

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang menjadi sumber penghidupan masyarakat Indonesia memberi peran vital dalam kaitannya dengan pembangunan nasional. Tanah jelas menjadi aspek utama dan penting dalam pembangunan, dimana seluruh kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat memerlukan tanah untuk melakukan kegiatan tersebut. Masyarakat, dalam mengusahakan tercapainya kesejahteraan hidup, memerlukan kepastian atau jaminan atas kepemilikan tanah, yang pada akhirnya mampu menghindari konflik atau klaim diantara sesama masyarakat.

Usaha pemerintah untuk membantu masyarakat dalam memperoleh jaminan atas kepemilikan tanah, maka pemerintah mendirikan lembaga pertanahan. Bangsa Indonesia memiliki Lembaga Pertanahan pertama kali ditandai dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 1961 sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ini, maka untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 itu telah berlangsung era baru dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah di Indonesia yaitu dengan berlakunya pendaftaran tanah secara *uniform* atau secara seragam di seluruh Indonesia baik terhadap hak-hak atas tanah yang untuk sementara masih diatur oleh ketentuan yang berada diluar Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Pasal tersebut diatas menyatakan bahwa pendaftaran tanah harus dilaksanakan seteliti mungkin dengan menghormati hak-hak adat daerah atau desa. Karena pentingnya pendaftaran tanah tersebut, maka baik petugas

pendaftaran maupun masyarakat diminta untuk saling membantu agar tercapai apa yang menjadi tujuan pokok dari pendaftaran tanah itu sendiri.¹

Tujuan dikeluarkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada hakikatnya adalah guna mewujudkan apa yang digariskan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik bagi pembangunan Nasional yaitu dengan memberikan kepastian hukum dipandang perlu mengadakan penyempurnaan tentang Peraturan Pendaftaran Tanah. Peraturan Pendaftaran Tanah hasil penyempurnaan itu dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 1997. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah sekarang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 1997 dengan dilampiri Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa:²

Pendaftaran tanah adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian setipikat sebagai 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.

Dengan pendaftaran tanah baik yang dimiliki oleh masyarakat maupun oleh badan hukum ke Kantor Pertanahan, pemilik tanah dapat mendapatkan

¹ Mujiono, *Hukum Agraria*, Liberty, Yogyakarta 1992, Hlm. 24

² Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

tanda bukti berupa sertipikat tanah yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.³ Jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang berbunyi sebagai berikut: “*Untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah*”.⁴

Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) juga menyatakan bahwa pendaftaran tanah meliputi pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁵

Untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, yang telah disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah yang dimaksud Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya dalam bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

³ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Malang, UB Press, 2011, hlm.42.

⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁵ R Subekti dan R Tjitrosudibia, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, Pranadya Paramita, Bandung, 2004, hlm. 521.

Berdasarkan pengertian di atas dapat diketahui bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan daftar tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan dengan cara pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.⁶ Pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadis adalah pendaftaran tanah yang meliputi beberapa obyek saja dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan secara individu atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadis adalah pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individu atau massal.⁷

Dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan khususnya dalam mempercepat dan meningkatkan pelaksanaan pendaftaran tanah serta untuk menghilangkan anggapan masyarakat bahwa pengurusan sertipikat itu lama dan berbelit-belit, maka Pemerintah dituntut untuk lebih aktif dan tidak hanya bersifat menunggu pada masyarakat yang ingin mendaftarkan tanahnya. Oleh sebab itu sejak tahun anggaran 1994/1995 Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional telah melaksanakan Proyek Ajudikasi Pertanahan atau yang lebih dikenal dengan Proyek Ajudikasi dengan bantuan Bank Dunia. Proyek Ajudikasi bidang pertanahan merupakan proyek nasional yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).⁸

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2005.

⁷ Hadi Setia Tunggal, *Pendaftaran tanah beserta peraturan pelaksanaannya*, Harvindo, Jakarta, 1991, hlm. 1.

⁸ Syarie Trie Anggraeni, 2008, *Pelaksanaan Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah Melalui Proyek Nasional Agraria (Studi di Kelurahan Bandungrejosari Kecamatan Sukun Kota Malang)*, Jurnal, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang, Hlm .5-7

Untuk melaksanakan legalisasi aset pertanahan, Badan Pertanahan Nasional berusaha meningkatkan pemberian pelayanan kepada masyarakat dengan mengadakan kegiatan pensertipikatan secara massal melalui kegiatan Proyek Ajudikasi, Program Operasi Nasional Agraria (PRONA), Program Operasi Daerah Agraria (PRODA), Program Operasi Nasional Agraria (PRONA) Swadaya sebagaimana dimaksud dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 630.1-1996 tanggal 3 Juli 1996 tentang pelaksanaan kegiatan Program Operasi Nasional Agraria (PRONA), Program Operasi Daerah Agraria (PRODA), Program Operasi Nasional Agraria (PRONA) Swadaya.⁹

Sasaran dari kegiatan Program Operasi Nasional Agraria (PRONA), dan Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) adalah masyarakat golongan ekonomi lemah dengan maksud masyarakat yang karena keadaan perekonomiannya tidak mungkin untuk dapat membiayai semua pungutan biaya yang diperlukan untuk memperoleh sertipikat sehingga oleh karenanya perlu mendapat perhatian dari pemerintah.¹⁰

Wilayah Kabupaten Sukoharjo, pelaksanaan pensertipikatan massal melalui Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) ini masyarakat tidak dikenakan biaya pendaftaran karena biaya operasional sepenuhnya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) adalah rangkaian kegiatan pensertifikatan tanah secara sistematis, pada suatu wilayah administrasi desa/kelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya. Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) bertujuan memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran

⁹ Marthinus Mesak Mandala, 2016. *Pelaksanaan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Dalam Rangka Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Kabupaten Barito Timur. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Atmajay Yogyakarta.*

¹⁰ Adiran Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya, Cet. 4*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010. Hlm.71

tanah di seluruh Indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Sasaran Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) adalah bidang tanah yang belum bersertifikat yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh perorangan atau badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan.

Jadi, dengan pendaftaran tanah melalui Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) ini, dalam hal ini pemerintah Kabupaten Sukoharjo memberikan rangsangan kepada pemegang hak atas tanah agar mau mendaftarkan tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sebaik-baiknya sengketa-sengketa tanah yang sifatnya strategis, dengan jalan memberikan kepada mereka (pemegang hak atas tanah) berbagai fasilitas atau kemudahan. Adapun bentuk fasilitas atau kemudahan yang diberikan oleh pemerintah kepada pemegang hak atas tanah itu adalah dalam pelaksanaan kegiatan Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) untuk semua biaya, meliputi biaya pendaftaran hak, biaya pengukuran, biaya pemeriksaan tanah adalah gratis (pemohon tidak dipungut biaya) dalam hal pembiayaan dan proses penyelesaian sertipikat hak tanahnya ditanggung oleh negara.¹¹

Hal ini sejalan dengan pernyataan Bupati Sukoharjo, H. Wardoyo Wijaya SH., MH mentargetkan tahun 2019, seluruh tanah di Kabupaten Sukoharjo bebas dari sertifikat Letter C. Guna mencapainya, ia meminta kepada para Camat dan Kepala Desa se-Kabupaten Sukoharjo untuk bekerja keras tanpa mengharapkan imbalan dan dapat menjadi obyek percontohan nasional sebagai Kabupaten tertib Sertifikat.¹² Melalui program Program Operasi Nasional Agraria (PRONA), dan Program Operasi Daerah Agraria (PRODA), masyarakat mendapatkan kesempatan untuk mensertifikasi tanahnya dengan gratis.

¹¹ Maria Tyas Ferina Hapsari, *Program Nasional Agraria*, Tersedia: <http://www.hukumproperti.com/pertanahan/program-nasional-agraria/>, 2015. Diakses Sabtu, 2 September 2017.

¹² Admin, *Pemkab Sukoharjo Menuju Kabupaten Tertib Sertifikat*. Tersedia: <http://www.sukoharjokab.go.id/id>, 2017. Diakses Sabtu, 2 September 2017.

Sampai akhir tahun 2016 legalisasi aset melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) mencapai 1.064.151 bidang tanah atau sekitar 60.20% dari target 1.670.000 bidang di seluruh Indonesia.¹³ Untuk Kabupaten Sukoharjo realisasi pembuatan sertifikat tanah bersubsidi pada tahun 2016 hanya 40 persen dari 1.793 bidang dengan nominal Rp 439,2 juta. Rendahnya realisasi tersebut, karena terbitnya PP No 128/2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria, di mana biaya pembuatan sertifikat tanah untuk kegiatan Program Operasi Daerah Agraria (PRODA), sama dengan kegiatan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sukoharjo terus melanjutkan program pembuatan sertifikat tanah bersubsidi untuk warga kurang mampu. Dari target 1.793 bidang tanah untuk dibuatkan sertifikatnya, sampai dengan tahun ini, sudah sebanyak 1.308 yang selesai dan telah diserahkan kepada pemilik tanah.¹⁴

Sebagai salah satu faktor penting bagi terlaksananya program pendaftaran tanah, maka tingkat kesadaran masyarakat perlu diperhatikan, terutama terhadap individu yang memiliki tanah sekaligus yang berkepentingan terhadap pengelolaan tanah tersebut. Untuk itu, masyarakat perlu didekati agar timbul keinginan atau kesadaran untuk melakukan pendaftaran tanah. Oleh karenanya menjadi tugas di Kantor Pertanahan sebagai institusi yang bertugas dan bertanggungjawab di bidang pertanahan untuk selalu berupaya melakukan sosialisasi terhadap kebijakan-kebijakan Pemerintah di bidang pertanahan kepada masyarakat.

Dengan beberapa alasan yang telah diungkapkan di atas mendasari penelitian ini penulis mengambil judul: “PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIK UNTUK JAMINAN KEPASTIAN HUKUM HAK ATAS

¹³ <http://www.bpn.go.id/BERITA/Siaran-Pers/pager/662/page/31>

¹⁴ <https://joglosemar.co/2017/05/sertifikasi-tanah-bersubsidi-di-sukoharjo-capai-1-308-bidang.html>

TANAH MELALUI PROGRAM OPERASI DAERAH AGRARIA (PRODA)
DI KECAMATAN POLOKARTO KABUPATEN SUKOHARJO”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis mengemukakan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses pelaksanaan pendaftaran secara sistematis melalui Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) memberikan jaminan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah?
2. Apa saja faktor penghambat pelaksanaan pendaftaran secara sistematis melalui Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Tujuan Objektif
 - a. Untuk mengkaji apakah pelaksanaan pendaftaran secara sistematis melalui Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) sudah memberikan jaminan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah;
 - b. Untuk mengkaji faktor penghambat pelaksanaan pendaftaran secara sistematis melalui Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) dan solusinya.
2. Tujuan Subjektif
 - a. Menambah dan memperluas pengetahuan penulis mengenai kepastian hukum pelaksanaan pendaftaran secara sistematis melalui Program Operasi Daerah Agraria (PRODA);

- b. Menambah dan memperluas pengetahuan penulis mengenai faktor penghambat pelaksanaan pendaftaran secara sistematis melalui Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) dan solusinya;
- c. Menambah pengetahuan penulis mengenai pemahaman perundangan tentang pendaftaran tanah dalam teori dan praktek di lapangan;
- d. Memenuhi persyaratan akademis guna memperoleh gelar Magister (S2) bidang hukum di Program Studi Kenotariatan Universitas Sebelas Maret Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis sendiri, serta bagi pembaca, sehingga akan memperkaya khasanah pengetahuan, utamanya di bidang hukum. Adapun manfaat yang di dapat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a. Diharapkan dengan selesainya penelitian ini maka akan bermanfaat pada pengembangan ilmu hukum.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu pengetahuan baru bagi pendaftar tanah, maupun yang mempunyai tugas yang erat kaitannya dengan pelayanan pendaftaran tanah.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan pula dapat menjadi referensi dan acuan bagi para pihak yang pada kesempatan lain mempunyai minat yang sama dengan penulis untuk mengkaji permasalahan yang sama.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas pertanyaan penulis dan mungkin pula masyarakat luas mengenai persoalan yang penulis angkat pada penelitian ini.
- b. Sebagai bahan masukan dan sebagai referensi bagi pihak terkait.