

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu kekayaan utama yang dimiliki oleh bangsa Indonesia. Tanah mempunyai fungsi yang sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam dan meningkat. Dimana tanah mempunyai hubungan erat dan penting dalam kehidupan kita sebagai manusia, baik ketika kita hidup memerlukan tanah sebagai tempat untuk berpijak dan tinggal, untuk sarana perkantoran, tempat kerja, atau pun untuk sarana produksi. Disamping itu pula tanah juga berguna bagi kita ketika meninggal dunia, dimana kita memerlukan tanah untuk penguburannya. Oleh karenanya tanah merupakan faktor yang sangat penting dalam kehidupan kita.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, fungsi tanah yang sedemikian pentingnya dan perkembangan aktifitas anggota masyarakat untuk memanfaatkan tanah semakin tinggi, maka mendorong adanya pengaturan perihal tanah. Oleh karena tanah merupakan Sumber Daya Alam yang tidak dapat bertambah akan tetapi harus digunakan dan dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat, maka dibuatlah suatu peraturan.

Peraturan tersebut mengatur tentang tanah yang dituangkan dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau

biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Diikuti dengan dibuatnya peraturan perundang-undangan lainnya sebagai penjabaran dan pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria tersebut yaitu antara lain Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1960 yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam hukum Agraria pengertian tanah adalah permukaan bumi yang dalam penggunaannya sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang meliputi tubuh bumi, air, ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut Undang-Undang Pokok Agraria, dalam peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Sedangkan pengertian tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah diartikan sebagai:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
2. Keadaan bumi disuatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Di atas bidang tanah tersebut terdapat hak atas tanah, baik yang dimiliki secara perorangan maupun badan hukum. Hak-hak atas tanah tersebut menurut Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) terdiri dari:

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha;
3. Hak Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa;
6. Hak Membuka Tanah;
7. Hak Memungut Hasil Hutan;
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang ditetapkan oleh Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa tanah merupakan faktor penting dalam kehidupan manusia, maka sehubungan dengan itu, akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.<sup>1</sup> Pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus kongkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk

---

<sup>1</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24, LN No. 59 Tahun 1997, TLN. No.3696. Penjelasan umum, alinea 1.

memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.<sup>2</sup>

Dalam kenyataannya ternyata hingga kini tanah-tanah di Indonesia, masih banyak dijumpai tanah yang belum terdaftar di Kantor Pertanahan yaitu tanah yang berstatus bekas Hak Milik Adat. Hal ini sangat beresiko tinggi terhadap kemungkinan munculnya gangguan-gangguan dari pihak ke-3 (ketiga) yang hendak memiliki tanah tersebut dengan itikad tidak baik. Misalnya dengan penyerobotan atas tanah bekas Hak Milik Adat yang belum terdaftar. Kemungkinan ini dikarenakan pemilik tanah bekas Hak Milik Adat tersebut tidak mempunyai bukti yang cukup kuat, yang dapat menyatakan bahwa mereka adalah benar-benar pemilik tanah yang bersangkutan.

Belum terdaftarnya tanah-tanah khususnya berstatus bekas Hak Milik Adat tersebut, mengakibatkan mereka tidak memiliki surat tanda bukti hak atas kepemilikan tanahnya. Dasar yang dijadikan pegangan mereka sebagai pemilik tanah umumnya adalah Petuk Pajak Bumi/*Landrente*, Girik, Verponding Indonesia, yang sebenarnya merupakan surat tanda pembayaran pajak atas tanah yang bersangkutan. Kuitansi biasanya juga dijadikan sebagai pegangan bahwa mereka adalah pemilik atas tanah yang bersangkutan. Kuitansi ini diperoleh sebagai tanda peralihan hak atas tanah yang dilakukan melalui jual beli yang secara di bawah tangan.

Demikian pula halnya di Kelurahan Sunter Jaya, di Kecamatan Tanjung Priok Kotamadya Jakarta Utara. Di wilayah tersebut masih banyak tanah-tanah yang

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

dijumpai belum terdaftar, seperti tanah yang berstatus bekas Hak Milik Adat, yang mana pemilik tanahnya tidak memiliki sertipikat, akan tetapi mereka hanya mempunyai surat-surat sebagaimana tersebut di atas.

Pengenaan dan penerimaan pembayaran pajak kepada Pemerintah pun, oleh mereka diartikan sebagai pengakuan hak pembayar pajak atas tanah yang bersangkutan oleh Pemerintah. Jika ada gangguan, pembayar pajak mengharapkan memperoleh perlindungan dari Pemerintah. Padahal surat-surat tersebut bukanlah bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat. Oleh karenanya masih harus didukung dengan bukti-bukti lain baik tertulis maupun lisan seperti kesaksian-kesaksian.<sup>3</sup>

Sebagai konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib memberikan jaminan kepastian hukum terhadap gangguan pihak lain. Karena dalam kenyataannya sampai dengan saat ini masih sedikit bidang tanah yang terdaftar khususnya di Kelurahan Sunter Jaya, Kecamatan Tanjung Priok Kotamadya Jakarta Utara. seyogianya tetap dipertahankan asas bahwa ketiadaan alat bukti tertulis tidak menjadi penghalang bagi seseorang yang mempunyai alas hak yang sah untuk membuktikan hak atas tanahnya melalui tata cara pengakuan hak berdasarkan penguasaan secara *de facto* selama jangka waktu tertentu dan diperkuat dengan kesaksian masyarakat serta lembaga yang berwenang. Selain pemberian jaminan kepastian hukum tersebut negara juga

---

<sup>3</sup> Arie S. Hutagalung, "Prosedur, data yang diperlukan dan syarat-syaratnya," <[Http://www.lrmadevita.com](http://www.lrmadevita.com)>, diakses 21 Februari 2008.

berkewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap hak atas tanah yang dipunyai perseorangan atau masyarakat hukum adat.<sup>4</sup>

Sehubungan dengan itu penulis tertarik untuk meneliti permasalahan yang terjadi dalam praktek penyelenggaraan pendaftaran tanah. Khususnya pendaftaran tanah secara sporadik di Kelurahan Sunter Jaya, Kecamatan Tanjung Priok Kotamadya Jakarta Utara yang merupakan obyek penelitian penulis.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, maka dapat diketahui faktor-faktor penyebab dari masih banyaknya tanah di wilayah tersebut tidak didaftarkan. Penulis juga ingin mengetahui bagaimana cara dari pemerintah melalui Kantor Badan Pertanahan Nasional untuk memberikan kesadaran hukum bagi masyarakat untuk dapat mendaftarkan tanahnya.

## **B. Pokok Permasalahan**

Bedasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan banyaknya tanah bekas Hak Milik Adat yang belum terdaftar di Kelurahan Sunter Jaya, Kecamatan Tanjung Priok Kotamadya Jakarta utara?
2. Bagaimanakah upaya pemerintah melalui Kantor Pertanahan dalam memberikan kesadaran hukum bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya?

---

<sup>4</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001), hal. 159-160.

### C. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan normatif untuk mengetahui norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

Penelitian secara normatif juga didukung oleh data kepustakaan yang terdiri atas:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan misalnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan peraturan lainnya.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer yang terdiri atas sejumlah buku-buku kepustakaan yang membahas masalah pertanahan, pendaftaran tanah dan permasalahannya, buku-buku lain yang berkaitan dengan kenotariatan, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), makalah-makalah, laporan hasil penelitian, rubrik atau artikel dalam berbagai media cetak seperti koran, majalah dan internet yang berkaitan dengan pembahasan yang ditulis.

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan tentang bahan hukum sekunder yaitu macam-macam bahan yang menjadi acuan pembahasan agar lebih mendalam seperti kamus-kamus hukum.

Selain bahan-bahan hukum tersebut di atas, untuk mendukung penelitian ini penulis juga melakukan wawancara dengan narasumber di Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Utara, di Kantor Kecamatan Tanjung Priok Kotamadya Jakarta Utara dan di Kantor Kelurahan Suter Jaya Kotamadya Jakarta Utara yang menguasai obyek penelitian. Selanjutnya data yang diperoleh tersebut diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu metode analisis data berdasarkan teori-teori hukum, konsep-konsep hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta hasil wawancara dengan narasumber yang menguasai obyek penelitian. Oleh karenanya akan di peroleh data yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti, sehingga terbentuk evaluatif analitis.

#### **D. Sistematika Penulisan**

Penyusunan tesis ini akan dibuat dalam bentuk penulisan dengan sistematika sebagai berikut:

- |        |   |
|--------|---|
| Bab I  | Merupakan bab yang berisi dengan latar belakang masalah, metode penelitian dan sistematika penulisan. |
| Bab II | Merupakan isi tesis ini, dalam Bab ini terdiri dari Sub A yang menguraikan tentang                    |



pengertian pendaftaran tanah, asas-asas yang berlaku dalam pendaftaran tanah, tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah, obyek pendaftaran tanah, sistem pendaftaran tanah dan sistem publikasi yang digunakan, serta kegiatan pendaftaran tanah yang meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pendaftaran tanah untuk pemeliharaan data. Sub B menguraikan tentang pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik di Kelurahan Sunter Jaya, Kecamatan Tanjung Priok Kotamadya Jakarta Utara. Sub C analisis mengenai faktor-faktor penyebab banyaknya tanah bekas Hak Milik Adat yang belum terdaftar di Kecamatan Tanjung Priok Kotamadya Jakarta utara dan upaya-upaya yang dilakukan pemerintah melalui Kantor Pertanahan untuk memberikan kesadaran hukum bagi masyarakat agar mendaftarkan tanahnya.

### Bab III

Merupakan bab terakhir dari tesis ini yang berisikan kesimpulan dari pembahasan sebelumnya dan saran-saran dari penulis

berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh penulis.

