

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemenuhan kebutuhan manusia yang mencakup kebutuhan primer, sekunder, dan tersier, sangat penting terhadap keberlangsungan hidup. Namun, prioritas utama tetap diberikan pada pemenuhan kebutuhan primer, yaitu sandang, pangan, dan papan, sebagai prasyarat kelangsungan hidup.

Kebutuhan manusia di seluruh dunia berbeda-beda, termasuk di Indonesia sebagai negara berkembang. Masyarakat Indonesia seringkali kesulitan memenuhi kebutuhannya, walaupun Indonesia kaya dengan sumber daya alam. Keberlimpahan sumber daya alam, terutama kesuburan tanah, menciptakan kehidupan yang bergantung pada tanah, sehingga kehilangan tanah menjadi hal yang sangat sensitif bagi masyarakat.

Peran tanah sebagai faktor penting dalam kehidupan masyarakat, khususnya di Indonesia, sangat signifikan. Hal ini dikarenakan ketergantungan sebagian besar penduduk pada tanah untuk pemenuhan kebutuhan dasar, termasuk tempat tinggal dan kegiatan pertanian. Pemahaman masyarakat tentang pentingnya tanah untuk menjamin keadilan sosial dan kesejahteraan di masa depan telah berkembang pesat.¹ Oleh karena itu, pengaturan yang terstruktur terkait penyediaan, alokasi, penguasaan, pemanfaatan, dan konservasi tanah mutlak diperlukan.

¹ Sri Hajati DKK, “Buku ajar Politik Hukum Pertanahan” (Surabaya: Airlangga University Press, 2018),

Regulasi ini akan menciptakan kepastian hukum, melindungi warga negara, dan mendorong pembangunan nasional yang berkelanjutan dan lestari.²

Negara memegang kendali atas bumi, air, dan kekayaan alamnya, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pengelolaan sumber daya alam ini diprioritaskan untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Penerbitan sertifikat tanah menjadi instrumen penting dalam menunjang kepastian hukum dan penjaminan hak masyarakat atas tanah.

Sebagai penjabaran lebih lanjut atas ketentuan konstitusional, pemerintah Republik Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Undang-undang ini menunjang kerangka hukum dengan komprehensif terkait hak milik atas tanah. Dalam kerangka ini, pemegang kedaulatan tertinggi, negara memiliki kewenangan dalam mengelola serta merumuskan berbagai hal yang berkaitan dengan penggunaan, peruntukan, persediaan, juga pemeliharaan bumi, air, serta ruang angkasa, kemudian meregulasikan korelasi hukum antara sumber daya dengan perorangan (individu), serta perbuatan hukum yang terkait.

Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria secara tegas dibahas bahwasanya menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh daerah Negara Kesatuan

² Elza Syarief, “Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom” (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014),

Republik Indonesia guna memberikan kepastian hukum kepemilikan tanah adalah kewajiban pemerintah. Tujuannya adalah untuk memberikan legalitas yang teguh dan tak tergoyahkan atas kepemilikan tanah, baik perseorangan maupun badan usaha. Aspek teknis pelaksanaan pendaftaran dan sertifikasi tanah tersebut diatur lebih mendalam pada regulasi terkait.

Istilah "agraria," seringkali digunakan secara sinonim dengan "pertanahan," berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mencakup semua hal yang berkorelasi dengan peruntukan, pembagian, dan kepemilikan lahan.³ Dengan demikian, pemahaman umum di kalangan masyarakat seringkali langsung mengasosiasikan istilah "agraria" dengan pengertian tanah.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) membahas asas penguasaan negara terhadap tanah dan menjabarkannya dalam berbagai macam hak tanah bagi badan hukum ataupun perorangan. Pemberian hak tersebut disertai pula kewajiban pendaftaran hak tanah guna menunjang kepastian hukum. Sistem pendaftaran hak atas tanah, seperti yang termaktub pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya, merupakan instrumen penting dalam membangun kepastian hukum dan ketertiban dalam pemilikan, pengelolaan, dan penguasaan tanah di seluruh wilayah Indonesia.

Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam menjelaskan esensi reformasi

³ Kamus Bahasa Besar Indonesia

sektor agraria yang komprehensif dan berkelanjutan. Reformasi ini meliputi sistem penggunaan, penelitian, penguasaan, serta pemanfaatan sumber daya agraria yang ditata kembali guna mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemakmuran bagi seluruh masyarakat. Implementasi hak penguasaan negara atas tanah, seperti yang termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, terwujud, di antaranya, lewat Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Regulasi ini membuka jalan bagi penyerahan hak pengelolaan kepada lembaga publik.⁴

Survey lapangan di Desa Ketetang menunjukkan bahwa Tingginya angka sengketa tanah, baik yang berkaitan dengan sengketa waris maupun transaksi jual beli, mencerminkan masih banyaknya kepemilikan tanah yang belum memiliki dasar hukum yang kuat. Desa Ketetang, Kecamatan Kwanyar, Kabupaten Bangkalan, merupakan salah satu wilayah yang mengalami permasalahan ini.

Mengingat permasalahan agraria yang ada, pemerintah diharapkan dapat memberikan perlindungan dan pemberdayaan kepada masyarakat Desa Ketetang, Kecamatan Kwanyar, dalam pengelolaan sumber daya agraria mereka. Studi kasus pada Desa Ketetang menjadi relevan untuk menggali lebih dalam bagaimana implementasi kebijakan pertanian di tingkat desa mempengaruhi perlindungan hak-hak Masyarakat. Desa Ketetang mewakili berbagai konteks dan tantangan yang mungkin dihadapi

⁴ Elza Syarief, “Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom” (Jakarta: Kepustakaan Popular Gramedia, 2014)

oleh desa-desa lain di Indonesia. Dengan memahami dinamika kebijakan dan interaksi antara berbagai pemangku kepentingan di Desa Ketetang, dapat memberikan wawasan yang berharga dalam upaya memperkuat perlindungan hak-hak Masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan Masyarakat di desa secara umum.

Beberapa permasalahan yang terjadi pada Desa Ketetang terdapat perbedaan dalam kepemilikan lahan, masih banyak masyarakat yang tanahnya belum bersertifikat, akibatnya kepemilikan lahan mereka tidak diakui secara hukum. Hal tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum serta potensi menjadi konflik agraria.

Studi ini melakukan kajian mendalam tentang kebijakan pemerintah Desa Ketetang terkait perlindungan hak penguasaan tanah tanpa sertifikat. Hasil analisis komprehensif diharapkan menghasilkan rekomendasi kebijakan yang optimal demi kesejahteraan masyarakat desa.

1.2 Rumusan Masalah

Mengacu pada penjabaran latar belakang masalah sebelumnya, penelitian ini difokuskan pada:

- 1.2.1 Bagaimana Upaya Perlindungan Hukum Pemerintah Desa Dalam Melindungi Penguasaan Hak Atas Tanah Yang Belum Memiliki Sertifikat?

1.2.2 Apa saja tantangan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan Pemerintah di Desa Ketetang, khususnya terkait dengan perlindungan hak atas tanah yang belum memiliki sertifikat ?

1.3 Tujuan Penulisan

Selaras dengan rumusan masalah, penulisan ini bertujuan untuk:

- 1.3.1 Guna memperoleh kejelasan bagaimana Kebijakan Pemerintah Desa Dalam Melindungi Penguasaan Hak Atas Tanah Yang Belum Memiliki Sertifikat di Desa Ketetang.
- 1.3.2 Guna memperoleh kejelasan tata pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Desa Dalam Melindungi Penguasaan Hak Atas Tanah Yang Belum Memiliki Sertifikat di Desa Ketetang.

1.4 Manfaat Penulisan

Pada penulisan ini dibuat dengan harapan dapat memberikan manfaat yakni:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penulisan ini dimaksudkan agar mampu memperluas wawasan di bidang hukum pemerintahan atau hukum tata negara, juga menambahkan pengetahuan pada karya ilmiah bagi perkembangan hukum pemerintahan atau hukum tata negara di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis penulisan ini dimaksudkan agar mampu dijadikan kerangka acuan bagi pembaca selanjutnya serta pemahaman mendasar bagi masyarakat atau praktisi hukum atau penegak hukum tentang hukum pemerintahan atau hukum tata negara.

1.5 Keaslian Penelitian

Bukti keaslian penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

Tabel 1.1 Keaslian penelitian

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan tugas akhir yang diusulkan
1.	“Analisis Perlindungan Hak Dan Pengembangan Sumber Daya Petani Yang Berkualitas Di Provinsi Banten (Studi Implementasi Pasal 12 Dan Pasal 42 Uu No 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani)”	“Bagaimana Implementasi Pasal 12 & Pasal 14 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani serta hambatan dalam pelaksanaan Implementasinya?”	Hasil produksi pertanian terhambat oleh berbagai faktor, termasuk kekurangan lahan dan sarana prasarana yang memadai. Selain itu, semakin berkurangnya jumlah petani akibat minimnya ketertarikan generasi muda juga turut berkontribusi.	Pada tugas akhir yang diusulkan implementasi UU no 19 Tahun 2013 tidak hanya ditingkat global tetapi juga bagaimana kebijakan pemerintah daerah terkait permasalahan pertanian yang mengacu pada UU No. 19 tahun 2013.
2.	“Kebijakan Reforma Agraria Terhadap Lahan Pertanian Di	“Bagaimana implementasi kebijakan tentang lahan pertanian di Kabupaten	Alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Tulungagung,	Penelitian sebelumnya mengacu pada undangng – undang:

	Kabupaten Tulungagung”	Tulungagung dan menelaah faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan reforma agraria di wilayah Kabupaten Tulungagung?”	Jawa Timur, terus terjadi dan mengakibatkan berkurangnya lahan pertanian. Hal ini menimbulkan kekhawatiran akan terganggunya ketahanan pangan di daerah tersebut.	UUPA Nomor 5 Tahun 1960, Perpres No 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, UU No 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sedangkan tugas akhir saat ini membatasi pemecahan isu hukum dengan mengacu pada UU no. 13 Tahun 2013 saja.
3.	“Implementasi kebijakan Pembangunan Pertanian Berkelanjutan di Kabupaten Sukoharjo”	“Bagaimana pelaksanaan kebijakan nasional Pembangunan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Sukoharjo?”	Perubahan kebijakan pemerintahan dan meningkatnya kebutuhan lahan menjadi kendala utama pembangunan pertanian di Kabupaten Sukoharjo, meskipun daerah ini memiliki potensi besar di sektor pangan, hortikultura, perkebunan,	Penelitian sebelumnya membahas isu permasalahan yang timbul di akibat adanya kebijakan baru tentang tanah dan ruang, sedangkan pada tugas akhir ini membahas isu permasalahan umum yang sering muncul di kalangan para petani.

			peternakan, dan perikanan.	
--	--	--	-------------------------------	--

1.6 Metode

Penelitian ini bersifat yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris (empirical legal research) adalah metode penelitian hukum yang menggabungkan kajian normatif terhadap aturan hukum dengan data empiris tentang kenyataan sosial di lapangan. Pendekatan empirisnya menekankan pengumpulan data melalui observasi langsung dari realitas objek penelitian.⁵ Penelitian hukum empiris, atau yang sering disebut *field research*, memfokuskan pada analisis perilaku hukum individu dan kelompok masyarakat dalam konteks penerapan hukum. Metode ini mengutamakan pengumpulan data primer langsung di lapangan melalui observasi, wawancara, dan teknik lain untuk memperoleh data akurat dan komprehensif berdasarkan fakta nyata.⁶ Objek penelitian ini adalah implementasi hukum perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, yang akan dianalisis secara komprehensif.

Metode penulisan yang diadopsi untuk menyelesaikan isu-isu yang sebelumnya telah diuraikan yakni sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penulisan

Metodologi penelitian ini adalah yuridis empiris, yang berfokus pada kajian "law in action". Metode ini melibatkan tahapan

⁵ Abdul Kadir M, "*Hukum Dan Penelitian Hukum*" (Bandung: Citra Aditya, 2004), 54

⁶ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, "*Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*" (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 20

pengumpulan data empiris di lapangan, analisis data untuk mengidentifikasi permasalahan hukum yang muncul dalam praktik, dan selanjutnya merumuskan solusi berdasarkan temuan data tersebut.⁷

Penelitian hukum yang berorientasi pada data lapangan (penelitian hukum empiris atau sosiologis) menjadikan data primer sebagai acuan utama dalam pengumpulan informasi. Pendekatan empiris yang mendasari penelitian ini menekankan pada verifikasi pengetahuan hukum melalui penghimpunan dan analisis data empiris yang didapatkan dari pengamatan lapangan. Penulisan ini menggunakan metode yuridis empiris untuk meneliti bagaimana peraturan pelaporan penyelenggaraan pemerintahan daerah Bangkalan diimplementasikan. Penelitian ini didasarkan pada pemahaman bahwa hukum yang efektif harus selaras dengan kenyataan dan praktik sosial di masyarakat.

1.6.2 Sumber Data

Data primer dan sekunder yakni dua macam data yang dianalisis pada penelitian hukum empiris. Adapun penjelasannya:

a. Data Primer

⁷ Mukti Fajar ND & Yulianto Achmad, "Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris", Yogyakarta, Pustaka Belajar, 2013, hal. 280.

Data primer, yang sering disebut juga sebagai data lapangan karena perolehannya langsung dari proses penghimpunan data primer di lapangan. Sumber data primer ini dapat berupa individu (responden atau informan) yang memiliki pengetahuan dan pengalaman langsung terkait objek penelitian. Data primer memiliki karakteristik sebagai data asli dan terkini. Observasi, diskusi terfokus, dan wawancara merupakan metode yang digunakan penulis dalam menghimpun data primer.⁸ Data tersebut dipergunakan dalam mendapatkan informasi langsung tentang pelaporan penyelenggaraan pemerintah daerah Bangkalan.

b. Data Sekunder

Data sekunder dihimpun dengan studi Pustaka yang komprehensif dalam penelitian ini. Sumber data sekunder meliputi: (1) literatur ilmiah yang relevan, termasuk buku, jurnal, dan artikel ilmiah; (2) peraturan perundang-undangan berkorelasi dengan objek penelitian; dan (3) beberapa dokumen resmi yang relevan dari instansi pemerintah serta non-pemerintah.

2 Teknik Pengumpulan Data

a. Teknik Studi Dokumen

Penelitian ini mengadopsi pendekatan studi dokumen untuk memperoleh pemahaman komprehensif tentang pelaporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pendekatan ini

⁸ Mukti Fajar ND & Yulianto Achmad, *op.cit.*

melibatkan analisis literatur, observasi, karya ilmiah, peraturan perundang-undangan, dan jurnal ilmiah yang relevan, guna memahami berbagai perspektif melalui dokumen-dokumen tertulis yang dihasilkan oleh berbagai pihak.

b. Teknik Observasi

Penelitian ini menggunakan metode observasi langsung non-partisipan (non-participant observation) untuk mengumpulkan data primer terkait pelaporan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Bangkalan. Pengamatan dilakukan secara sistematis di lokasi-lokasi yang relevan, seperti kantor-kantor pemerintahan terkait, dengan fokus pada proses dan mekanisme pelaporan. Peneliti berperan sebagai pengamat pasif, mencatat dan mendokumentasikan kegiatan tanpa intervensi atau partisipasi aktif dalam aktivitas yang diamati. Hal ini bertujuan untuk meminimalkan bias dan memastikan objektivitas data yang dikumpulkan.

c. Teknik Wawancara

Data dikumpulkan melalui wawancara, yaitu percakapan langsung antara peneliti dan subjek penelitian. Dalam proses ini, informasi, pendapat, dan saran dikumpulkan secara langsung. Penelitian ini menggunakan pendekatan wawancara langsung di lapangan, di mana pertanyaan-pertanyaan diajukan kepada informan dari pemerintah daerah Kabupaten Bangkalan.

Meskipun telah disusun pedoman wawancara berupa daftar pertanyaan, fleksibilitas tetap diutamakan untuk memungkinkan pertanyaan-pertanyaan tambahan yang muncul secara spontan sebagai respons terhadap jawaban informan. Dengan tujuan mendapatkan pandangan serta pemahaman komprehensif berkaitan dengan isu yang dikaji pada penulisan ini.

3 Analisis Data

Persiapan data melibatkan serangkaian langkah untuk membersihkan dan mengorganisir data mentah yang dikumpulkan di lapangan, sampai akhirnya siap dianalisis. Dengan menggunakan analisis kualitatif pada data non-numerik, yang meliputi rekaman, observasi, wawancara, dan dokumen tertulis berisi pernyataan verbal.

Data kualitatif, atau data naturalistik, merupakan data yang didapatkan dalam bentuk kata-kata dan deskripsi. Data ini umumnya bersifat idiografis, mempelajari kasus-kasus individual secara mendalam, dan tidak memungkinkan generalisasi statistik. Hubungan antar variabel tidak diukur secara kuantitatif, melainkan diinterpretasikan dari data wawancara dan observasi yang dikumpulkan.

Analisis data kualitatif penelitian ini mengikuti alur sistematis. Tahap pertama melibatkan pengolahan dan pengorganisasian data

mentah. Tahap kedua mencakup pengkategorian dan klasifikasi data berdasarkan tema dan pola yang muncul. Tahap ketiga meliputi interpretasi data untuk memahami makna dan konteks sosial, dengan mempertimbangkan berbagai perspektif yang relevan. Hasil analisis bertujuan untuk memberikan pemahaman komprehensif tentang kualitas data yang dikumpulkan.

Metode analisis data kualitatif yang dimanfaatkan adalah pendekatan iteratif, yang melibatkan proses analisis data berulang dan simultan sepanjang tahapan penelitian, dari pengumpulan data hingga penyusunan laporan akhir. Hasil analisis, yang disajikan secara deskriptif, sistematis, dan kualitatif, memberikan jawaban atas pertanyaan penelitian. Keberhasilan penelitian sangat bergantung pada proses pengolahan data ini.

Tabel 1.2 Wawancara dengan Responden

Responden	Isi Wawancara	Hasil Wawancara
PEMDES	Apakah desa memiliki program atau kebijakan khusus untuk membantu masyarakat yang memiliki tanah tanpa sertifikat? Apakah pernah terjadi konflik atau sengketa terkait tanah?	“Tidak, Sampai saat ini masih belum ada perencanaan khusus mengenai sertifikat tanah tapi kedepannya akan di pertimbangkan”. “Iya. Pernah terjadi, terutama di lahan-lahan yang diwariskan secara turun-temurun tanpa adanya dokumen yang jelas.
Masyarakat	Apakah Anda memiliki tanah yang belum bersertifikat? Bagaimana Anda membuktikan bahwa tanah tersebut adalah milik	“Iyaa.” "Warga sekitar tahu bahwa tanah ini sudah saya kelola selama puluhan tahun.”

	Anda? Apakah pemerintah desa pernah membantu Anda dalam mengurus sertifikat tanah?	“Kurang Membantu.”
BPN	Bagaimana pandangan BPN mengenai penguasaan tanah tanpa sertifikat di wilayah pedesaan? Apa peran BPN dalam membantu desa mengatasi permasalahan tanah tanpa sertifikat? Bagaimana bentuk kerja sama antara BPN dan pemerintah desa dalam perlindungan hak atas tanah?	“Penguasaan tanah tanpa sertifikat masih menjadi masalah umum di wilayah pedesaan. Banyak masyarakat yang menguasai tanah secara turun-temurun tanpa legalitas formal, sehingga mereka rentan terhadap konflik atau klaim dari pihak lain.” “Kami bekerja sama melalui pendataan tanah, penyuluhan kepada masyarakat, dan penyediaan surat pengantar dari pemerintah desa untuk pengajuan sertifikat.”