

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai fungsi penting untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah. Seiring dengan bertambahnya manusia dari tahun ke tahun, sedangkan jumlah luas tanah yang dapat dikuasai oleh manusia terbatas sekali, maka tanah menjadi masalah yang sangat krusial bagi manusia. Selain itu, dengan bertambah majunya perekonomian rakyat dan perekonomian nasional maka semakin banyak tanah yang tersangkut masalah perekonomian seperti jual beli tanah, sewa menyewa tanah dan tanah sebagai jaminan kredit di bank.

Melihat urgencitas tersebut maka sudah selayaknya hal itu perlu dimasukkan kedalam konstitusi sebuah Negara yang berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa seperti Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar Negara. Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) diatur mengenai pemanfaatan tanah yang menyatakan bahwa *“Bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*. Dimana hal tersebut merupakan cita-cita Negara dan dengan adanya ketentuan dasar ini dapat menjadi rujukan dalam pengaturan pemanfaatan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam.

Tanah seringkali menjadi persengketaan bahkan sampai ke sidang pengadilan. Hal ini timbul karena tanah mempunyai fungsi dan arti penting yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat, yang membuat masyarakat berusaha untuk memperoleh tanah dengan berbagai cara bahkan dengan menyerobot tanah milik orang lain. Akibat adanya persengketaan di bidang pertanahan dapat menimbulkan konflik-konflik yang berkepanjangan antar warga masyarakat yang bersengketa.¹ Atas dasar hak menguasai dari Negara maka menjadi kewajiban bagi pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut UUPA yang individualistik konvesialistik religious, selain bertujuan melindungi tanah juga mengatur hubungan hukum hak atas tanah melalui penyerahan sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya.

Indonesia telah mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah yang *uniform* yang berlaku secara nasional, hal ini sebagai konsekwensi berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang kemudian di sempurnakan kembali dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa: “(1) *Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah. (2) Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi Pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya*”. Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 59, Tanggal 8 Juli 1997 dan baru berlaku aktif 8 Oktober 1997 (Pasal 66 “*Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku 3 (tiga) bulan sejak tanggal diundangkan*”.) dengan peraturan pelaksanaannya adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 3 Tahun 1997. Sementara semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun

¹ K. Wantjik Saleh, 1985, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Hal 7.

1961 yang telah ada masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini (Pasal 64 ayat (1)).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini merupakan peraturan pelaksana dari amanat yang ditetapkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA) yang mengatur : *“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”*.²

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa Instansi pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluru wilayah Republik Indonesia menurut Pasal 5 adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 6 Ayat 1 ditegaskan bahwa *“Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh peraturan pemerintah ini atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”*.

Menyadari begitu berarti dan pentingnya fungsi tanah bagi masyarakat Indonesia, maka pemerintah berusaha meningkatkan pengelolaan, pengaturan dan pengurusan dibidang pertanahan melalui suatu instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang merupakan salah satu instansi *vertical* dari Badan

² S. Chandra, *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah*. Penerbit claindo. Jakarta. 2015. Hal 1

Pertanahan Nasional, hal ini terbentuk sebagai salah satu wujud dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang tetap mengacu pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Maupun peraturan perundang-undangan yang lain yang meliputi peraturan penggunaan penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 19 Ayat (1) disebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Di dalam Peraturan Pemerintah yang terbaru sebagaimana beberapa aturan dicabut dan di revisi terkait yang sudah ada sebelumnya. Salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah di kantor pertanahan Kabupaten Magelang tercatat sering mengalami hambatan yang berupa keterbatasan sumber daya manusia yang mengakibatkan ketidakefektifan pelayanan serta penyelesaian sertifikat yang mencapai target. Faktor penghambat lainnya yaitu pelaksanaan pelayanan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang terdiri dari faktor internal dan faktor eksternal. Serta upaya-upaya konkret yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang dalam menghadapi faktor-faktor penghambat tersebut, yakni dengan cara penyeleksian pegawai/sumber daya manusia yang dimiliki untuk dijadikan panitia adjudikasi Pendaftaran Tanah.

Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Juncto Pasal 1 Angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 secara eksplisit menyatakan sertifikat adalah surat tanda bukti hak atas tanah. Namun demikian dalam perkembangan, eksistensi sertifikat hak atas tanah hanya dipandang dari segi hukum semata, juga segi social, ekonomi, politik, pertanahan, dan keamanan, bahkan di era globalisasi saat ini lalu lintas transaksi bidang pertanahan menjadi semakin ramai hingga bermuara kepada upaya efektifitas, efisiensi, dan transparansi penegakan hukum bidang pendaftaran tanah, antara lain melalui upaya penyatuan persepsi peraturan perundang-undangan terkait dengan persyaratan permohonan sertifikat hak atas tanah dikantor pertanahan.³

Hingga saat ini pendaftaran tanah belum dapat diwujudkan sepenuhnya, bahkan disebutkan jumlah bidang tanah yang sudah di daftar sekitar 31% dari 85 juta bidang tanah yang ada di Indonesia, yang dengan menempuh berbagai upaya paling cepat dapat didaftarkan seluruh bidang tanah yang ada di tanah air kurang lebih 20 Tahun kedepan.

⁴ Oleh karena itu, tidak mengherankan bila masalah pertanahan yang muncul dari hak

³ *Ibid, Hal. 4.*

⁴ *Ibid, Hal. 6.*

atas tanah saja semakin banyak dan beragam. Salah satu penyebabnya adalah belum terdaftarnya seluruh bidang tanah yang ada. Bahkan yang sudah terdaftar saja masih menyimpan masalah apalagi yang belum atau yang tidak di daftar.⁵ Dengan demikian, salah satu persoalan mendasar terjadinya masalah pertanahan dan munculnya gejala ketidakpastian hukum dalam hal penguasaan atas bidang-bidang tanah adalah belum terlaksananya pendaftaran tanah diseluruh Indonesia dengan baik, akurat dan kontinuitas termasuk dalam pemeliharaan data pendaftarannya.

Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) merupakan jenis peraturan yang dilakukan pemerintah untuk membatasi interaksi, pertemuan antara orang dengan orang dan kelompok dengan kelompok, yang diharapkan dapat mengurangi penularan Covid-19. PPKM bukanlah istilah aturan pembatasan social pertama yang digunakan oleh pemerintah. Sebelumnya, ada sebutan lain yang juga diperkenalkan pemerintah sejak awal Pandemi Covid-19, yakni PSBB. Setelah itu pemerintah memberlakukan istilah baru guna menekan risiko penyebaran yang lebih tinggi di sejumlah daerah yang disebut Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Berdasarkan Instruksi Kementerian Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 2021, bersyarat:

- Kematian di atas rata-rata nasional
- Kesembuhan di bawah rata-rata nasional
- Kasus aktif di atas rata-rata nasional
- *Bed occupancy rate* di ruang ICU lebih dari 70%

Dalam rangka penanganan Pandemi Covid-19 Pemerintah menetapkan Pemberlakuan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Untuk kegiatan birokrasi dan pelayanan

⁵ *Ibid*, Hal. 7.

masyarakat, juga telah diatur melalui Surat Eedaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2021 tentang Penyesuaian Sistem Kerja Pegawai Aparatur Sipil Negara pada Masa PPKM Darurat di Wilayah Jawa dan Bali. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor KP.03/978-100/VII/2021 tentang Penyesuaian Sistem Kerja Pegawai Aparatur Sipil Negara pada Masa PPKM Darurat.

Pemerintah Kota Magelang menerapkan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) sesuai dengan kebijakan dari pemerintah pusat terkait dengan lanjutan penanganan pandemi Covid-19. Kebijakan tersebut tertuang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Covid-19 di wilayah Jawa dan Bali.

Mengenai pelaksanaan penyesuaian sistem kerja, diharapkan tetap memperhatikan dan tidak mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu tiap-tiap pimpinan satuan kerja agar melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap pemenuhan dan pencapaian sasaran dan target kinerja pegawai. Apabila terdapat alasan penting dan mendesak sehingga diperlukan kehadiran pejabat/pegawai di kantor, maka pimpinan satuan kerja dapat secara selektif dan akuntabel menentukan jumlah minimum pejabat/pegawai yang hadir di kantor.⁶

Saat ini Kementerian ATR/BPN telah memasuki era transformasi digital sehingga tiap-tiap satuan kerja hendaknya dapat memaksimalkan menggunakan layanan online yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat, termasuk juga layanan informasi publik, pengaduan masyarakat dan pengiriman surat online. Sedangkan untuk

⁶ Atr/bpn.go.id

kegiatan rapat dapat dilaksanakan secara daring. Berdasarkan keterangan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti atau menelaah lebih lanjut dan menuangkannya dalam bentuk tesis dengan judul: **“Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Magelang Pada Masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Perkantoran”**.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan dari latar belakang diatas maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan dan tata cara/prosedur Pendaftaran Tanah di Masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan perkantoran dimasa PPKM ?
2. Apa hambatan yang muncul dalam proses Pendaftaran Tanah yang telah diberikan Negara di Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang pada Masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan perkantoran ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk memenuhi tujuan-tujuan yang dapat bermanfaat bagi orang yang akan atau ingin mengetahui tentang tata cara pelaksanaan pendaftaran tanah dengan ketentuan Peraturan Pemerintah terbaru di masa Pembatasan Kegiatan saat ini. Secara terperinci tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah pada masa pembatasan kegiatan perkantoran.
2. Untuk mengetahui hambatan yang muncul dalam proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang.

D. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

- a. Sebagai pustaka dan informasi di bidang hukum khususnya tentang Hukum Pertanahan.
- b. Sebagai referensi bagi penelitian berikutnya.

2. Bagi Peneliti

- a. Menambah ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Pertanahan.
- b. Menambah wawasan, pengetahuan dan dapat dijadikan informasi dalam mengaplikasikan atau mensosialisasikan teori yang telah diperoleh selama perkuliahan.
- c. Dapat dijadikan sebagai referensi ilmu pengetahuan.

3. Bagi Masyarakat

Diharapkan bagi masyarakat sebagai informasi, khususnya pemegang hak milik tanah dalam pendaftaran tanah khususnya bidang pertanahan sesuai TAP MPR No: IX/MPR/2002 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang perlu mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem Pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu.