang surat tanda bukti hak atas tanah (sertifikat), maka pemegang sertifikat atas tanah akan memiliki klaim hak kebendaan yang lebih kuat.

Tanah milik yang telah bersertipikat selanjutnya akan dapat antara lain (disamping banyak lagi manfaat), dimanfaatkan sebagai sumber-sumber ekonomi

masyarakat terutama dalam rangka penguatan modal usaha, sehingga berkontribusi nyata dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sesungguhnya percepatan legalisasi aset/tanah merupakan sebuah keharusan untuk mewujudkan fokus dari arah pembangunan nasional di bidang pertanahan.<sup>8</sup> Masih banyaknya bidang tanah yang belum terdaftar dan diberikan legalitas asetnya berupa sertifikat hak atas tanah, akan berpengaruh terhadap kepastian hukum atas aset tanah, baik bagi masyarakat, pemerintah dan dunia usaha.

Pada gilirannya pemilikan/penguasaan tanah yang belum terlegalisasi tersebut, akan rentan terhadap terjadinya sengketa dan konflik pertanahan. Sebagai wujud pelaksanaan tugas pemerintahan dibidang pertanahan dan untuk mendorong tumbuhnya sumber-sumber ekonomi masyarakat, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia terus mengembangkan program prioritas Legalisasi Aset dengan Rupiah Murni, melalui kegiatan:

Oleh karena itu, untuk memberikan perlindungan hukum terhadap si pemilik tanah dengan pentingnya memiliki tanah yang telah bersertifikat, pemerintah Berdasarkan Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria pada pasal 19 dinyatakan bahwa untuk menciptakan kepastian hukum Pertanahan, Pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah.

---

<sup>8</sup> Badan Pertanahan Nasional, Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

Atas tanah yang telah didaftarkan selanjutnya diberikan tanda bukti hak atas tanah, yang merupakan alat bukti yang kuat mengenai kepemilikan tanah. Dalam pendaftaran tanah, girik atau petuk pajak yaitu tanda bukti pembayaran pajak atas tanah dapat disertakan untuk proses administrasi. Pasal tersebut juga ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu instruksi agar seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat Recht-Kadaster atau menjamin kepastian hukum yang kemudian oleh pemerintah diberikan surat tanda bukti hak yang dinamakan **“Sertifikat”**.

Kemudian pasal 23, 32, 38 UUPA juga memberikan keterangan yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang hak-haknya. Selain dalam UU no 5 tahun 1960, dalam Pasal 1 ayat 1 PP No 24 tahun 1997 memberikan definisi tentang Pendaftaran tanah sebagai berikut “serangkaian 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 memberinya.

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf (c) Undang-undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak

pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”

Serta dalam pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dinyatakan bahwa “sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Untuk itu dinyatakan bahwa sebelum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Dalam pengurusan Sertifikat Tanah terdapat berbagai macam cara dalam proses pengurusannya. Yaitu terdiri dari Sertifikat Rutin, Sertifikat Masal Swadaya ( SMS ) dan Prona. Dalam hal tersebut proses pembuatan Sertifikat berbeda cara pembuatan dan syarat antara yang satu dengan yang lain tetapi mempunyai satu tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program tersebut.

Sertifikat bukan hanya sebuah produk yang dikeluarkan Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Tetapi Sertifikat juga memiliki fungsi atau manfaat demi mensejahterakan masyarakat. Manfaat yang didapat dalam Sertifikasi yang dilakukan oleh masyarakat yaitu :

1. Manfaat Sosial Kepada Masyarakat

Tercipta ketertiban dan ketenteraman kepada masyarakat, karena tidak terjadi konflik atas tanah.

2. Manfaat Hukum Kepada Masyarakat

Dengan adanya bukti Sertifikat yang dimiliki oleh masyarakat, mereka merasa aman dimata hukum, karena mempunyai bukti yang sangat kuat dalam bentuk sertifikat dan itu sudah di atur dalam Undang-Undang.

3. Manfaat Ekonomi Kepada Masyarakat

Ketika masyarakat sudah memiliki Sertifikat yang sah secara hukum, maka ketika masyarakat memerlukan uang dalam jumlah yang cukup besar dapat menggunakan Sertifikat sebagai jaminan utang di Bank.

Badan Pertanahan juga telah mengeluarkan berbagai macam kebijakan dalam pembuatan Sertifikat yang memudahkan masyarakat dalam proses pembuatannya, yaitu :

1. PRONA ( PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA )

PRONA adalah salah satu bentuk kegiatan legalisasi asset dan pada hakekatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi : adjudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertipikat/tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal. Kegiatan PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali. PRONA dilaksanakan secara terpadu dan ditujukan bagi segenap lapisan



masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah dan menyelesaikan secara tuntas terhadap sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.

Tujuan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah diseluruh indonesia dengan mengutamakan desa miskin/tertinggal, daerah pertanian subur atau berkembang, daerah penyangga kota, pinggiran kota atau daerah miskin kota, daerah pengembangan ekonomi rakyat.

PRONA merupakan salah satu wujud upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan ekonomi lemah sampai dengan menengah. Biaya pengelolaan penyelenggaraan PRONA, seluruhnya dibebankan kepada rupiah murni di dalam APBN pada alokasi DIPA Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Sedangkan biaya-biaya yang berkaitan dengan alas hak/alat bukti perolehan/penguasaan tanah, patok batas, materai dan BPHTB/PPh menjadi tanggung jawab Peserta PRONA.

## 2. Sertifikat Massal Swadaya

Pada dasarnya pendaftaran tanah secara masal menuntut partisipasi aktif berbagai pihak, seperti masyarakat, pemerintah desa serta pemerintah kabupaten/ kota. Oleh karenanya pihak-pihak yang terkait tersebut juga mempunyai keuntungan. Bagi masyarakat pelaksanaan pendaftaran tanah secara masal swadaya ini sangat terasa mengingat biaya yang dikeluarkan relatif terjangkau.

Dengan sertifikat tersebut masyarakat mendapatkan kepastian hukum hak atas tanahnya, dan dapat memanfaatkan sertifikat hak atas tanahnya untuk modal produksi (mencari pinjaman di bank). Bagi pemerintah desa, pendaftaran tanah secara masal swadaya dapat dimanfaatkan sebagai sarana memperoleh sumber pembiayaan untuk kegiatan-kegiatan desa. Sementara bagi pemerintah daerah, di samping sebagai sarana pemasukan kas daerah juga dalam rangka mempercepat pensertifikatan tanah, sehingga dapat menunjang pembangunan. pendaftaran tanah secara masal swadaya ini dapat mempercepat pensertifikatan tanah.

### 3. Sertifikat Rutin

Sertifikat Rutin adalah kegiatan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan proses Pensertifikatan setiap

harinya yang dimohonkan oleh masyarakat sekitar yang berada dalam ruang lingkup daerahnya.<sup>9</sup>

Program yang baik belum tentu tercapai kalau program tidak dapat berjalan dengan efektif dilapangan. Ketidak efektifan tersebut dapat terjadi karena beberapa hal yang terjadi, yaitu :

a. Subtansi

Bahwa program sertipikasi masal swadaya tidak selalu dilakukan oleh kantor pertanahan di masing-masing kabupaten dengan menggandeng lembaga keuangan untuk bisa meringankan beban biaya pensertipikatan dan atau menambah modal untuk usaha dari masyarakat.

b. Struktur

Tidak adanya dukungan dari lembaga keuangan untuk pembiayaan, kurangnya dukungan dari instansi terkait (Pemerintah Kabupaten) untuk melakukan pembinaan terhadap usaha kecil dan menengah, serta belum adanya dukungan dari desa untuk mengusulkan program sertipikasi masal di daerahnya.

---

<sup>9</sup> Roestandi Ardiwilaga, 1962, *Hukum Agraria Indonesia*, N.V. Masa Baru, Bandung

c. Kultur

Kurangnya kesadaran dari masyarakat tentang pentingnya sertipikat untuk tanah yang mereka miliki, serta masih adanya budaya malu untuk mendapatkan pinjaman untuk pengembangan usaha mereka dari lembaga keuangan.

Kabupaten Blora dengan luas 182.058,797 hektar terdiri atas Luas tanah yang bersertifikat 24.449,56 hektar, lahan sawah seluas 46.035,71 hektar ( 25% ) dan sisanya bukan lahan sawah 74,71%. Menurut luas penggunaan lahan, lahan terbesar adalah hutan sebesar 49,66%, lahan sawah sebesar 25,28% dan lahan tegalan 14,38%, pekarangan 9,32% dan lain-lain 1,35%<sup>10</sup>

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis mengambil judul :  
**EFEKTIFITAS PROGRAM LEGALISASI ASET DALAM PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT ( Studi terhadap Program Sertipikat Masal Swadaya di Kabupaten Blora ).**

---

<sup>10</sup> *Data Angka Dalam Blora*, Pemerintah Kabupaten Blora Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tahun 2014, Hal 3

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana pelaksanaan Sertipikat Masal Swadaya di Kabupaten Blora?
2. Apa hambatan yang ditemukan dalam pelaksanaan program Sertipikat Masal Swadaya di Kabupaten Blora dan apa solusi yang diperlukan untuk mengatasinya?
3. Apakah program Sertipikat Masal Swadaya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian, manfaat dari penelitian dapat digunakan sebagai :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Sertipikat Masal Swadaya di Kabupaten Blora.
2. Untuk mengetahui hambatan yang ditemukan dalam pelaksanaan program Sertipikat Masal Swadaya di Kabupaten Blora dan solusi yang diperlukan untuk mengatasinya.
3. Untuk mengetahui sejauh mana program Sertipikat Masal Swadaya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## **D. Kerangka Konseptual Penelitian**

### **1. Hak Milik Atas Tanah**

Menurut Budi Harsono dalam bukunya *Hukum Agraria*, Hak Milik Atas Tanah merupakan hak terkuat dan terpenuh yang bisa didapatkan oleh seseorang terhadap tanah yang dimilikinya. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk pembedakannya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang “ter” (paling kuat dan penuh)<sup>11</sup> .

Hak Milik itu sendiri mempunyai arti yang sangat penting dimana adalah hak yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah di mana tanah tersebut masih memiliki fungsi sosial. Hak milik dapat diperjualbelikan atau pun dijadikan jaminan atau agunan atas utang dan apabila sudah diadministrasikan dengan baik, maka sebagai pemilik tanah mendapatkan bukti kepemilikannya yang berupa Sertipikat Hak Milik.

Status Hak Milik juga tidak terbatas waktunya seperti jika hanya memiliki Sertifikat Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak lainnya. Melalui SHM, pemilik dapat menggunakannya sebagai

---

<sup>11</sup>Budi Harsono, dalam Wargakusumah, Hasan. *Hukum agraria*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1992, Halaman 51

bukti kuat dan sah atas kepemilikan tanah. Jadi apabila terjadi masalah, maka nama yang tercantum dalam SHM adalah pemilik sah berdasarkan hukum.

SHM juga dapat menjadi alat yang kuat untuk transaksi jual-beli maupun penjaminan kredit atau pembiayaan perbankan. SHM hanya diperuntukkan bagi Warga Negara Indonesia (WNI).

## 2. Peran Negara dalam Perlindungan Hak Atas Tanah

Hak Atas Tanah dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, dikatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat “.

Menurut Budi Harsono<sup>12</sup> dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.<sup>13</sup> UUPA, Pasal 4 ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan

---

<sup>12</sup>Boedi Harsono, dalam Wargakusumah, Hasan. *Hukum Agraria*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, Hal 52

<sup>13</sup>Achmad Chulaemi, *Cara Memperoleh Tanah Dari Tanah Negara dan Tanah Hak*, (*Majalah Masalah- Masalah Hukum*), Undip Semarang Vol. XXX No. 3 Juli-September 2001), hal : 111

penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Hak atas tanah tersebut bersumber dari hak menguasai negara yang diberikan kepada perseorangan dan sekelompok orang secara bersama, maupun badan hukum yang peruntukannya hanya untuk permukaan bumi, namun UUPA juga memperbolehkan untuk pemanfaatan tanah pada tubuh bumi, air serta ruang yang ada di atasnya sesuai dengan tujuan pemberian haknya.

Negara dalam perlindungannya terhadap hak atas tanah masyarakat menerbitkan sertipikat hak atas tanah. Sertipikat hak atas tanah tersebut berisikan data yuridis dan data teknis tanah masyarakat tersebut sehingga dapat memberikan jaminan hukum atas tanah yang dimiliki masyarakat.

### 3. Negara Kesejahteraan

Pilihan berfikir yuridis dari salah satu teori tentang tujuan negara adalah Negara Kesejahteraan (Welfare State). Konsep negara hukum yang semula merupakan liberal berubah ke negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.<sup>1</sup> Menurut konsep Negara Kesejahteraan, tujuan negara adalah untuk kesejahteraan umum.

Negara dipandang hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara



tersebut. Selain konsep negara berdasar atas hukum (biasa disebut negara hukum), juga dikenal konsep negara kesejahteraan (welfare state), yakni suatu konsep yang menempatkan peran negara dalam setiap aspek kehidupan rakyatnya demi terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

Sehubungan dengan konsep negara kesejahteraan tersebut, maka negara yang menganut konsep negara kesejahteraan dapat mengemban 4 (empat) fungsi yaitu:<sup>14</sup>

- a. *The State as provider* (negara sebagai pelayan).
- b. *The State as regulator* (negara sebagai pengatur).
- c. *The State as entrepreneur* (negara sebagai wirausaha).
- d. *The State as umpire* (negara sebagai wasit).

Merujuk pada fungsi negara yang menganut konsep negara kesejahteraan sebagaimana telah dikemukakan di atas, menyebabkan negara memegang peranan penting. Guna memenuhi fungsinya sebagai pelayan dan sebagai regulator, maka negara terlibat dan diberi kewenangan untuk membuat peraturan dalam kaitannya dengan fungsi sosial tanah, sehingga terwujud kesejahteraan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 ayat (3).

---

<sup>14</sup> Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Agraria*, RajawaliPers, Jakarta, 2009.

Oleh sebab itu,peranan pemerintah dalam mendorong masyarakat agar lebih berdaya dalam ikut mengelola dan memanfaatkan tanah menjadi suatu hal yang sangat penting. Negara mempunyai peran penting dalam mengatur penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Instrumen penting yang dapat digunakan oleh negara dalam menyelenggarakan fungsi reguleren termasuk dalam bidang agrarian khususnya terhadap tanah adalah undang-undang, dan ini merupakan aplikasi dari asas legalitas dalam konsep negara berdasar atas hukum.

Teori Negara Kesejahteraan sangat mendukung suatu pola kebijakan fungsi sosial atas tanah, sehingga akan mendukung terwujudnya kesejahteraan umum dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Konsep Negara Kesejahteraan dalam UUD 1945 pertama kali diadop oleh Muhamad Hatta, yang dapat dikemukakan berdasarkan ketentuan Pasal 33 yang berbunyi:

- a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

- c. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- d. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- e. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Kebijakan fungsi sosial tanah di Indonesia, mengacu pada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyatnya”.

Negara adalah untuk kesejahteraan umum. Negara dipandang merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara tersebut menurut Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan

Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1996.<sup>15</sup>

Salah satu tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia sebagaimana diamatkan dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 adalah mewujudkan kesejahteraan umum.

Negara mempunyai peran penting dalam mengatur penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Instrumen penting yang dapat digunakan oleh negara dalam menyelenggarakan fungsi reguleren termasuk dalam bidang agrarian khususnya terhadap tanah adalah undang-undang, dan ini merupakan aplikasi dari asas legalitas dalam sumber Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya , Jilid i, Jakarta : Djambatan, 2003.

Negara menguasai kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, namun penguasaan ini dibatasi yaitu harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam pandangan ini semata-mata adalah memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang warga masyarakat

---

<sup>15</sup> Abdulrahman, 1996, *Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta

bersumber pada Friedman, W., Teori dan Filsafat Hukum (legal Theo Mohamad Arifin, Jakarta : Rajawali Pers, 1990).<sup>16</sup>

Oleh karenanya Negara berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan hidup warga negaranya. Sebagaimana dinyatakan oleh Aristoteles bahwa Negara dibentuk untuk menyelenggarakan hidup yang baik bagi semua warganya .

#### 4. Kesejahteraan Masyarakat

Menurut kamus Bahasa Indonesia, sejahtera juga juga mengandung pengertian aman sentosa, makmur, serta selamat, terlepas dari segala macam gangguan. Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, diartikan bahwa keluarga sejahtera adalah keluarga yang dibentuk berdasarkan perkawinan yang sah, mampu memenuhi kebutuhan hidup spiritual dan materiil yang layak, bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki hubungan yang serasi, selaras dan seimbang antar anggota dan antar keluarga dengan masyarakat dan lingkungan.

Bahwa untuk mendefinisikan kesejahteraan tidak dapat dipandang melalui satu dimensi rumusan Multidimensi harus digunakan, dimensi-dimensi tersebut meliputi standart hidup material ( pendapatan, konsumsi dan kekayaan ), kesehatan, pendidikan, aktivitas individu termasuk bekerja, suara politik, dan tata pemerintahan, hubungan dan kekerabatan social,

---

<sup>16</sup> Theo Muhamad Arifin, 1990, *Teori dan Filsafat Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta

lingkungan hidup ( kondisi masa kini dan masa depan ), baik yang bersifat ekonomi dan fisik. Semua dimensi ini menunjukkan kualitas hidup masyarakat dan untuk mengukurnya diperlukan data obyektif dan subyektif.

Perumusan konsep kesejahteraan oleh Badan Pusat Statistik ( BPS ) dan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional ( BKKBN ) mengatakan bahwa keluarga yang dikatakan sejahtera apabila memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Keluarga yang dapat memenuhi kebutuhan keluarganya, baik kebutuhan sandang, pangan, perumahan, sosial maupun agama;
- b. Keluarga yang mempunyai keseimbangan antara penghasilan keluarga dan jumlah anggota keluarga;
- c. Keluarga yang dapat memenuhi kebutuhan kesehatan anggota keluarga, kehidupan beragama dengan masyarakat sekitar, disamping terpenuhi kebutuhan pokoknya.

#### 5. Pengertian Efektifitas Dalam Program Legalisasi Aset

Pengertian efektifitas secara umum menunjukkan sampai seberapa jauh tercapainya suatu tujuan yang terlebih dahulu ditentukan. Hal tersebut sesuai dengan pengertian efektifitas yang menjelaskan bahwa :“Efektifitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target

(kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar presentase target yang dicapai, makin tinggi efektifitasnya".<sup>17</sup>

Efektivitas pada dasarnya menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, sering atau senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan antara input dan outputnya.<sup>18</sup>

Menurut Schemerhon John R. Jr Efektifitas adalah pencapaian output yang diukur dengan cara membandingkan output anggaran atau seharusnya (OA) dengan output realisasi atau sesungguhnya (OS). Jika  $(OA) > (OS)$  disebut efektif.

Westra Mengemukakan Pengertian Efektivitas merupakan suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki. Kata Efektif diartikan sebagai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan yang dilakukan. Setiap pekerjaan yang efisien yang tentu juga berarti efektif, karena dilihat dari segi tujuan, hasil atau akibat yang dikehendaki dengan perbuatan itu telag tercapai bahkan secara maksimal (mutu dan jumlahnya), sebaliknya

---

<sup>17</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga, 2003, *Pengertian Efektifitas*, Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan

<sup>18</sup> Siagaan, 2001 : 24, *Efektifitas Pada Hasil Yang Akan Dicapai*

dilihat dari segi usaha, maka efek yang diharapkan juga telah tercapai. Setiap pekerjaan yang efektif belum tentu efisien, karena hasil dapat tercapai tetapi mungkin dengan penghamburan pikiran, tenaga, waktu, uang atau benda.

Wujud dari efisiensi dan efektivitas kerja pada umumnya tercermin pada tingkat produktivitas kerja, yaitu adanya hasil yang dicapai sebanding dengan proses-proses kegiatan yang dilakukan, dimana terdapat ratio antara output dengan input. Meskipun demikian kadang-kadang untuk memperoleh tingkat produktivitas yang memadai, harus mengorbankan banyak sekali variabel-variabel input, dalam arti bahwa mengeluarkan modal yang besar untuk memperoleh kegiatan usaha dapat dikatakan produktif, namun belum tentu efisien.<sup>19</sup>

Efektifitas menurut **David J. Lawless** dalam **Gibson, Ivancevich** dan **Donnelly** memiliki tiga tingkatan yang berbeda, yaitu :<sup>20</sup>

a. Efektifitas Individu

Efektifitas Individu didasarkan pada pandangan yang ditekankan pada individu

b. Efektifitas Kelompok

---

<sup>19</sup> Rahardjo Adisasmita, 2011. *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*. Yang Menerbitkan Graha Ilmu : Yogyakarta.

<sup>20</sup> Gibson, Ivancevich dan Donnelly, 1997, *Organisasi, Prilaku, Struktur, Proses*, Jakarta, CV. Binarupa Aksara



Adanya pandangan bahwa individu saling berkerjasama dalam suatu kelompok. Jadi efektifitas kelompok tergantung pada jumlah kontribusi individu pada kelompoknya.

c. Efektifitas Organisasi

Efektifitas Organisasi terdiri dari elemen Individu dan Kelompok. Jadi Efektifitas Organisasi tergantung pada kontribusi Individu dan kelompok dalam menghasilkan hal tersebut.

## E. METODE PENELITIAN

### 1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis, artinya penelitian ini tidak meninjau satu permasalahan saja dari segi yuridis murni, tetapi juga ditinjau secara ilmu pengetahuan sosial yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas yaitu berkaitan dengan penyelesaian perkara pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Blora.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro yuridis sosiologis artinya mengidentifikasi dan mengkonsepkan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistim kehidupan masyarakat yang mempola . Pendekatan sosiologis disebut juga dengan pendekatan empiris

Alasan penulis menggunakan pendekatan yuridis karena dalam memecahkan penelitian dengan cara meneliti data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum atau perundang-undangan yang berlaku kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer lapangan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa perkara pertanahan dengan menggunakan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Salah satu jenis penelitian yang tujuannya untuk menyajikan gambaran lengkap mengenai setting sosial atau dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial.

Dalam penelitian ini, peneliti telah memiliki definisi jelas tentang subjek penelitian dan akan menggunakan pertanyaan *who* dalam menggali informasi yang dibutuhkan. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah menghasilkan gambaran akurat tentang sebuah kelompok, menggambarkan mekanisme sebuah proses atau hubungan, memberikan gambaran lengkap baik dalam bentuk verbal atau numerikal, menyajikan informasi dasar akan suatu hubungan, menciptakan seperangkat kategori dan mengklasifikasikan subjek penelitian, menjelaskan seperangkat

tahapan atau proses, serta untuk menyimpan informasi bersifat kontradiktif mengenai subjek penelitian.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian adalah subjek dari mana data tersebut diperoleh. Jenis sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer adalah data yang didapat dari sumber pertama yaitu masyarakat peserta Program Sertipikat Masal Swadaya (SMS), perangkat desa, karyawan Kantor Pertanahan Kabupaten Blora dan pihak bank.
- b. Sumber data sekunder biasanya digunakan sebagai pendukung data primer atau data yang bukan diusahakan sendiri oleh peneliti, data sekunder ini mencakup peraturan perundang-undangan terkait dengan pertanahan, dokumen-dokumen resmi, buku, penelitian yang mendukung penulisan penelitian

### 4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah :

#### 1. Wawancara

Wawancara merupakan suatu proses interaksi untuk mendapatkan informasi secara langsung dari informan. Metode ini digunakan untuk menilai keadaan seseorang dan merupakan tulang

panggung suatu penelitian survai, karena tanpa wawancara maka akan kehilangan informasi yang valid dari orang yang menjadi sumber data utama dalam penelitian.

## 2. Telaah Pustaka

Telaah pustaka dimaksudkan sebagai bahan kajian yang berkaitan dengan penelitian ini seperti buku-buku peraturan, internet, koran dan majalah sepanjang semua bahan pustaka itu mempunyai referensi masalah yang diteliti.

## 5. Metode Analisis Data

Metode yang digunakan deskriptif kualitatif. Yaitu Penelitian deskriptif kualitatif merupakan penelitian yang termasuk dalam jenis penelitian kualitatif. Tujuan dari penelitian ini adalah mengungkap fakta, keadaan, fenomena, variabel dan keadaan yang terjadi saat penelitian berjalan dan menyuguhkan apa adanya.

Penelitian deskriptif kualitatif menafsirkan dan menuturkan data yang bersangkutan dengan situasi yang sedang terjadi, sikap serta pandangan yang terjadi di dalam masyarakat, pertentangan dua keadaan / lebih, hubungan antarvariabel, perbedaan antar fakta, pengaruh terhadap suatu kondisi, dan lain-lain. masalah yang diteliti dan diselidiki oleh penelitian deskriptif kualitatif mengacu pada studi kuantitatif, studi

komparatif, serta dapat juga menjadi sebuah studi korelasional 1 unsur bersama unsur lainnya.

Biasanya kegiatan penelitian ini meliputi pengumpulan data, menganalisis data, menginterpretasi data, dan diakhiri dengan sebuah kesimpulan yang mengacu pada penganalisisan data tersebut.

#### 6. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan kepada masyarakat penerima Program Sertipikat Masal Swadaya tahun 2015 di Kabupaten Blora.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Bab I Berisi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Konseptual Kenelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II Berisi tinjauan pustaka mengenai Sertipikat Tanah, Hak Atas Tanah, Legalisasi Aset, Program Sertipikat Masal Swadaya, Hukum Agraria, Kajian Islam Tentang Kepemilikan Tanah.

Bab III berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan dari rumusan masalah program Sertipikat Masal Swadaya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelaksanaan Sertipikat Masal Swadaya di Kabupaten Blora, hambatan yang ditemukan dalam pelaksanaan program

Sertipikat Masal Swadaya di Kabupaten Blora dan solusi yang diperlukan untuk mengatasinya.

Bab IV berisi kesimpulan dan saran.