

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 alenia IV dijelaskan tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Salah satu tujuan yang disebutkan dalam tujuan negara tersebut ialah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, maka sudah pada hakikatnya negara melindungi bangsa Indonesia dalam situasi dan kondisi apapun. Perlindungan tersebut dilakukan oleh pemerintah terhadap seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara termasuk dalam kaitan bidang agraria.

Agraria berasal dari bahasa latin *ager* yang berarti tanah dan *agrarius* yang berarti perladangan, persawahan, pertanian.¹ Menurut Moh. Mahfud MD bahwa Kehidupan seputar agraria Indonesia bersifat individualistik, komunalistik, dan religius.² Perkembangan hukum agraria di indonesia terutama di bidang pendaftaran tanah menuntut adanya sistem peraturan hukum yang efisien dalam pelaksanaan, jelas dan tepat sasaran dalam

¹ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm.4

² Moh. Mahfud MD, 2001, *Politik Hukum Di Indonesia*, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm 346

setiap perbuatan dan kebijakan yang dilaksanakan, serta dapat melindungi segenap hak – hak individual maupun bersama. Dewasa ini, banyak kebijakan yang menguntungkan pihak pemerintah, namun sebaliknya merugikan pihak masyarakat. Keadaan inilah yang juga terjadi pada kebijakan pertanahan nasional yang hanya menguntungkan pemerintah tanpa memperhatikan hak – hak masyarakat terhadap tanah tersebut serta melindunginya.

Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui konstitusinya telah memberikan perlindungan terhadap hak – hak masyarakat atas tanah yaitu melalui Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasal 28G ayat (1) yang berbunyi “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasal 28H ayat (4) juga dinyatakan “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang – wenang oleh siapapun”. Pernyataan – pernyataan tersebut telah menjadi bukti bahwa seharusnya hak masyarakat atas tanahnya harus dilindungi negara dengan sebaik - baiknya. Perlindungan yang dimaksud ialah perlindungan hukum, dimana hukum hakikatnya merupakan aturan yang mengatur hubungan bermasyarakat agar tidak terjadi pertikaian.

Perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang ada untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah. Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak – hak yang diberikan oleh hukum.³

Sementara menurut Sudikno Mertokusumo, perlindungan hukum adalah adanya jaminan hak dan kewajiban untuk manusia dalam rangka memenuhi kepentingan sendiri maupun didalam hubungan dengan manusia lain.⁴ Selanjutnya menurut pendapat Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah bersifat preventif dan represif.⁵ Kedua bentuk perlindungan hukum tersebut bertumpu dan bersumber pada pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia serta berlandaskan pada prinsip negara hukum.⁶

Negara Indonesia sebagai negara dengan sistem kedaulatan rakyat seharusnya melakukan upaya untuk memakmurkan serta mensejahterakan rakyatnya sesuai dengan berbagai kebijakan yang dapat dibuat dan dilaksanakan. Negara mendapat kuasa atas bumi, air, dan seluruh kekayaan alam yang dimiliki bangsa Indonesia. Hal ini sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar Republik Indonesia 1945 bahwa “bumi, air,

³ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 54

⁴ Sudikno Mertokusumo, 1986, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm 25

⁵ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm 2

⁶ Zahirin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm 2

dan seluruh kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat.

Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok – Pokok Agraria (UUPA) Pasal 4 ayat (1) diterangkan bahwa “Sehubungan atas dasar hak menguasai negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, terdapat bermacam – macam hak yang timbul atas permukaan bumi yang disebut dengan tanah, baik yang diberikan dan dipunyai oleh pribadi maupun bersama – sama dengan orang lain serta terhadap badan hukum”.

Hak atas permukaan bumi yang disebut tanah berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yang diberikan dan dipunyai oleh orang pribadi maupun bersama-sama dengan orang lain dan terhadap badan hukum dapat berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan. Dalam hak milik atas tanah, maka orang pribadi maupun badan hukum memiliki hak yang turun-temurun, terkuat dan terpenuh atas tanah yang mereka miliki.

Menurut A.P. Parlindungan,⁷ kata – kata terkuat dan terpenuh dimaksudkan untuk membedakan dengan hak atas tanah lainnya bahwa hak miliklah yang “ter” (paling kuat dan penuh). Oleh sebab itu, negara harus memberikan perlindungan hukum bagi setiap masyarakat yang memiliki hak atas tanah.

⁷ A.P. Parlindungan, 1993, Komentor Atas Undang – Undang Pokok Agraria, Bandung, Mandar Maju, hlm 124

Negara dalam memberikan perlindungan hak masyarakat atas tanah berupa penyelenggaraan pendaftaran tanah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang telah tersebar dari pusat hingga tingkat kabupaten/kota. Pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang berarti 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.⁸ Pendaftaran tanah ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi pihak – pihak terkait.

Pendaftaran tanah dapat dilakukan dengan dua cara yaitu pendaftaran tanah secara sistematis berupa kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.⁹ Selanjutnya dengan pendaftaran tanah secara sporadik yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian

⁸ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

⁹ Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.¹⁰ Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah di Indonesia memiliki asas dalam pelaksanaannya. Asas tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah meliputi: asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dijelaskan maksud asas pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:¹¹

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

¹⁰Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

¹¹ Penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.

Hal yang menarik dari pendaftaran tanah adalah hak milik dimana Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, mempunyai fungsi sosial serta dapat dialihkan dan beralih. Penjelasan Pasal 20 UUPA menyatakan: Dalam hal ini disebutkan sifat-sifat daripada hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak yang “terkuat dan terpenuh” yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata “terkuat terpenuh” itu dimaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak-hak lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang ter (paling)

kuat dan terpenuh. Pemenuhan pendaftaran tanah hak milik harus dilaksanakan sebaik - baiknya oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pasaman Barat guna menjamin serta memberikan kepastian hukum.

Kabupaten Pasaman Barat merupakan salah satu dari empat kabupaten/kota baru di Provinsi Sumatera Barat. Perkembangan daerah Pasaman Barat dari periode tahun 2012 – 2015 masih dikategorikan daerah ekonomi rendah dan tertinggal walaupun kaya akan lahan sawit.¹² Mengingat keadaan tersebut diragukan pendaftaran tanah sukar untuk dilaksanakan dengan maksimal. Oleh Karena itu, dalam rangka memberikan gambaran yang sebenarnya tentang bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah, berikut akan diuraikan dengan melakukan penelitian yang mengambil judul: **“PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SECARA SPORADIK ATAS TANAH HAK MILIK DI KABUPATEN PASAMAN BARAT”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penerbitan alas hak atas tanah milik adat dalam pendaftaran tanah secara sporadik di Kabupaten Pasaman Barat

¹² <http://www.pasamanbaratkab.go.id/pasbar-daerah-tertinggal-ekonomi-lemah> diakses tanggal 6 Oktober 2016 pukul 20:00 WIB

2. Bagaimana Pelaksanaan dan Kendala dalam Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Terhadap Tanah Hak Milik di Kabupaten Pasaman Barat?
3. Bagaimana perbedaan alas hak dalam pendaftaran tanah hak milik secara sporadik antara konversi atau pemindahan hak?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses penerbitan alas hak atas tanah milik adat dalam pendaftaran tanah secara sporadik di Kabupaten Pasaman Barat
2. Untuk mengetahui Pelaksanaan dan Kendala dalam Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Terhadap Tanah Hak Milik di Kabupaten Pasaman Barat?
3. Untuk mengetahui perbedaan alas hak dalam pendaftaran tanah hak milik secara sporadik antara konversi atau pemindahan hak?

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis
 - a. Untuk melatih kemampuan penulis secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa proposal penelitian.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan yang didapat selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- c. Dapat memberikan sumbangsih pemikiran baik berupa pembendaharaan konsep, metode proposisi, maupun pengembangan teori-teori dalam khasanah studi hukum dan masyarakat.
- d. Untuk menambah wawasan dan memperkuat pengetahuan tentang permasalahan yang dikaji.
- e. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan baik di bidang hukum pada umumnya maupun dibidang hukum administratif pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis, yaitu sebagai bahan informasi dan penambah wawasan cakrawala berfikir bagi penulis pribadi, dan yang memerlukannya, serta berguna sebagai penambah sumber pustaka dan sumber data bagi penulis dan pihak lain yang juga membahas mengenai pendaftaran tanah.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis – sosiologis,¹³ yaitu suatu penelitian yang menggunakan metode pendekatan terhadap masalah dengan melihat norma – norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan fakta – fakta hukum yang terdapat di lapangan.

¹³ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 133

Penelitian ini bersifat deskriptif, karena dengan penelitian ini diharapkan diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai:

1. Jenis dan Sumber Data

Data – data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data primer yaitu data yang langsung diperoleh dari penelitian lapangan (*field research*).
- b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan, berupa:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi setiap individu atau masyarakat yang berasal dari peraturan perundang – undangan, meliputi:
 - a. Undang – Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
 - b. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok – Pokok Agraria.
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah.
 - f. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

g. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara.

h. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Peraturan Pelaksana PP Nomor 24 Tahun 1997.

2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang berkaitan erat dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa, memahami dan menjelaskan bahan hukum primer berupa buku – buku yang berkaitan dengan penelitian, hasil seminar, artikel, jurnal, opini koran, dan sebagainya.

3. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dapat memberikan informasi, petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang digunakan untuk melengkapi penelitian misalnya kamus hukum, kamus besar bahasa indonesia, kamus bahasa inggris – indonesia dan sebagainya.

2. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara atau *interview* adalah studi peran antara pribadi bertatap muka (*face to face*) yakni ketika seorang pewawancara mengajukan pertanyaan – pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden. Dalam penelitian ini digunakan wawancara tidak terstruktur yaitu wawancara yang bebas dimana peneliti menggunakan pedoman

wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis – garis besar permasalahan yang ditanyakan. Responden yang dituju yaitu Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pasaman Barat, masyarakat peserta pendaftaran tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pasaman Barat.

- b. Studi Dokumen yaitu memperoleh data dengan mencari dan mempelajari buku – buku dan dokumen – dokumen yang berkaitan dengan tulisan yang dibahas. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan – bahan hukum yang terdiri dari bahan – bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, setiap bahan hukum itu harus diperiksa ulang validitas dan realibilitasnya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.¹⁴

3. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan. Setelah data – data yang diperlukan berhasil dikumpulkan maka dilakukan penyaringan data guna memisahkan data yang berkualitas dan kurang berkualitas. Data yang berkualitas akan diklasifikasikan atas data primer dan sekunder. Selanjutnya data tersebut melalui tahapan:

¹⁴*Ibid*, hlm 68

- a. *Editing* adalah pemeriksaan terhadap data yang telah terkumpul dan disaring menjadi suatu kumpulan data yang benar – benar dapat dijadikan suatu acuan akurat didalam penarikan kesimpulan nantinya.

4. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan tahap yang penting karena menentukan kualitas hasil penelitian, maka untuk penelitian ini penyusun memilih analisis kualitatif yaitu analisa data dengan cara menganalisa, menafsirkan, dan menarik kesimpulan sesuai permasalahan yang dibahas dan menuangkannya dalam bentuk kalimat – kalimat.

