

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar bagi manusia dan melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Kebutuhan akan tanah dari tahun ke tahun semakin meningkat hal ini sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Sementara lahan yang tersedia bersifat tetap tidak bisa bertambah. Hal ini sangat mempengaruhi keadaan pertanahan di Indonesia yang terkenal dengan Negara Agraris karena semakin lama tanah pertanian menjadi sempit. Dalam perkembangannya tanah semakin menjadi penting, karena tanah sebagai sumber daya alam yang dinilai keberadaannya terbatas untuk menampung berbagai aktivitas manusia yang terus berkembang. Ketersediaan tanah yang tidak sebanding dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah, baik itu untuk kepentingan pembangunan, tempat tinggal dan tempat usaha. (wahid, 2008:3)

Pada zaman sekarang ini, fungsi tanah dalam masyarakat mengalami pergeseran yang mana dulunya hanya sebagai tempat bermukim, pertanian, perkebunan dan sebagai pemenuhan kebutuhan pokok manusia dan segala aktivitas umumnya berlangsung di atas tanah. Sekarang di jadikan tempat untuk mendirikan bangunan-bangunan, perkantoran, sarana olahraga, perindustrian, tempat pembuangan sampah, serta untuk tempat sarana umum dan ada juga menjadikannya sebagai tempat wisata bagi masyarakat.

Dimana itu mengakibatkan perbandingan antara ketersediaan tanah sebagai sumber daya alam dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk dengan berbagai pemenuhan kebutuhan akan tanah mengalami pergeseran fungsi kegunaan serta terjadi ketimpang tindihan hak kepemilikan akan tanah, yang mana merupakan amanat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Adapun tujuan di keluarkannya UUPA adalah untuk mengakhiri dualisme Hukum Agraria di Indonesia saat itu dalam kurun waktu yang lebih dari dasawarsa sejak Proklamasi, masih menganut sistem hukum berdasarkan hukum barat (*kolonial*) dan sebagian lainnya berdasarkan Hukum Adat. Hukum Agraria yang berdasarkan hukum barat jelas memiliki tujuan yang dan sendi-sendi dari Pemerintahan jajahan. Hal ini dapat dipastikan bahwa pemberlakuan agraria jelas tidak mampu mewujudkan cita-cita Negara sesuai yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 33 ayat (3) yaitu: Bumi, Air dan Ruang Angkasa serta kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Tanah merupakan sarana untuk melaksanakan pembangunan. Kedudukan tanah yang penting ini kadang tidak diimbangi dengan usaha untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul di bidang pertanahan. Fakta memperlihatkan bahwa keresahan di bidang pertanahan mendatangkan dampak negatif di bidang sosial, politik dan ekonomi. Untuk itu berdasarkan TAP MPR No. IV/MPR/1978 ditentukan agar pembangunan di bidang pertanahan untuk penataan kembali penggunaan, pelaksanaan, penguasaan dan pemilikan tanah. Atas dasar TAP MPR No. IV/MPR/1978, Presiden mengeluarkan kebijakan bidang pertanahan yang

dikenal dengan Catur Tertib Bidang Pertanahan sebagaimana dimuat dalam keppres No. 7 Tahun 1979, meliputi (Ismaya, 2013:22-24):

- a. Tertib Hukum Pertanahan
- b. Tertib Administrasi Pertanahan
- c. Tertib Penggunaan Tanah
- d. Tertib Pemeliharaan dan Lingkungan Hidup

Penyelenggaraan administrasi pertanahan di Indonesia meliputi kegiatan-kegiatan (Murad, 2013:16):

1. Pengaturan penyediaan, peruntukan serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa meliputi urusan pemerintah di bidang pembagian tanah (*redistribusi*), perizinan peruntukan, penguasaan, pengendalian penguasaan dan peilikan tanah beserta pengenaan sanksi, dan sebagainya.
2. Menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pertanahan di dalam hal menjalankan, menentukan dan mengatur tentang hak-hak atas tanah yang dapat ditetapkan kepada orang-orang pemilik tanah, memberikan dan melindungi kepastian hukum dan hak atas tanah, hak dan kewajiban serta penegakan hukum berikut sanksi-sanksinya.
3. Menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pertanahan yaitu menjalankan dan mengatur hubungan-hubungan hukum yang dilakukan orang-orang yang objek perjanjiannya berupa tanah, perizinan dan penetapannya, pengendalian dan pemberian wewenang pembuatan surat perjanjian serta pengelolaan administrasi ketatausahaannya.

4. Menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan yaitu kegiatannya pengukuran, pemetaan dalam rangka pemuktahiran data serta penentuan fisik tanah dan pengeluaran alat pembuktian yang kuat
5. Pembangunan administrasi pertanahan/ *Indonesia Land Administratiton Project*

Pelaksanaan tertib administrasi pertanahan ini menjadi salah satu tugas dari Kementerian Agraria Dan Tata Ruang, dalam menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan pendaftaran hak tanah, hal ini di atur dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Dengan adanya tertib administrasi pertanahan dimaksud bahwa data-data setiap bidang tanah tercatat dan diketahui dengan mudah baik mengenai riwayat, kepemilikan, subjek haknya, keadaan fisik serta ketertiban prosedur dalam setiap urusan yang berkaitan tertib administrasi adalah:

1. Prosedur permohonan tanah sampai tertib sertifikat tanda bukti;
2. Penyelesaian tanah-tanah yang terkena ketentuan peraturan landreform;
3. Biaya-biaya mahal dan penggugat-penggugatan tambahan.

Pelaksana tugas kementerian agraria dan tata ruang adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam pelaksanaannya tugas, BPN menggunakan unit organisasi dan sumber daya di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang tugas dan fungsinya bersesuaian. Hal ini diterangkan dalam peraturan presiden Nomor 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, dan dalam Pasal 3 Peraturan Presiden tersebut, disebutkan fungsi BPN yang terkait Administrasi pertanahan seperti pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan dan pemberian dukungan

administrasi kepada seuruh unit organisasi di lingkungan BPN, serta pelaksanaan pengelolaan data informasi di bidang pertanahan.

Kewenangan pemerintah melalui hak menguasai dari Negara tersebut menjadi acuan dan landasan yuridis menetapkan berbagai macam hak atas tanah, baik terhadap tanah-tanah yang dapat dikuasai dan dimiliki secara perorangan, maupun terhadap tanah bagi badan-badan hukum yang dapat dimiliki secara bersama-sama atau (*kolektif*) dengan tetap memberikan bukti kepemilikan dan penguasaan terhadap tanah tersebut menurut ketentuan hukum yang berlaku dengan seadil-adilnya.

Hukum Agraria Nasional mewajibkan kepentingan rakyat Indonesia memenuhi keperluannya. Oleh karena itu, pemerintah harus memberikan adanya jaminan perlindungan hukum terhadap rakyat yang menguasai, menggunakan dan memiliki sebidang tanah (Mertokusumo, 2011:3). Hal ini dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam pasal 19 ayat (1) menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Negara Indonesia mempunyai Lembaga-Lembaga yang dimana terbentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri. Dalam sektor Agraria dan Tata Ruang, Indonesia memiliki Lembaga Pemerintah Kementrian yaitu Badan Pertanahan Nasional yang disingkat (BPN), Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mempunyai tugas melaksanakan tugas Pemerintah di bidang pertanahan yang sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 20 tahun 2015, Peraturan Kepala BPN

Nomor 3 tahun 2011 tentang pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, BPN dikoordinasikan oleh Kementerian Urusan Agraria dan Perencanaan Tata Ruang tugas dan fungsinya kompatibel (Windari, 2018). Badan Pertanahan Nasional memiliki visi untuk menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan dan berkelanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia. Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsinya BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di Provinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kota.

Kantor Pertanahan ditetapkan oleh kepala setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang menyelenggarakan urusan Pemerintah dibidang Aparatur Negara ini sesuai ketentuan pada pasal 7 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang mengatakan “Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan ditetapkan oleh Kepala setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan di bidang Aparatur Negara”. Tugas dan fungsi BPN dilihat pada pasal 3 yaitu:

- a) Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran dan pemetaan;
- c) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;

e) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;

Mulai dari melakukan kebijakan dibidang pertanahan, memberikan hak atas tanah kepada rakyat melalui pemudahan pendaftaran tanah agar mendapatkan jaminan perlindungan hukum dan apabila tanah tersebut mengalami sengketa, Badan Pertanahan Nasional juga dapat menyelesaikan tersebut dilihat pada tugas dan fungsi BPN.

Kepastian hukum akan tanah sangatlah penting untuk mengatur kehidupan masyarakat adil, maka itu berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 pasal 19 menyatakan “untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum menyangkut tanah, maka pemerintah mengadakan pendaftaran tanah dengan memberi surat tanda bukti yang sah berupa sertifikat yang sebelumnya didahului dengan pendaftaran tanah dengan maksud agar para subjek hak tersebut memperoleh kepastian tentang haknya itu.” guna menghindarkan pelanggaran yang dapat dilakukan oleh masyarakat ataupun penegak hukum itu sendiri. Untuk itu diperlukan adanya kaidah hukum yang dapat dipergunakan negara dalam mengatur tatanan kehidupan masyarakat. Jadi yang dimaksud pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam Pasal 19 ialah untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah dengan mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi: 1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; 2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; 3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat; pembuktian yang kuat (Sumarja, 2015:17).

BPN dituntut lebih proaktif dalam penyelesaian konflik pertanahan sesuai dengan sebelas agenda BPN RI khususnya agenda ke-5 menyebutkan “Menangani dan Menyelesaikan sengketa, konflik dan Perkara pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis”, serta TAP MPR RI No: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, pasal 4 huruf (d), menyebutkan “Mensejahterakan rakyat terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia di Indonesia” dan pasal 5 huruf (d), menyebutkan “Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus data, pengantisipasi potensi konflik di masa yang akan datang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum”.

Kenyataan yang berkembang di kantor BPN Buleleng berdasarkan observasi awal dengan mewawancarai salah satu staff Badan Pertanahan Nasional (BPN) kabupaten Buleleng I Made Sumahardika, menyatakan terjadinya ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah di suatu pihak, ada individu atau kelompok yang memiliki dan menguasai tanah yang berlebihan namun disisi lain ada pihak yang tidak sama sekali memiliki atau menguasai tanah. Sehubungan dengan latar belakang yang telah dituliskan, penulis ingin mengkaji lebih mendalam tentang peranan dan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional di Kota Singaraja dalam tertib administrasi pertanahan.

Berdasarkan alasan-alasan diatas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian guna mengkaji lebih mendalam tentang penyelesaian sengketa tanah tersebut dengan judul **“IMPLEMENTASI PERAN DAN TANGGUNG JAWAB BADAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM MENERTIBKAN ADMINISTRASI PERTANAH DI KOTA SINGARAJA DITINJAU DARI**

## **PERATURAN PRESIDEN NOMOR. 20 TAHUN 2015 TENTANG BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA”.**

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas yang telah di ajukan oleh Peneliti dapat diidentifikasi permasalahannya, antara lain:

1. Adanya Kasus Tentang Pendaftaran Tanah di Kota Singaraja.
2. Adanya Proses Pendaftaran Tanah yang Dalam Proses Penanganannya Terkesan Lambat
3. Kurang Pengetahuan Masyarakat Akan Pentingnya Pendaftaran Tanah
4. Kurangnya Antusias Masyarakat Untuk Mendaftarkan Tanah
5. Dibutuhkannya Peran BPN dalam Penertibkan administrasi Pendaftaran Tanah.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Agar permasalahan yang dikaji dalam penelitan skripsi ini tidak terlalu luas dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang ditentukan, maka penelitian perlu dibatasi permasalahannya, sesuai dengan judul skripsi ini, maka peneliti membatasi permasalahan tentang Implementasi peran dan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional Dalam Menertibkan Administrasi Pendaftaran Tanah di Kota Singaraja Ditinjau Dari Peraturan Presiden Nomor. 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka peneliti merumuskan masalah yang akan menjadi dasar dalam penyusunan skripsi. Adapun perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran dan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam pelaksanaannya menertibkan administrasi pendaftaran tanah di tinjau dari Peraturan Presiden No. 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Kota Singaraja?
2. Bagaimana faktor-faktor penghambat pelaksanaan tertib administrasi pendafran tanah ditinjau Peraturan Presiden No. 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik di Kota Singaraja?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Tujuan Umum
  - a. Untuk menambah pengetahuan dan wawasan mahasiswa ilmu hukum dalam bidang hukum perdata, hukum agraria dan terkait dengan implementasi peran dan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional dalam Penertiban Administrasi Tanah di bidang pertanahan baik mencangkup nasional maupun secara khusus di Kota Singaraja.
  - b. Sebagaimana syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Program studi Ilmu Hukum, Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan, Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial, Universitas Pendidikan Ganesha
2. Tujuan Khusus
  - a. Untuk mengetahui bagaimana peran dan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional dalam Menertibkan Administrasi Pendaftaran Tanah di Kota Singaraja

- b. Untuk mengetahui bagaimana bentuk proses Penertiban Administrasi Pendaftaran tanah yang diterapkan oleh Badan Pertanahan Nasional di Kota Singaraja.

## **1.6 Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat teoritis**

- a. Memberikan sumbangan pemikiran di bidang hukum perdata, terutama di bidang hukum agraria dan pelayanan publik
- b. Memperluas dan mengembangkan ilmu pengetahuan hukum dan dapat menjadi rujukan bagi peneliti-peneliti selanjutnya
- c. Hasil penelitian ini diharap dapat menjadi masukan ataupun referensi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan hukum bagi pihak-pihak yang membutuhkan, terutama pada dalam penertiban administrasi pendaftaran tanah yang dilakukan BPN

### **2. Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi Peneliti**

- 1) Untuk membantu penulis dalam memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian yang dilakukan
- 2) mengembangkan wawasan peneliti dibidang penelitian, di samping itu pun bermanfaat bagi Peneliti selanjutnya kedepan

#### **b. Bagi Masyarakat**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi masyarakat yaitu sebagai sarana pengembangan pemikiran terkait penyusunan kebijakan

penyelesaian sengketa pertanahan bahwa peranan dan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional dalam menyelesaikan sengketa tanah

c. Bagi Pemerintah

Penelitian Ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah untuk mengembangkan pelayanannya public serta untuk memberikan masukan kepada para pihak yang terkait saat melaksanakan peran dan tanggung jawabnya serta meberikan gambaran bagaimana Badan Pertanahan Nasioanal di Kota Singaraja dalam menertibkan administrasi pertanahan yang ada di Kota Singaraja dalam untuk mencegah adanya penyalahgunaan hak atas tanah

