

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan sumber daya alam yang sangat diperlukan manusia untuk mencukupi kebutuhan baik yang langsung untuk kehidupannya seperti misalnya untuk bercocok tanam guna mencukupi kebutuhannya (tempat tinggal), maupun untuk melaksanakan usahanya seperti untuk tempat perdagangan, industri, pendidikan, pembangunan sarana dan prasarana lainnya.¹ Selain berbagai manfaat yang diperlukan diatas, tanah juga terdapat berbagai macam kendala.

Kendala yang dihadapi adalah pertumbuhan penduduk terus meningkat, sedangkan ketersediaan tanah yang sangat terbatas. Karena terbatasnya tanah yang tersedia dan kebutuhan akan tanah semakin bertambah, dengan sendirinya akan menimbulkan benturan-benturan kepentingan akan tanah, yang berakibat akan menimbulkan permasalahan atas tanah.² Seperti contohnya mengakui hak milik atas tanah orang lain.

¹ Suardi, *Hukum Agraria*, IBLAM , Jakarta,, 2005, Hlm. 1.

² *Ibid.*

Seiring dengan kemajuan zaman, maka kebutuhan akan tanah semakin meningkat baik untuk kepentingan pribadi atau korporasi sedangkan luas tanah yang dapat digunakan manusia sangat terbatas, disamping itu tanah merupakan kebutuhan hidup yang sangat mendasar. Hal ini mengakibatkan tanah mempunyai arti penting bagi kelangsungan hidup manusia, karena disanalah manusia hidup, tumbuh dan berkembang, bahkan secara sekaligus merupakan tempat dikuburkan pada saat meninggal dunia.³

Hak milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah hak milik yang dimilikinya tersebut, yang hampir sama dengan kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya.⁴

Dalam perkembangannya alas hak atas tanah ini dikenal dengan Surat Keterangan Tanah. Surat keterangan camat tentang tanah ini diperlukan sebagai alas hak terhadap pengalihan tanah-tanah yang belum bersertipikat yang masih merupakan tanah Negara yang dapat dialihkan atau diganti-rugikan oleh atau dihadapan camat yang secara umum disebut dengan suratpernyataan pelepasan hak dengan ganti rugi.

³ Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Gunung Agung, Jakarta, 1982, Hlm 197

⁴ Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan : Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2004, Hlm 30.

Proses mendapatkan hak milik atas tanah seperti ini jika merujuk pada undang-undang pokok agraria, surat keterangan tanah merupakan proses awal atau alas hak untuk mendapatkan sertipikat hak atas tanah. Namun dengan mengantongi surat keterangan tanah tersebut masyarakat merasa haknya sudah aman dan terlindungi, meskipun dalam praktek penerbitan Surat Keterangan Tanah banyak hal negatif yang dijumpai.

Pengajuan pendaftaran tanah guna mendapatkan sertipikat belumlah terlaksana sebagaimana mestinya disebabkan adanya kendala-kendala seperti halnya Indonesia, lamanya waktu pendaftaran di beberapa wilayah serta faktor biaya pendaftaran tanah yang cukup tinggi sehingga bagi yang perekonomiannya rendah menganggap cukup hanya dengan memiliki Surat keterangan ganti rugi saja sebagai alas hak, hal-hal inilah yang menyebabkan masih rendahnya kesadaran dari masyarakat dalam hal pensertipikatan atas tanah. Sehingga masyarakat lebih memilih memakai Surat Keterangan Tanah yang dibuat oleh Camat ataupun Lurah dan Kepala Desa yang mana harganya lebih terjangkau.

Secara umum, kasus sengketa muncul karena adanya “ *claim* ” kepemilikan hak milik. Selama ini banyak anggota masyarakat yang menempati, menguasai, atau merasa memiliki hak atas tanah dan bangunan hanya berdasarkan pada kebiasaan yang turun temurun.⁵

Sebagai upaya untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum, maka dalam setiap proses penetapan suatu hak atas tanah, harus dilakukan

⁵ Eko Yulian Isnur, *Tata Cara Mengurus Surat-surat Ruman dan Tanah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2008, Hlm, 9 .

penelitian yang mencakup data yuridis, data fisik maupun data administrasi. Data yuridis adalah, dasar hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah yang dimaksud. Data fisik, merupakan kepastian mengenai letak, batas-batas serta luas tanah. Sedangkan data administrasi adalah bukti-bukti surat yang memberikan keterangan tertulis atas data yuridis dan data fisik. Data administrasi ini merupakan bahan kelengkapan yang menjadi dasar pertanggungjawaban BPN dalam menerbitkan suatu hak atas tanah.⁶

Lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria yang dikenal dengan UUPA, pada Pasal 19 dinyatakan untuk menciptakan kepastian hukum pertanahan. Pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah terhadap tanah yang telah didaftarkan selanjutnya diberikan tanda bukti hak atas tanah, dan alat bukti ini merupakan bukti kuat mengenai kepemilikan tanah atau yang kita kenal dengan sertipikat hak atas tanah.⁷

Masalah tanah merupakan hal yang krusial dan sering menimbulkan potensi sengketa yang berkepanjangan. Oleh karena itu, Pendaftaran tanah merupakan salah satu usaha dari pemerintah untuk mengatasi permasalahan tersebut, bahwa dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum pada tanah tertentu yang

⁶ *Ibid*, Hlm, 22

⁷ Rinto Manulang, *Segala Hal Tentang Tanah, Rumah dan Perizinannya*, Buku Pintar ,yogyakarta, 2011, Hlm.5.

dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang punya dan beban-beban apa yang ada di atasnya.⁸

Atas dasar ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA, kepada pemegang hak atas tanah diberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.⁹

Permasalahan hukum yang timbul dalam hal pembuatan akta tanah oleh Camat pada umumnya disebabkan oleh kondisi diri pribadi dari Camat itu sendiri, seperti misalnya seringkali Camat melakukan kesalahan dan Camat kurang menguasai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kesalahan-kesalahan yang sering dibuat oleh Camat antara lain tidak melakukan pengecekan sertipikat asli di Kantor Pertanahan dan kesalahan dalam pembuatan bagian-bagian akta dalam formulir akta otentik yang seringkali tidak sesuai dan menyalahi ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

kesalahan-kesalahan yang dilakukan Camat ini dapat menimbulkan akibat hukum yang merugikan para pihak. Oleh karena itu kemungkinan Camat melakukan kesalahan dan kelalaian masih tetap terbuka,

⁸ Efendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, Hlm 95

⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Buku 1, Kencana, Jakarta, 2005, Hlm, 11

Ketidaktepatan Camat dalam melakukan pencatatan transaksi atas tanah sehingga dikhawatirkan terbitnya akta jual beli ganda terhadap satu objek (bidang tanah) yang sama. Hal ini disebabkan karena administrasi pertanahan yang ada pada kantor kecamatan kurang lengkap.

Salah satu kasus yang terjadi yaitu di Desa Air Anyir Surat Keterangan Tanah yang dimiliki masyarakat desa Air Anyir itu merangkap dua, masalahnya didalam surat keterangan tanah tersebut adanya perbedaan ukuran dan letak tanah. Surat yang diterbitkan oleh Camat dengan Kepala Desa itu berbeda, karena kurangnya pengetahuan tentang masalah tanah dan tingkat pendidikan yang tidak berhubungan dengan Camat sebagai Kepala Wilayah menyebabkan pelayanan kepada masyarakat umumnya dibidang pertanahan dan khususnya tentang pendaftaran tanah kurang maksimal sehingga menimbulkan masalah-masalah baru dan timbulnya penyimpangan-penyimpangan dalam proses pendaftaran tanah.

Atas dasar itulah, penulis tertarik untuk membahas dan melakukan penelitian dengan judul “ Analisis Hukum terhadap Surat Keterangan Hak Atas Tanah yang di Keluarkan Kecamatan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah“.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah berdasarkan judul penelitian adalah :

1. Bagaimanakah keberadaan hukum surat keterangan hak atas tanah yang dikeluarkan kecamatan merawang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ?
2. Bagaimana proses penyelesaian kasus tumpang tindih terhadap surat keterangan hak atas tanah yang dikeluarkan kecamatan merawang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum surat keterangan hak atas tanah yang dikeluarkan kecamatan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
2. Untuk mengetahui proses penyelesaian terhadap kasus tanah tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi peneliti

Penelitian ini disamping sebagai tugas akhir untuk menyelesaikan program strata satu, juga diharapkan bermanfaat sebagai kajian terhadap permasalahan tanah.

2. Bagi Universitas Bangka Belitung

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu sumbangsih sederhana untuk pengetahuan akademis dan sebagai literatur yang dapat

dijadikan rujukan ataupun perbandingan bagi mahasiswa hukum lainnya yang mempelajari masalah tanah.

3. Bagi masyarakat

Agar dapat memahami arti penting pendaftaran tanah (memiliki sertipikat hak atas tanahnya).

E. Kerangka Teori

Menurut hukum adat yang merupakan dasar dari hukum tanah nasional yang berlaku pada saat ini sebagaimana termuat dalam UUPA, peralihan hak atas tanah yang menjadi obyek jual beli telah terjadi sejak ditandatanganinya akta jual beli dihadapan PPAT yang berwenang dan dibayarnya harga oleh pembeli kepada penjual. Pemindahan hak atas tanah yang menjadi obyek jual beli berartipemindahan penguasaan secara yuridis dan secara fisik.¹⁰

Tanah menurut UUPA adalah, hanya permukaan bumi saja. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, adalah sebagai berikut : “ atas dasar hak menguasai Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum lainnya”.

Jikapun seseorang memiliki hak atas tanah yang merupakan hak milik, yang hak atas tanah tersebut merupakan hak yang paling sempurna

¹⁰ Sahat H.M.T. Sinaga, *Jual Beli Tanah Dan Pencatatan Peralihan Hak*, Pustaka Sutra, Bandung, 2007, Hlm, 19.

dan terpenuhi sifat dan kewenangannya dibanding dengan hak-hak lain yang ada dan berlakuseseuai dengan hak-hak lain yang ada dan berlaku sesuai dengan ketentuan perundangan agraria di Indonesia.¹¹

Subekti dan Tjitro Subono (1985) , hukum agraria adalah keseluruhan ketentuan hukum perdata, tata negara, tata usaha negara, yang mengatur hubungan antara orang dan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara, dan mengatur pula wewenang yang bersumber pada hubungan tersebut, misalnya jual beli tanah, sewa menyewa tanah.

Prof. E. Utrecht, S.H. (1960) menyatakan bahwa hukum agraria adalah menjadi bagian dari hukum tata usaha negara, karena mengkaji hubungan-hubungan hukum antara orang dan bumi, air dan ruang angkasa yang melibatkan pejabat yang bertugas mengurus masalah agraria, misalnya pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat tanah.¹²

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagaimana tercantum dalam ketentuan pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 antara lain :

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

¹¹ Rinto Manulang, *Op.Cit.* Hlm, 9-10.

¹² Suardi, *Op.Cit.* Hlm, 4.

3. Asas terjangkau menunjuk pada keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
4. Asas mutakhir menunjuk pada kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya.¹³

Dalam perkembangannya alas hak atas tanah ini dikenal dengan Surat Keterangan Tanah. Surat keterangan camat tentang tanah ini diperlukan sebagai alas hak terhadap pengalihan tanah-tanah yang belum bersertipikat yang masih merupakan tanah Negara yang dapat dialihkan atau diganti-rugikan oleh atau dihadapan camat yang secara umum disebut dengan surat pernyataan pelepasan hak dengan ganti rugi. Surat keterangan camat tentang tanah tersebut merupakan alas hak yang digunakan apabila akan diajukan upaya untuk meningkatkan status tanah tersebut menjadi sertipikat hak atas tanah di Kantor Pertanahan setempat.

Diantara demikian banyaknya perikatan dalam masyarakat banyak kejadian diantaranya jual beli, yang merupakan pemindahan hak atas tanah, hal ini sangat penting karena bisa saja kejadian tersebut yang semula tidak bermasalah kemudian timbul masalah karena dimuka hukum hak yang dimiliki seseorang bisa saja di gugat oleh pihak lain. Walaupun hal tersebut telah terjadi puluhan tahun lampau karena tidak ada kekuatan hukum yang melarang seseorang untuk melakukan gugatan jika memiliki bukti yang kuat. Yang sering terjadi dikalangan masyarakat terutama di

¹³ Florianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Transmedia Pustaka, Jakarta, 2009 , Hlm, 18.

daerah-daerah adalah saling mengakui suatu tempat tanah di satu lokasi merupakan miliknya. Hal ini disebabkan di beberapa daerah tanah tersebut masih belum mempunyai hak sesuai kepada hak-hak yang ada dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Disamping itu juga karena belum terdaftarnya tanah-tanah tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan kedudukannya tanah terbagi menjadi tanah yang bersertipikat dan tanah yang belum bersertipikat. Tanah yang bersertifikat adalah tanah yang memiliki hak dan telah terdaftar di kantor pertanahan setempat sedangkan tanah yang belum bersertipikat merupakan tanah yang belum memiliki hak tertentu dan status tanahnya masih merupakan tanah Negara. Dalam hal ini surat keterangan camat termasuk terhadap tanah yang belum bersertifikat.

Berkaitan dengan eksistensi penguasaan hak atas tanah dalam surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh camat, bukanlah pemberian suatu hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum karena camat tidak memiliki wewenang dan kapasitas untuk itu.¹⁴

Padahal untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum apabila tanah sudah dikuasai oleh masyarakat atau badan hukum pemerintah, swasta dan sosial yang waktunya cukup lama, dan tidak ada sanggahan dari pihak lain, berarti tanah itu sudah menjadi tanah negara bebas. Oleh karena itu diperlukan pembuktian tertulis yang diketahui oleh

¹⁴ Erwin, *Eksistensi Penguasaan Hak Atas Tanah Berstatus Surat Keterangan Tanah (SKT) sebagai Objek Jaminan*, Jurnal Hukum Progresif Edisi VII, Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung, 2013, Hlm, 769.

lurah atau kepala desa, dan camat setempat, sehingga dapat merupakan salah satu alat bukti kepastian hak.¹⁵

F. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

penelitian ini termasuk penelitian hukum yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang secara deduktif dimulai analisa terhadap pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur terhadap permasalahan diatas.

Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sedangkan penelitian hukum yuridis maksudnya penelitian yang mengacu pada studi kepustakaan yang ada ataupun terhadap data sekunder yang digunakan.¹⁶

b. Metode pendekatan

Berdasarkan sifat umum dari tujuan penelitian dan pendekatan data yang dikumpulkan, metode pendekatan penelitian ini adalah pendekatan yang bersifat deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan

¹⁵ B.F.Sihombing, *Evolusi kebijakan pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, PT Toko Gunung Agung Tbk , Jakarta, 2004 , Hlm, 163.

¹⁶ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT.Aditya Bakti, Bandung, 2004 , Hlm, 52-54.

antara suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.¹⁷

Pendekatan kualitatif maksudnya bahwa apa yang ingin diperoleh dan dikaji oleh sebuah penelitian kualitatif adalah pemikiran, makna, cara pandang manusia mengenai gejala-gejala yang menjadi fokus penelitian. makna pemikiran dan sebagainya adalah sebuah gagasan, bukan sebuah gejala.¹⁸

c. Sumber Data

Dalam penelitian ini menggunakan data yang bersifat primer dan sekunder, tetapi juga menggunakan data yang bersifat tersier yaitu gabungan data yang bersifat primer maupun yang bersifat sekunder. Data primer yaitu data yang didapat langsung dari informan dilapangan, Kantor Kecamatan Merawang dan Kantor Kepala Desa Air Anyir. Sementara itu sumber data pelengkap didapat dari data sekunder yaitu bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti pustaka dibidang ilmu hukum, hasil penelitian dan karya ilmiah dibidang hukum baik dari koran maupun internet. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan Kamus Hukum.

d. Metode Pengumpulan Data

¹⁷ Amirudin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, Hlm.25

¹⁸ Burhan Ashshofa, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, Hlm.57.

Berdasarkan ruang lingkup, tujuan, dan pendekatan dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang akan digunakan adalah :

1. Studi Lapangan yaitu metode pengumpulan data dengan cara terjun langsung kedalam obyek penelitian yang berupa :

Tanya jawab secara langsung dengan responden terutama para informan yang banyak mengetahui tentang masalah-masalah yang diteliti, atau dengan kata lain penulis lebih condong menggunakan wawancara mendalam yang merupakan prosedur yang dirancang untuk membangkitkan pertanyaan-pertanyaan secara bebas yang dikemukakan secara terus terang.

2. Studi kepustakaan terhadap yang meliputi sumber primer, yaitu undang-undang tentang Agraria dan studi dokumen sebagai bukti perbuatan telah diterapkan ; sumber sekunder yaitu buku-buku literatur ilmu hukum seta tulisan hukum lainnya yang relevan dengan permasalahan.¹⁹

e. Analisis dan Pengolahan Data

Data yang telah terkumpul kemudian diolah dengan cara melakukan pemeriksaan data. Pemeriksaan data adalah mengoreksi apakah data yang telah terkumpul sudah cukup lengkap, sudah benar dan sudah sesuai/relevan dengan masalah. Setelah dilakukan pemeriksaan maka dilakukanlah rekonstruksi data yaitu menyusun

¹⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, Hlm 62

ulang data secara teratur, berurutan dan logis sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan. Yang terakhir dilakukan sistematisasi data yaitu menempatkan data-data yang telah didapatkan menurut sistematika bahasa berdasarkan urutan masalah.²⁰

Dalam menganalisa data digunakan metode data-data yang telah diperoleh akan dianalisa secara kualitatif, yaitu diuraikan secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun dan logis sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.²¹



²⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, Hlm 126.

²¹ *Ibid*, Hlm. 127