

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan kebutuhan pokok manusia untuk melangsungkan hidupnya, seperti mendirikan tempat tinggal, bahkan memenuhi kebutuhan sehari-hari. Dijelaskan oleh Boedi Harsono, bahwa:¹

Tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya, dengan pembatasan dalam Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Semakin pesatnya pertumbuhan penduduk, maka semakin banyak masyarakat yang membutuhkan tanah, yang dalam situasi dan kondisi tertentu tanah merupakan benda tidak bergerak yang rawan dengan permasalahan atau konflik pertanahan. Permasalahan pertanahan umumnya dipicu oleh belum jelasnya kepemilikan hak atas tanah. Salah satu permasalahan pertanahan yang dapat dikaji lebih lanjut adalah kepemilikan hak atas tanah yang ada di wilayah Kabupaten Gresik yaitu Pulau Galang. Pulau Galang terbentuk akibat endapan-endapan sedimentasi sungai Lamong.

Secara administratif ada beberapa permasalahan yang menyangkut aspek yuridis dan aspek administrasi. Secara yuridis bahwa obyek kepemilikan atas tanah di Pulau Galang terdapat hak kepemilikan yang berdasarkan Undang-Undang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, yaitu adanya Sertipikat hak

¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, 2008, hlm. 262.

atas tanah yang dimiliki oleh subyek hak yang sah menurut hukum keperdataan. Disisi lain secara administrasi pertanahan bahwa wilayah tersebut menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Gresik, sehingga keberadaan Sertipikat hak atas tanah yang berada di obyek Pulau Galang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Gresik.

Hal lain adanya pertentangan perebutan wilayah administrasi antara pemerintah Kabupaten Gresik dengan pemerintah Kota Surabaya yang berdampak pada kepemilikan hak atas tanah di wilayah tersebut, sesuai dengan ketentuan bahwa pemegang sertipikat hak atas tanah adalah sebagai pemegang yang sah atas kepemilikan suatu bidang tanah yang harus dilindungi dan diberikan status kepastian hukumnya. Sejarah munculnya obyek tanah yang disebut dengan Pulau Galang bahwa tanah timbul di muara Kali Lamong telah dipantau Badan Informasi Geospasial (BIG) Bogor sejak tahun 1960 yang belum berbentuk. Baru pada tahun 2002 barulah terbentuk sebuah Pulau.² Tanah timbul ini diberi nama Pulau Galang, yang terjadinya karena faktor alam. Pengaturan hak atas tanah sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) khususnya Pasal 1 ayat (2), dinyatakan bahwa:

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional.

²Viva news, “kepemilikan pulau galang biang sengketa Surabaya gresik”, dikutip dari <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/537819-kepemilikan-pulau-galang-biang-sengketa-surabaya-gresik>, <diunduh tanggal 2 Januari 2015>

Mendasarkan pada ketentuan tersebut bahwa bidang tanah yang berada dalam wilayah Republik Indonesia pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara.

Dasar hukum atas ketentuan hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1)

UUPA, yaitu:

Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Sedangkan untuk menjamin kepastian hukum kepada subyek hak (perorangan maupun badan hukum) yang menguasai bidang tanah tersebut dan memberikan tanda bukti hak berupa sertifikat yang mempunyai kekuatan hukum. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa:

Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.

Dijelaskan oleh Urip Santoso bahwa:

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah, adalah:

1. Manfaat bagi pemegang hak.
 - a. Memberikan rasa aman.
 - b. Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya.
 - c. Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak.
 - d. Harga tanah menjadi lebih tinggi.
 - e. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.
 - f. Penetapan pajak Bumi dan bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
2. Manfaat bagi Pemerintah
 - a. Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.

- b. Dapat memperlancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
 - c. Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.
3. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditor.
Bagi calon pembeli atau calon kreditor dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

Diterbitkannya sertipikat hak atas tanah dimaksudkan agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak. Sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan berdasarkan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Sebagai pemegang hak atas tanah tentunya harus mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang menjadi haknya. Subyek hak atas tanah yang berstatus mempunyai hak milik merupakan hak mutlak, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa, *“Hak milik ialah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.”* Hal ini memberikan pemahaman bahwa pemegang hak milik mempunyai kekuasaan yang terkuat dan terpenuh dalam pemanfaatan, penggunaan tanah dan status yang tertinggi dibandingkan dengan hak-hak atas tanah yang lainnya. Hak milik merupakan hak yang tidak terbatas waktu tertentu, mudah dipertahankan dan tidak mudah hapus Dijelaskan oleh Urip Santoso bahwa:³

Dalam menggunakan hak milik atas tanah harus memerhatikan fungsi sosial atas tanah, yaitu dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburan dan mencegah rusaknya.

³Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta, Kencana, 2010, hlm. 91.

Penguasaan tanah ada 2 (dua) sebab yang mungkin terjadi yaitu adanya peristiwa hukum dan kedua, adanya perbuatan hukum atas bidang tanah. Peristiwa hukum dalam hal penguasaan tanah didasarkan dengan adanya kematian dan dibuktikan dengan surat keterangan waris sebagai dasar pemindahan atau beralihnya hak atas tanah. Sedangkan perbuatan hukum bahwa beralihnya hak atas tanah dari pihak satu kepada pihak kedua harus dilakukan dihadapan pejabat pembuat akta tanah dan dituangkan dalam akta otentik yang disebut dengan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah. Ada hal lain sebagai dasar timbulnya sertipikat hak atas tanah yang didahului dengan terbitnya Surat Keputusan pemberian hak atas tanah Negara, kepada subyek hak yang memenuhi syarat sebagai pihak yang dapat diberikan sertipikat hak atas tanah.

Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah sebagaimana ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Menjadi kewenangan Kepala Sub Direktorat Agraria Provinsi bertindak atas nama Gubernur untuk memberikan hak atas tanah kepada subyek hak (perorangan maupun badan hukum) dengan status hak sesuai dengan rencana pemanfaatan dan penggunaan tanahnya. Surat Keputusan pemberian hak tersebut yang menjadi dasar timbulnya sertipikat hak atas tanah yang bisa dimiliki oleh subyek hak. Salah satu bukti proses pemberian hak atas tanah adalah Kepemilikan bidang tanah atas Pulau Galang seluas 14 Ha yang mana sertipikat tersebut diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Gresik. Tanah negara yang terjadi akibat endapan-endapan sedimentasi Sungai Lamong di mohon oleh 7 (tujuh) warga Desa

Karangkiring Kecamatan Kebomas Kabupaten Gresik diantaranya Yahya, Mas'ud, Mochtadi, Kasbu, Darji, Wahyudin, dan Amari, masing-masing mendapat tanah seluas 2 Ha. Atas dasar surat permohonan tersebut, diterbitkanlah Surat Keputusan Kepala Direktorat Agraria An. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur tanggal 20 Oktober 1987 Nomor 593.21/928/SK/320/1987.⁴

Dalam perjalanan waktu terjadi kepentingan dan pengakuan batas wilayah yang tumpang tindih antara Pemerintah Kabupaten Gresik dan Pemerintah Kota Surabaya. Sesuai surat Bupati Gresik Gresik tanggal 24 April 2003 No. 593/562/403.12/2003 bahwa "*Sebutan Pulau Galang sebenarnya tidak ada, sebab tanah dimaksud dulunya (asalnya) merupakan satu kesatuan daratan Desa Karangkiring, Kecamatan Kebomas, Kabupaten Gresik.*" Sedangkan menurut Pemerintah Kota Surabaya dalam hal sengketa kepemilikan Pulau Galang ialah berdasarkan peta geografi yang cenderung ke Surabaya.⁵ Sengketa perebutan atas kepemilikan Pulau Galang belum dapat diselesaikan dengan baik, sehingga menimbulkan ketidakpastian bagi pemegang hak atas tanah yang menurut ketentuan Undang-Undang harus dilindungi dan mendapat kepastian hukum. Sebagai amanat Undang-Undang pemegang sertipikat hak milik atas tanah tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun termasuk adanya perbedaan kepentingan atas batas wilayah sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUPA. Produk dari kegiatan pendaftaran tanah ialah sertipikat hak atas tanah. Kepemilikan atas sertipikat hak atas tanah mempunyai fungsi sebagai alat pembuktian yang kuat

⁴Data diperoleh dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gresik. Tanggal 12 Juni 2015.

⁵Data diperoleh dari Kantor Bantuan Hukum Pemerintah Kota Surabaya. Tanggal 24 Agustus 2015.

dan memberikan rasa aman kepada pemiliknya. Segala sesuatu mengenai batas-batas, jenis hak, luas serta beban-beban pada hak atas tanah itu mudah dibuktikan. Dengan demikian dapat mempermudah pemilik sertipikat hak atas tanah tersebut.

Peraturan mengenai penguasaan hak atas tanah timbul saat ini belum diatur lebih khusus. Awal mulanya suatu tanah yang terjadi karena endapan-endapan lumpur yang kemudian terbentuk sebuah pulau diantara dua wilayah menjadikan hal ini sebagai sorotan masyarakat dan pemerintah. Letak Pulau Galang juga strategis dekat dengan pelabuhan internasional Surabaya, juga sebagai pemicu perebutan hak atas tanah tersebut. Mendasarkan hal tersebut, sehingga perlu untuk membuat suatu peraturan yang khusus yang membahas mengenai tanah timbul. Lebih tepatnya pemerintah merancang isi dari peraturan tersebut berdasarkan permasalahan-permasalahan agraria yang sedang maupun telah terjadi seperti tanah timbul yang terbentuk diantara dua wilayah, yaitu terletak diantara kota Surabaya dengan Kabupaten Gresik. Peraturan tersebut dapat menjadi landasan dan pedoman untuk memecahkan permasalahan agraria, karena produk hukum harus diperbarui dan menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut penulis memandang penting untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul “KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PERORANGAN DI PULAU GALANG”.

1.2 Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur pengajuan hak milik perorangan atas tanah di Pulau Galang?
2. Bagaimana keabsahan penerbitan tanda bukti hak atas tanah di Pulau Galang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah sebelumnya, maka dapat disimpulkan tujuan penelitian dan penulisan hukum ini sebagai berikut:

1. Memperoleh kejelasan mengenai prosedur pengajuan hak milik perorangan atas tanah di Pulau Galang.
2. Memperoleh kejelasan mengenai keabsahan penerbitan tanda bukti hak atas tanah di Pulau Galang.

1.4 Kegunaan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan teoritis dan kegunaan praktis. Diuraikan sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Adapun kegunaan teoritis dari penelitian ini adalah:

- a. Penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam dunia pendidikan khususnya ilmu hukum yang berkaitan dengan masalah agraria mengenai prosedur pengajuan hak milik perorangan atas tanah timbul.

- b. Memberikan pemahaman tentang hukum agraria yang berkaitan dengan keabsahan penerbitan tanda bukti hak atas tanah timbul.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis dalam penelitian ini, antara lain:

- a. Memberikan motivasi kepada penulisan penelitian selanjutnya agar lebih dalam meneliti dan mengkaji permasalahan hukum agraria terkait dengan prosedur pengajuan hak milik perorangan atas tanah timbul.
- b. Sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.5 Keaslian

Penelitian mengenai hukum agraria yang berkaitan dengan tanah timbul sangatlah banyak dan sering dijumpai, tetapi dalam pembahasan skripsi ini membahas mengenai prosedur pengajuan hak milik perorangan atas tanah di Pulau Galang dan keabsahan penerbitan tanda bukti hak atas tanah di Pulau Galang. Berikut perbedaanya:

1. Skripsi yang berjudul “*Status Penguasaan Tanah Timbul (Aanslibbing) Di Kecamatan Rengat Kabupaten Indragiri Hulu*” yang membahas mengenai penguasaan dan kepemilikan atas tanah timbul menurut kebiasaan masyarakat di Kecamatan Rengat, Kabupaten Indragiri Hulu dan status penguasaan atas tanah timbul di Kecamatan Rengat, Kabupaten Indragiri Hulu.⁶

⁶Rudiansyah Pulungan, “Status Penguasaan Tanah Timbul (AANSLIBBING) Di Kecamatan Rengat Kabupaten Indragiri Hulu”, Dikutip dari <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=263194&val=4097&title=STATUS%20PENGUASAAN%20TANAH%20TIMBUL%20%20%28AANSLIBBING%29%20DI%20KECAMATAN%20RENGAT%20KABUPATEN%20INDRAGIRI%20HULU> <diunduh tanggal 5 Maret 2015>

2. Selanjutnya Skripsi yang berjudul “*Analisis Yuridis Hak Penguasaan Atas Tanah Timbul Berdasarkan Undang – Undang Pokok Agraria Dan Rencana Tata Ruang Wilayah Di Kecamatan Teluk Segara Kota Bengkulu*” membahas tentang Status Tanah timbul pada masyarakat Kota Bengkulu di Kelurahan Berkas, Sumur Meleleh, Malabero Kecamatan Teluk Segara yang ditinjau menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), hambatan-hambatan apa yang dihadapi oleh masyarakat dalam pengelolaan tanah timbul menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Bengkulu dalam mensertipikatkan tanah, peranan atau upaya pemerintah dalam rangka mengelola tanah timbul di Kota Bengkulu.⁷
3. Penelitian ketiga yang berjudul “*Sengketa penguasaan tanah timbul dan proses penyelesaiannya (kasus penguasaan tanah timbul oleh para petani di Muara Sungai Progo: Desa Poncosari, Kabupaten Bantul, DIY)*” yang membahas tentang status pemegang hak kepemilikan tanah timbul dan upaya penertiban penguasaan tanah timbul yang dilakukan oleh aparat pemerintah desa Poncosari menyebabkan konflik atau sengketa antara para petani

⁷Yunisa Indasari, “Analisis Yuridis Hak Penguasaan Atas Tanah Timbul Berdasarkan Undang – Undang Pokok Agraria Dan Rencana Tata Ruang Wilayah Di Kecamatan Teluk Segara Kota Bengkulu”, dikutip dari <http://repository.unib.ac.id/8960/2/I,II,III,I-14-yun-FH.pdf> <diunduh tanggal 27 Februari 2015>

penggarap dan aparat pemerintah desa Poncosari.⁸ Pada penelitian ini, tentulah sangat berbeda.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian sangatlah penting dalam proses penulisan, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka.⁹ Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan kepada Undang-Undang yang berkaitan dengan peristiwa hukum yang sedang dihadapi.

1.6.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini ialah menggunakan pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*).¹⁰ Pendekatan penelitian ini, dilakukan dengan menelaah peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang

⁸Sulastriyono, “Upaya penertiban penguasaan tanah timbul yang dilakukan oleh aparat pemerintah desa Poncosari menyebabkan konflik atau sengketa antara para petani penggarap dan aparat pemerintah desa Poncosari, Kabupaten Bantul, DIY”, dikutip dari http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Flib.ui.ac.id%2Ffile%3Ffile%3Dpdf%2Fabstrak-79957.pdf&ei=qYf_VLPFKI3l8AX20IHOCw&usg=AFQjCNHSEPVBvJixKzpn_7EpDYnHA-0Ogg&sig2=TJpn9-6QFBmCrjG6U9PQFg&bvm=bv.87611401.d.dGc, <diunduh tanggal 27 Februari 2015>

⁹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Rajawali Pers, 2001, hlm. 13-14.

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005, hlm. 97.

dihadapi. Biasanya dilakukan dengan mempelajari konsistensi antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini ialah menggunakan bahan-bahan hukum sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer ialah bahan hukum yang bersumber pada peraturan perundang-undangan.¹¹ Putusan hakim ataupun catatan resmi. Penulis menggunakan Undang-Undang sebagai bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini. Seperti berikut:

- a. Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria.
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata cara Pemberian Hak Atas Tanah.
- d. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- e. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

¹¹Suratman, Philips Dhillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung , Alfabeta, 2012, hlm. 66-71.

- f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder ialah bahan hukum kedua setelah bahan hukum primer yang berupa pendapat-pendapat ahli, seperti buku-buku, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum.

1.6.4 Metode Analisa Data

Penelitian ini menggunakan analisis bahan hukum deskriptif analisis, yaitu dengan mendefinisikan dan memahami bahan hukum yang telah diperoleh kemudian disusun dengan sistematis yang kemudian ditarik kesimpulan. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder merupakan suatu peraturan perundang-undangan dan pendapat-pendapat ahli, sehingga dalam penelitian kepustakaan ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.