

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara berdaulat yang memiliki kesatuan wilayah yang terdiri atas bumi, air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Seluruh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung merupakan hak bersama bangsa Indonesia dengan tujuan untuk pembangunan nasional.

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan pembangunan nasional yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam pembangunan nasional tanah merupakan suatu aspek yang teramat penting. Tanah merupakan kepentingan pokok manusia. Hal tersebut sudah tidak menjadi rahasia umum lagi bahwa dalam menjalani kehidupan seseorang atau suatu badan hukum memerlukan tanah untuk menjalankan kegiatan sehari-hari maupun sebagai tempat tinggal. Seiring dengan perkembangan jumlah manusia yang ada di bumi ini menyebabkan persaingan untuk mendapatkan tanah semakin sulit. Di satu sisi jumlah manusia selalu bertambah sedangkan jumlah tanah tidak bisa bertambah atau tetap. Oleh karena itu sangat dibutuhkan perhatian pemerintah dalam masalah pertanahan ini.¹

¹Angger Sigit Pramukti dan Erdha Widayanto, *Awas Jangan Beli Tanah Sengketa*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2015, hlm.1

Bersamaan dengan masalah pembangunan di Indonesia yang bertujuan meningkatkan usaha pemerataan di segala bidang, khususnya yang berhubungan dengan masalah pertanahan, perlu adanya penanganan secara khusus, mengingat pentingnya bidang pertanahan dalam menunjang pembangunan nasional. Wajarlah kiranya dalam masa pembangunan ini peranan tanah semakin menonjol, baik sebagai faktor produksi maupun wadah dalam berbagai kegiatan usaha.

Kebutuhan atas tanah dewasa ini semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk, jumlah badan usaha, dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja menjadi tempat bermukim, tempat untuk bertani, tetapi juga dapat dipakai sebagai jaminan untuk mendapatkan pinjaman di bank untuk keperluan jual beli dan sewa-menyewa.²

Dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 di sebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, oleh karena itu tentu harus adanya suatu aturan hukum yang memberikan suatu jaminan kepastian hukum mengenai pendaftaran tanah di Negara Republik Indonesia. Sebagai landasan utama pembangunan nasional dalam bidang pertanahan, sesuai dengan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “bumi, air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Dengan menyadari bahwa tanah merupakan aset paling penting dalam kehidupan manusia terutama tempat tinggal dan mata pencaharian, maka semakin dirasakan pula perlunya penataan dan penertiban di bidang pertanahan agar fungsi tanah dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya dan sebaik-baiknya bagi kepentingan seluruh rakyat di wilayah yang bersangkutan.

²Sangsun SP Florianus, *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Visimedia, Jakarta, 2008, hlm.45

Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah. Begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga UUPA memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 19 UUPA dinyatakan sebagai berikut.³

1. Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraanya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

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

³Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.152-153

Hak atas permukaan bumi yang disebut tanah berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, 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 badan hukum memiliki hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh atas tanah yang mereka miliki maka dari itu pemerintah mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar pokok-Pokok Agraria atau disebut juga dengan nama UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria), melalui pasal 19 mengamanatkan bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah RI dan bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan/pemilikan tanah.

Begitupun dengan peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, melalui pasal 3 menjelaskan tujuan dan kegunaan dari pendaftaran tanah dan salah satu produknya bernama sertipikat atas tanah tersebut, “Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.”

Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah, dengan ketentuan bahwa rakyat tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut. Atas dasar ketentuan diatas maka perlu adanya suatu tindakan oleh pemerintah serta kesadaran masyarakat dalam rangka pendataan tanah yang dimaksudkan agar adanya suatu

kepastian hukum bagi pemegang hak milik atas tanah serta pendataan yang lengkap bagi pemerintah dalam tugas sebagai penyelenggaraan negara.

Dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 Pasal 1 Angka 9 disebut bahwa pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan berdasarkan PP No.10 Tahun 1961.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui dua cara yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis menurut PP No.24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (10) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah/bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Selanjutnya pada ayat (11) dijelaskan, Pendaftaran tanah secara sporadik adalah “Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal.”

Dalam masyarakat awam, pengetahuan mengenai pendaftaran tanah dan bagaimana cara memperoleh sertifikat dan cara BPN memproses permohonan sertifikat tanah hampir tergolong bukan pengetahuan umum bagi masyarakat.. Dalam melakukan urusan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik, tidak semua masyarakat mengerti tentang prosedur pendaftarannya. Pendaftaran tanah secara sporadik memerlukan waktu yang relatif lama untuk penyelesaiannya. Hal ini didukung oleh rekapitulasi data tanah terdaftar di Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2017, didapatkan bahwa jumlah tanah terdaftar di Kabupaten Padang Pariaman adalah sebanyak 11.747,279 Ha dari

103.356 Ha. Dari data tersebut didapatkan bahwa jumlah tanah terdaftar di Kabupaten Padang Pariaman adalah 7,8% dari luas Kabupaten itu sendiri.⁴

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan mengenai pendaftaran tanah sebagai bahan penyusunan skripsi. Untuk itu penulis mengambil judul: “PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI SECARA SPORADIK DI KABUPATEN PADANG PARIAMAN”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat ditarik permasalahan antara lain :

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik di Kabupaten Padang Pariaman?
2. Apa saja hambatan-hambatan dan solusi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik di Kabupaten Padang Pariaman?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik di Kabupaten Padang Pariaman.
2. Untuk mengetahui hambatan dan solusi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik di Kabupaten Padang Pariaman.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini, manfaat yang dapat diberikan ada 2 (dua) macam yaitu manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis.

⁴Rekapitulasi Tanah Terdaftar Dari Tahun 1960 s/d 31 Juli 2017 dari Kantor ATR/BPN Kabupaten Padang Pariaman.

1. Manfaat secara teoretis

- a. Manfaat secara teoritis yang dimaksud di atas adalah untuk menambah ilmu pengetahuan penulis di bidang ilmu hukum pada umumnya, dan pengembangan ilmu hukum agraria khususnya pendaftaran tanah dalam hal ini pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik di Kabupaten Padang Pariaman.
- b. Hasil penelitian ini dapat menjadi pedoman atau rujukan dalam materi dan analisa kasus pendaftaran tanah.
- c. Melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkan dalam bentuk tulisan.

2. Manfaat praktis

- a. Manfaat praktis yang dimaksud adalah penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk perbaikan kehidupan masyarakat dan pemerintah. Sehingga dapat dijadikan bahan masukan atau pertimbangan bagi perbaikan ataupun peningkatan di dalam pelayanan pendaftaran tanah, sehingga dapat diketahui efisiensi dan efektifitasnya.
- b. Bagi masyarakat, agar dapat memahami arti penting pendaftaran tanah (memiliki sertipikat hak atas tanahnya) serta mengetahui bagaimana cara mengajukan permohonan pendaftaran tanah.

E. Metode Penelitian

1. Metode pendekatan

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris yaitu penelitian hukum dengan pendekatan aspek hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada

dalam pelaksanaan aspek hukum tersebut di lapangan, dan menemukan permasalahan yang ditemukan dalam penelitian.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah bersifat deskriptif, yaitu memaparkan hasil penelitian tentang bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik di Kabupaten Padang Pariaman. Penelitian ini pada umumnya bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik di Kabupaten Padang Pariaman.

3. Jenis Data⁵

a. Data Primer

Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian. Data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan (*field research*) dengan dilakukan wawancara di lingkungan terkait yaitu kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman dan juga kepada beberapa masyarakat yang belum memiliki sertipikat atas tanah yang dimilikinya.

b. Data Sekunder

Data sekunder (*secondary data*) yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan hukum (*library research*), yang terdiri atas:

1. Bahan hukum primer, yang berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat serta berkaitan dengan permasalahan yang diteliti yaitu:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
 - b. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA).
 - c. Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia (UI-Press), 2007, hlm 51

- d. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
2. Bahan hukum sekunder, yang berupa literatur literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam penelitian ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya yang resmi dan akurat. Data sekunder diperoleh dan dikumpulkan dari beberapa perpustakaan diantaranya :
 - a. UPT perpustakaan Universitas Andalas
 - b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
3. Bahan hukum tersier, yaitu kamus hukum dan sebagainya yang memberikan informasi guna melengkapi hasil penelitian ini.
4. Teknik Pengumpulan Data
 - a. Wawancara

Teknik wawancara yang digunakan adalah teknik wawancara semi terstruktur kepada pihak kantor ATR/BPN Kabupaten Padang Pariaman. Dimana proses wawancara yang menggunakan panduan wawancara yang berasal dari pengembangan topik sistem yang digunakan dalam mengajukan pertanyaan dan penggunaan terminologi lebih fleksibel daripada wawancara terstruktur. Tujuannya untuk menggali sebanyak-banyaknya informasi dari pihak yang dijadikan responden.
 - b. Studi Dokumen

Dalam hal ini penulis memperoleh data dengan mempelajari dokumen yang berasal dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh data, kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang diperlukan sebagai bagian penulisan. Melalui proses *editing*, yakni pengeditan seluruh data yang telah terkumpul dan disaring menjadi suatu kumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.

b. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.⁶ setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder dilakukan analisis data secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan rumus statistik, dan data tidak berupa angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan terhadap pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran terperinci mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif, dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan. Kemudian dideskripsikan ke dalam bab-bab sehingga menjadi karya ilmiah atau skripsi yang baik.

⁶ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan hukum*, Jakarta, Penerbit Rajawali, 1982, hlm 37

