

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG PENELITIAN

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960¹, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), salah satu layanan Pertanahan pada Masyarakat tertuang di dalam Pasal 19 Ayat (1) antara lain dinyatakan : “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah, diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Ayat (2) Pendaftaran tersebut dalam Ayat 1 Pasal ini meliputi : (a) pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah; (b) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; (c) pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Dalam rangka mempercepat pelaksanaan pendaftaran tanah, Pemerintah menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997² tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah ini Pendaftaran Tanah dilaksanakan dengan pendekatan :

(1) Pendaftaran Tanah secara Sporadis yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

² Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

(2) Pendaftaran Tanah secara Sistematis yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian suatu desa/kelurahan.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Pasal 19 Ayat (1) yang di implementasikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau setelah 48 Tahun, maka diperkirakan terdapat 85 juta bidang tanah di Indonesia yang perlu di daftar. Dari Jumlah itu baru sekitar 38.662.620 bidang yang sudah terdaftar atau 45,49%. Sisanya belum terdaftar diperkirakan sekitar 46.337.380 bidang atau 54,51%.Data ini di dapat dari Jurnal IPTEK Pertanahan Tahun 2011

Kemampuan pendaftaran tanah atau sertifikasi tanah sekitar 2 juta bidang/tahun, diperlukan waktu sekitar 23 Tahun pelaksanaannya atau pada tahun 2037 seluruh bidang tanah di luar area hutan sudah didaftar. Apabila 2,5 juta bidang/tahun, maka waktu pelaksanaan 19 tahun atau selesai tahun 2023. Padahal pemerintah menetapkan kebijakan untuk mempercepat pendaftaran tanah. Program pendaftaran tersebut telah menjadi skala prioritas oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagaimana diinstruksikan Presiden ada 4 (empat) hal yang menjadi prioritas kerja BPN ke depan antara lain Pecepatan Sertifikasi Pertanahan. Menjawab tantangan tersebut diatas, diperlukan strategi percepatan pendaftaran tanah pertama kali dengan meningkatkan kemampuan sertifikasi tanah dari 2,5 juta bidang tanah/tahun menjadi 3 juta bidang tanah/tahun, maka sisa bidang tanah dapat diselesaikan dalam waktu kurang lebih 15 tahun atau dapat diselesaikan pada tahun 2029.

Oleh karena itu untuk menjawab tantangan tersebut di atas, maka perlu dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah, khususnya pendaftaran tanah pertama kali bagi masyarakat yang kurang mampu. Evaluasi tersebut terkait dengan jumlah bidang tanah di seluruh Kabupaten dan Kota dikurangi dengan jumlah yang telah bersertifikat untuk pertama kali, yang menghasilkan jumlah bidang tanah yang belum bersertifikat. Sisa bidang tanah tersebut, akan dapat diperkirakan / estimasi kemampuan rata-rata per tahun penyelesaian pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali (terbitan sertifikat) dari Kantor Pertanahan, sehingga pada akhirnya dapat diketahui tahun berapa seluruh sisa bidang tanah di Kabupaten/Kota yang sudah bersertifikat.

Layanan Rakyat untuk Sertipikat Tanah yang selanjutnya disebut LARASITA merupakan layanan pertanahan bergerak (*mobile land service*) yang bersifat pro aktif atau "jemput bola" ke tengah-tengah masyarakat. Sebagai sebuah kebijakan inovatif, kelahiran LARASITA dilandasi keinginan pemenuhan rasa keadilan yang diperlukan, diharapkan dan dipikirkan oleh masyarakat, serta adanya kesadaran bahwa tugas-tugas berat itu tidak akan bisa diselesaikan hanya dari balik meja kantor tanpa membuka diri terhadap interaksi masyarakat yang kesejahteraannya menjadi tujuan utama pengelolaan pertanahan.

Guna untuk menjawab kebutuhan berinteraksi dengan masyarakat tersebut, dilahirkan sebuah *interface* baru. Sebuah *interface* yang didesain bukan hanya untuk memberikan layanan administratif pertanahan, tetapi juga melakukan penyiapan masyarakat dalam pelaksanaan reforma agraria, mendampingi dan memberdayakan masyarakat dalam konteks pertanahan, melakukan pendeteksian awal atas tanah-tanah terlantar, melakukan pendeteksian awal atas tanah-tanah

yang diindikasikan bermasalah, memfasilitasi penyelesaian tanah bermasalah yang mungkin diselesaikan di lapangan, menyambungkan program Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat dan meningkatkan dan mempercepat legalisasi aset tanah masyarakat. Sebuah interface yang –bukan sekedar memungkinkan, tetapi harus- bisa menyentuh masyarakat tidak hanya dengan regulasi, tetapi benar-benar bersentuhan secara fisik untuk kemudian secara psikis bisa mengerti tentang apa yang dibutuhkan, dipikirkan dan dirasakan rakyat. Dan secara praktis: Sebuah interface yang dapat melaksanakan pola pengelolaan pertanahan secara aktif. Interface itu adalah LARASITA.

Pada dasarnya, LARASITA menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada Kantor Pertanahan. Meskipun begitu, pengamatan pada Kantor Pertanahan yang dijadikan kantor percontohan menunjukkan bahwa antusiasme masyarakat terhadap layanan-layanan pertanahan melalui LARASITA secara signifikan mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan tingkat antusiasme masyarakat terhadap layanan pertanahan melalui Kantor Pertanahan. Pada penelitian lanjutan atas fenomena itu, kemudian diketahui bahwa masyarakat khususnya pedesaan- mengalami kesenjangan formalitas yang cukup lebar terhadap layanan pertanahan yang selama ini diselenggarakan di Kantor Pertanahan, dimana kesenjangan itu kemudian diperlebar oleh para perantara yang selalu berdiri diantara Kantor Pertanahan dan masyarakat. Keberadaan para perantara tersebut, selain mempertajam kesenjangan formalitas antara masyarakat dan Kantor Pertanahan, pada prakteknya juga seringkali melakukan pembiasan informasi yang pada

akhirnya merugikan masyarakat, baik karena pembiasan informasi tentang persyaratan, biaya maupun tentang waktu penyelesaian layanan pertanahan.

Selain itu, jarak geografis juga menjadi kendala kesulitan transportasi menuju Kantor Pertanahan, seringkali mampu menggagalkan niat seseorang untuk mendapatkan layanan pertanahan. Seperti diketahui, tingkat kepemilikan mobil atau motor pribadi pada masyarakat yang tinggal di pedesaan adalah relatif rendah. Kesulitan ini dilipatgandakan dengan sangat sedikitnya transportasi umum yang cukup nyaman bagi seseorang untuk bepergian dengan membawa dokumen-dokumen penting tentang kepemilikan tanahnya. Hal inilah yang menjadi faktor utama rendahnya intensitas arus informasi yang benar kepada masyarakat pedesaan, yang pada akumulasinya menghentikan arus komunikasi antara Kantor Pertanahan (sebagai representasi BPN RI) dan masyarakat. Tepat pada titik permasalahan itu pula, LARASITA diajukan sebagai solusi.

Kedatangan LARASITA di desa-desa (biasanya di area dimana warga desa sering berkumpul) mampu menutup rata jurang formalitas sekaligus jarak geografis berikut jarak psikologis yang sudah lama terbentang diantara Kantor Pertanahan dan masyarakat. Pada kunjungan-kunjungan LARASITA, akan mudah didapati perbincangan akrab antara petugas dan masyarakat. Fakta bahwa masyarakat sedang berada di lingkungan desanya sendiri, berpengaruh besar terhadap sehatnya komunikasi, dimana ketika pertemuan dilakukan di Kantor Pertanahan, terlihat bahwa komunikasi yang terbangun seolah-olah vertikal, dengan menempatkan petugas di sisi atas. Dalam komunikasi yang sehat tersebut, informasi-informasi pertanahan baik dari petugas maupun dari masyarakat akan mengalir lancar.

Dengan kondisi komunikasi yang kondusif, akan mudah bagi petugas untuk memberikan pengetahuan-pengetahuan tentang reforma agraria untuk proses penyiapan masyarakat dalam pelaksanaannya, mendampingi dan memberdayakan masyarakat melalui aset-aset pertanahan, melaksanakan secara lebih dini pengawasan dan pengendalian penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta melaksanakan identifikasi dan penelitian terhadap tanah yang diindikasikan terlantar, melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan sinkronisasi dan penyampaian informasi penatagunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) kabupaten/kota, memfasilitasi dan mendekatkan akses-akses penciptaan sumber-sumber ekonomi baru dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan identifikasi masalah, sengketa atau perkara pertanahan secara dini serta memfasilitasi upaya penanganannya, melakukan sosialisasi dan berinteraksi untuk menyampaikan informasi pertanahan dan program-program pertanahan lainnya, menghubungkan kebutuhan masyarakat dengan program Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, melaksanakan kegiatan legalisasi aset dan melaksanakan tugas-tugas pertanahan lain.

Secara praktis, kegiatan yang dilaksanakan oleh LARASITA sudah menegaskan perbedaannya dengan loket Kantor Pertanahan. Kemampuannya menyentuh dimensi sosial dari pengelolaan pertanahan pada prosesnya akan memberikan kesempatan lebih besar untuk melakukan tugas-tugas pengelolaan pertanahan, dimana seringkali tugas-tugas tersebut tidak mampu dijangkau oleh interface Loke Kantor Pertanahan karena formalitasnya. Dengan kemampuannya itu pula, LARASITA diharapkan mampu menjembatani BPN RI dengan

masyarakat pemangku kepentingan pertanahan, yaitu masyarakat yang mempergunakan tanah sebagai basis sumberdaya untuk penghidupannya.

Pelaksanaan Larasita telah memberikan manfaat baik bagi masyarakat maupun internal BPN RI. Bagi masyarakat, pelaksanaan Larasita yang telah berjalan mewujudkan kemudahan akses untuk memperoleh informasi, pengurusan sertipikat, penyelesaian masalah/sengketa pertanahan karena Kantor Pertanahan Bergerak berada di dekat mereka; biaya akses ke Kantor Pertanahan semakin kecil bahkan tidak diperlukan; pengurusan sertipikat tanah menjadi lebih murah karena tidak perlu membayar jasa calo/perantara; Pengurusan sertipikat tanah menjadi lebih mudah karena tidak perlu beberapa kali datang ke Kantor Pertanahan. Bagi BPN RI, hal ini berdampak positif karena terjadi transformasi budaya pelayanan dan budaya kerja dari manual ke komputerisasi, adanya peningkatan kualitas SDM dan infrastruktur di bidang Teknologi Informasi dan Komunikasi, adanya peningkatan transparansi pelayanan dan terbangunnya database pertanahan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria disempurnakan ke Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan lebih disempurnakan lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Yang mengatakan antara lain :

“Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan 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-surat tanda bukti hak nya dan hak milik atas satuan rumah susun, serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Bidang Tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas. Hak atas tanah adalah hak atas tanah yang dimaksud dalam

Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang di daftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan diatasnya.

Data Yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang di daftar, pemegang hak nya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah atau Peraturan Pemerintah ini.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftar tanah yang belum didaftar dalam wilayah dan bagian wilayah desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

1.2 PERUMUSAN MASALAH

Adapun yang menjadi rumusan masalah yang ingin diselesaikan pelaksanaan program LARASITA dalam rangka legalisasi aset bagi masyarakat kurang mampu dan peran BPN sebagai organisasi Pemerintah yang ditunjuk untuk melaksanakan amanat yang tertera dalam Pasal 33 UUD 1945³; Juncto Pasal 1 (butir c)⁴; UUPA Nomor 5 Tahun 1960 pada *proposal tesis* yang penulis buat ini antara lain:

- 1) Apakah Peraturan Kepala Badan Pertnahan Nasional Nomor 18 Tahun 2009 memberikan manfaat lebih bagi masyarakat Kabupaten Bangkalan
- 2) Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat Pelayanan melalui program LARASITA di Kabupaten Bangkalan

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berikut tujuan penelitian ini adalah Program Strategi BPN untuk memperbaiki kesejahteraan sosial ekonomi :

1. Untuk mengetahui kualitas pelayanan sertifikasi tanah melalui program Larasita, serta respon masyarakat dan factor apa saja yang dapat menghambat dan mendukung terhadap program LARASITA di Kabupaten Bangkalan.
2. Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat menjadi input yang berguna untuk Kabupaten Bangkalan dan khususnya Kantor Pertanahan dalam peningkatan kualitas pelayanan seritifikasi tanah

³ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33

⁴ Juncto Pasal 1 (butir c)

3. Mengoptimalkan peran LARASITA⁵ (Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah) dalam rangka pelaksanaan legalisasi aset dan pemberian akses sertifikasi tanah untuk masyarakat
4. Meminimalisasi kendala dan hambatan yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam rangka legalisasi aset ini.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Dari hasil penelitian ini diharapkan dengan melihat hasil dan pelaksanaan Legalisasi Aset tersebut sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 adalah :

- 1) Memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang telah melakukan legalisasi aset.
- 2) Memberikan dan meningkatkan permodalan dalam kegiatan usaha yang dilakukan masyarakat.
- 3) Meningkatkan minat dan kepercayaan pada manajemen keuangan atau perbankan.

1.5 METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan analisis studi pustaka. Pengambilan data melalui studi pustaka atas hasil penelitian yang sudah ada, peraturan, dan pemberitaan media.

Analisis ini bertujuan menemukan peta masalah yang terjadi. Dari peta masalah kemudian dibuat rekomendasi regulasi untuk memperoleh data mengenai

⁵ LARASITA (Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah)

letaknya, batas-batasnya, luasnya dan bangunan-bangunan yang terdapat di atasnya. Hasil penelitian ini dituliskan dalam bentuk laporan deskriptif, yang dilengkapi dengan tabel dan gambar/diagram

Ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan yuridis serta penerbitan sertifikat, yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tampak jelas adanya usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar oleh karena pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.

1.5.1 JENIS PENELITIAN

Penjelasan tentang pilihan paradigma penelitian membawa konsekuensi pada metode kajiannya. Untuk penelitian yuridis imperis / sosiolegalriserch

Analisis manfaat legalisasi aset bagi masyarakat kurang mampu untuk menjamin kepastian hukum ke depannya.

1.5.2 PENDEKATAN PENELITIAN

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 05 Tahun 1960 Pasal 19 Ayat (1) yang diimplementasikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961

1.5.3 TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Dalam tesis ini bahan-bahan dasar hukum yang diperlukan yaitu berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahkan mungkin tersier. Kita melakukan studi pustaka yang relevan dan melalui diskusi kelompok (*focus group discussion*) dengan masalah legalisasi aset bagi masyarakat kurang mampu

Adapun responden ahli yg digunakan sebagai narasumber adalah stakeholders yang terkait dengan legalisasi aset, BPN (Badan Pertanahan Nasional)

Dalam memiliki Sertifikat, masyarakat kurang mampu merasa bahwa hak milik tanah menjadi lebih diakui secara hukum oleh negara melalui Kantor Pertanahan Kabupaten. Sebelumnya sebagian besar tanah masih berupa girik, akta jual beli atau bahkan hanya berupa selembarnya kwitansi jual beli, yang sangat rentan terhadap kemungkinan gugatan pihak lain. Rasa aman, selain dipengaruhi oleh kuatnya kepemilikan secara hukum, juga karena batas tanah dengan tanah yang bersebelahan menjadi jelas akibat adanya pengukuran oleh juru ukur yang disaksikan oleh aparat desa (ketua RT/RW) dan oleh pemilik tanah yg berbatasan. Dengan demikian kemungkinan konflik batas dengan tetangga dapat lebih dihindari. Disamping itu, khusus untuk tanah warisan, adanya sertifikat membuat pemilik merasa aman dari kemungkinan gugatan sesama ahli waris karena sertifikat tanah tidak / bukan atas nama orang tua lagi melainkan atas nama pemilik saat ini.