BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai salah satu kebutuhan dalam penyelenggaraan hidup manusia memiliki peranan yang sangat vital. Masyarakat Indonesia yang bercorak hidup agraris menggantungkan hidup sepenuhnya pada tanah. Tanah sebagai objek utama yang harus dimiliki dalam penyelenggaraan kehidupan agraria baik yang berbentuk pengadaan lahan pertanian maupun perkebunan. Tanah juga menjadi landasan tolak ukur kesejahteraan dan kemapanaan bagi masyarakat yang berdomisili di daerah pedesaan. Dalam lingkup daerah perkotaan tanah memiliki peranan utama sebagai lahan perkantoran dan pemukiman. Oleh karena itu tanah tidak bisa lepas dari kehidupan manusia karena dari semua kebutuhan manusia, tanah menjadi kebutuhan pokok yang mendasar dan menjadi tempat bagi manusia menjalani kehidupannya serta memperoleh sumber untuk melanjutkan hidupnya.[1]

Tanah sangat berarti sekali karena sebagian besar dari kehidupan manusia tergantung pada tanah. Tanah dapat di nilai sebagai harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicanangkan untuk kehidupan masa yang akan datang. Tanah dalam kehidupan manusia tidak saja mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, akan tetapi menyangkut masalah-

[1] Mariot P. Siahaan, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (Teori dan Praktek),* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005. hlm 1.

masalah sosial, politik, budaya, dan juga terkandung aspek pertahanan dan keamanan . Berdasarkan asumsi tersebut, maka dalam suasana pembangunan yang semakin marak, kebutuhan akan tanah semakin meningkat sehingga dalam pemecahan masalahnya seharusnya memperhatikan dan mengacuh pada aturan perundang-undangan yang berlaku.Populasi penduduk Indonesia yang semakin meningkat setiap tahunnya membuat ketersediaan lahan pemukiman semakin terbatas.

Di daerah perkotaan lahan-lahan produktif yang biasanya menjadi lahan perkebunan dan pertanian di timbun untuk tempat mendirikan perumahan maupun perkantoran, sehingga untuk kebutuhan sehari-hari masyarakat perkotaan memasoknya dari daerah pedesaan di karenakan menipisnya lahan produktif di daerah perkotaan. Berdasarkan populasi penduduk semakin meningkat dan kebutuhan akan tanah semakin terbatas, maka diperlukan adanya pengaturan dari Negara. Pengaturan yang dimaksud dalam hal ini meliputi pemilikan, penguasaan, serta pemeliharaannya sehingga tertata secara sistimatis.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA pada pasal 19 ayat (1) dikemukakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.Pada intinya secara spesifik pemerintah mengatur pemberian hak milik atas tanah melalui prosedur pendaftaran tanah yang tertuang dalam

Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA supaya tidak menimbulkan kepemilikan ganda ataupun meminimalisir kepemilikan yang tidak jelas yang berdampak menimbulkan sengketa tanah karena tidak adanya bukti authentik yang menjadi alas hak yang sah dan kuat. Mendaftarkan tanah menjadikan kepemilikan dan penguasaan tanah menjadi teratur dan tertata dengan baik, sehingga berdampak positif juga terhadap pemerintah baik dari pemungutan Pajak Bumi Bangunan, pemberian ganti rugi terhadap pengambilan tanah untuk fungsi sosial maupun pendataan kepemilikan tanah.

Dengan adanya ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang yang memberikan kewenangan bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya tidak semata-mata hanya memberikan jaminan dan kepastian hukum. Pendaftaran tanah yang dikonversi dalam bentuk sertifikat sebagai bukti authentik kepemilikan memiliki nilai ekonomis yang besar dalam masyarakat. Sertifikat dapat dikategorikan sebagai surat-surat berharga. Sertifikat sebagai wujud pemberian hak atas tanah. Pemberian hak atas tanahya itu, pemberian hak yang dikuasai langsung oleh negara kepada seseorang ataupun beberapa orang bersama-sama atau sesuatu badan hukum.[2]

Di provinsi Kalimantan timur, tercatat ada dua upaya pemerintah daerah dalam rangka mengatur secara formal tanah garapan. Pertama, pengaturan lewat kesepakatan lisan yang dihasilkan oleh forum-forum pertemuan antara staf kanwil dan kantor-kantor BPN, sejumlah instansi

[2] Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan.* Prestasi Pustaka, Jakarta.2002. hlm 1.

pemerintah provinsi dan kabupaten, serta para camat dan kepala desa se-Kaltim. Forum tersebut berupa serangkaian rapat dan penataran yang dituanrumahi oleh kanwil BPN Kaltim. Kedua, pengaturan melalui produk hukum daerah yakni Keputusan Gubernur Kaltim No. 97A Tahun 1994, yang setahun kemudian digantikan oleh Keputusan Gubernur Kaltim No. 31 Tahun 1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara. Hal ini yang menjadi dasar perubahan nama surat garapan menjadi surat keterangan kepemilikan bangunan/tanaman diatas tanah Negara.[3]

Sebelum berlakunya Keputusan Gubernur Kaltim No. 31 Tahun 1995, Surat Garapan hanya bisa diterbitkan oleh Camat melaui surat keterangan dari Kepala Desa dimana Tanah atau lahan tersebut dimohonkan. Namun setelah berlakunya aturan baru (Keputusan Gubernur Kaltim No. 31 Tahun1995) dan berbagai perombakan yang dilakukan oleh aparat pemerintahan Surat Garapan kini hanya bisa diterbitkan Oleh Kepala Desa dengan aturan atau persyaratan yang berlaku.[4]

Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 593/5707/Sj Tanggal 22 Mei 1984 tahun 1984 ditujukan kepada seluruh Gubernur untuk melarang camat menggunakan kewenangan menerbitan izin membuka tanah. Sebelumnya, pada tahun 1972, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan peraturan bernomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah.

[3] Hasil wawancara dengan Imam Santoso S.H M.H.SPT BPN Berau pada tanggal 25 Maret 2015
[4] *Op cit.*

Dalam salah satu klausulnya, peraturan ini memberikan kewenangan kepada Camat untuk memberikan izin membuka tanah kepada perorangan untuk tanah yang luasnya tidak lebih dari 2 ha. Jangka waktu izin ini sendiri paling lama 3 tahun. Berbeda dengan tanah garapan yang surat tanahnya baru akan dimohonkan atau dikeluarkan apabila telah terjadi penguasaan dan penggarapan, tanah dengan izin membuka tanah justru baru bisa didapatkan bila izin membuka tanahnya sudah diberikan. Dalam prakteknya, pemberian izin membuka tanah menimbulkan sejumlah masalah karena misalnya pada lokasi yang sama diberikan lebih dari satu izin serta praktek izin memperjualbelikan izin. Masalah-masalah ini kemudian menjadi alasan bagi Menteri Dalam Negeri untuk mencabut kewenangan camat tersebut.[5]

Hal ini yang menjadi dasar Kepala desa dapat menerbitkan Surat Garapan, karena adanya Keputusan Gubernur Kaltim No. 97A Tahun 1994, yang setahun kemudian digantikan oleh Keputusan Gubernur Kaltim No. 31Tahun 1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara.[6]

Tindakan Kepala Desa Desa menerbitkan surat garapan dapat dibenarkan jika ditinjau dari UUPA, selama penerbitkan surat keputusan tersebut hanya sebatas memanfaatkan tanah tersebut didasarkan atas rembug desa secara bergiliran. Tindakan Kepala Desa tersebut adalah sesuai dengan Pasal 7 huruf b PP No. 72 Tahun 2005, bahwa pemerintah kabupaten

[5] R. Simarmata, Jurnal Hukum *Gejala Informalitas Tanah Garapan*, Hlm 10.
[6] *ibid.* Imam santoso

melakukan identifikasi, pembahasan dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan dibidang pertanian. Pelaksanaan peraturan desa dengan diterbitkannya surat keputusan kepala desa sesuai Pasal 59 PP No. 72 Tahun 2005 bahwa untuk melaksanakan peraturan desa, kepala desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi pemberian Surat Garapan oleh kepala desa Pilanjau Sambaliung Kabupaten Berau Kalimantan Timur?
2. Faktor Pendukung dan penghambat terhadap Implementasi pemberian Surat Garapan oleh kepala desa Pilanjau Sambaliung Kabupaten Berau Kalimantan Timur?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memperoleh gambaran mengenai pemberian surat garapan oleh kepala desa Pilanjau Sambaliung Kabupaten Berau Kalimantan Timur.
2. Untuk mengetahui factor pendukung dan penghambat terhadap Implementasi pemberian surat garapan oleh kepala desa Pilanjau Sambaliung Kabupaten Berau Kalimantan Timur.

D. Tinjauan Pustaka

Hukum memiliki beberapa fungsi salah satunya adalah sebagai alat kontrol/ pengendali sosial (*tool ofsocial control)* yaitu sesuatu yang dapat menetapkan tingkah laku manusia dimana tingkah laku ini dapat didefinisikan sebagai sesuatu yang menyimpang terhadap aturan hokum dan hokum dapat memberikansanksi atau tindakan terdap pihak/orang dengan menetapkan sanksi terlebih dahulu bagi pihak/orang yang melanggar.[7]

Fungsi hukum ini juga merupakan aspek yuridis normatif dari kehidupan social masyarakat atau dapat disebut juga sebagai pemberi definisi dari tingkah laku yang menyimpang serta akibat-akibatnya seperti larangan–larangan, perintah-perintah, pemidanaan, dan ganti rugi.

Kamus besar bahas Indonesia terbitan pustaka Departemen Pendidikan Nasional dan Kebudayaan, mengemukakan bahwa yang dimaksud tanah adalah lapisan permukaan atau lapisan bumi yang di atas sekali.[8]

Pengertian tanah ditinjau dari segi geologis-agronomis, Tanah adalah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Dimanfaatkan untuk menanam tumbuh tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan,

[7] Takdir Hamadi, *Hukum Lingkungan DI Indonesia.* Rajawali Press. Jakarta. 2001. Hlm 207.
[8] Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Media Abadi,Yogyakarta, 2005, hlm. 24

tanah pertanian dan tanah perkebunan. Sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut tanah bangunan.[9]

Tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebahagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebahagian dari ruang yang diatasnya, dengan pembatasan dalam pasal 4, yaitu: sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.[10]

Pasal 4 ayat (1) UUPA, menyebutkan sebagai berikut: "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang di sebut "Tanah" yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum".

Tujuan hukum menurut pemikiran hukum islam adalah guna mendidik kepribadian, menegakan keadilan,serta memelihara kebaikan yang hakiki guna mendapat kebahagiaan dunia dan akherat. Demikian halnya dengan Pemarintahan Daerah Kabupaten Berau dalam usaha memperlancar kegiatan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya, maka ditetapkan berbagai kebijakan-kebijakan,antar alain izin peruntukan kepemilikan tanah dan menggarap lahan yang akhirnya mempunyai dampak hokum atau implementasi terhadap masyarakat.

---

[9] Y.W Sunindhia, dan Ninik Widiyanti. *Pembaharuan Hukum Agraria. Bina Aksara*. Jakarta.
1988. Hlm 8.

[10] Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1*. Djambatan. Jakarta: 2008. Hlm 262

Sebelum membahas tentang implementasi surat garapan, maka terlebih dahulu akan di jelaskan tentang pengertian surat garapan itu sendiri. Pengertian surat garapan tidak pernah ada di jelaskan dalam sebuah literature, namun penulis mencoba mengaaiktan hal tersebut dengan berbagai pengertian yang ada dalam undang-undang.

Menurut Pasal 41 UUPA hak pakai adalah: (1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

Hak milik menurut UUPA Pasal 20 :

(1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.

(2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Terjadinya hak milik menurut UUPA Pasal 22 :

(1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena :

a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;

b. Petentuan undang-undang.

Merujuk pada pengertian mengenai tanah-tanah hak dan tanah negara, tidaklah mudah untuk menentukan letak tanah garapan di dalam konstruksi hukum tanah nasional. Hukum tanah nasional tidak mengenal tanah garapan. UUPA sendiri tidak mengatur mengenai tanah garapan karena tanah garapan bukan merupakan kategori tanah hak. Sejumlah literatur hukum pertanahan mencoba mengkait-kiatkan tanah garapan dengan pemakaian tanah tanpa izin pemilik atau kuasanya dan pendudukan tanah tidak sah (*onwettige occupatie*).[11]

Tanah garapan dalam PP 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Namun, pendefinisian mengenai tanah garapan baru dilakukan kemudian dengan menempuh metode evolusi. Dalam Pasal 8 pp 224/1961 menyebutkan ;

1. Dengan mengingat pasal 9 s/d 12 dan pasal 14, maka tanah-tanah yang dimaksudkan dalam pasal 1 huruf a, b dan c dibagi-bagikan dengan hak milik kepada para petani oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II yang bersangkutan, menurut prioritet sebagai berikut:

a. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;

[11] Supriadi, *Hukum Agraria,* Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 23.

b. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan
c. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
d. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
e. Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik;
f. Penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntukan lain Berdasarkan pasal 4 ayat 2 dan 3;
g. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar;
h. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar;
i. Petani atau buruh tani lainnya;

Undang-undang No 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil dalam pasal 1 C menyebutkan perjanjian bagi-hasil, ialah perjanjian dengan nama apapun juga yang diadakan antara pemilik pada satu fihak dan seseorang atau badan hukum pada lain fihak - yang dalam undang-undang ini disebut "penggarap" - berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan oleh pemilik tersebut untuk menyelenggarakan usaha pertanian diatas tanah pemilik, dengan pembagian hasilnya antara kedua belah Pihak.

E. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Objek Penelitian

Implementasi serta kendala dalam implementasi Pemberian Surat garapan oleh Kepala Desa Desa Pilanjau Sambaliung Kabupaten Berau Kalimantan Timur.

2. Pendekatan Penelitian

Penulisan Ini menggunakan Penelitian yang mana dalam Penelitian digunakan pendekatan secara Sosiologi Hukum.

3. Narasumber

Dalam penelitian ini maka penulis memilih responden yang dianggap dapat memberikan keterangan dan data yang diperlukan. Responden tersebut terdiri dari:

a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Berau atau yang mewakilinya.
b. Kepala Desa Pilanjau di Desa Pilanjau atau yang mewakilinya.
c. Pemilik dan penggarap tanah garapan di Desa Pilanjau Kabupaten Berau.

1. Sumber Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian yang dapat berupa hasil wawancara dengan para responden.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang bersumber dari hasil penelitian, kepustakaan, peraturan perundang-undangan, majalah dan surat kabar.

2. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan suatu proses pengadaan data untuk keperluan penelitian. Adapun metode penelitian data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Studi dokumen atau bahan pustaka

   Merupakan suatu alat pengumpul data yang dilakukan melalui data tertulis yang dapat dilakukan dengan cara membaca, mempelajari buku-buku perpustakaan, dokumen-dokumen, atau arsip-arsip, makalah, majalah dan surat kabar.

b. Wawancara atau Interview

   Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan sumber data, yang dalam hal ini adalah suatu proses interaksi dan komunikasi agar hasil wawancara sesuai dengan masalah yang diteliti dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang diteliti. Pemilihan responden yang akan diwawancarai dilakukan dengan *propusif*, yaitu pemilihan responden secara sengaja hingga pada subjek-subjek tertentu secara kuaalitas memadai dan menguasai hal-hal yang dihadapi penulis.

3. Pengolahan dan Analisis Data

   Hasil yang didapat dari langkah-langkah pengumpulan data disusun secara sistematis kemudian diolah. Apakah data dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya dengan keadaan yang ada, kemudian dikelompokkan

berdasar kriteria yang ditentukan, untuk selanjutnya dilakukan analisis data dan disusun dalam bentuk tabel atau uraian. Analisis data dalam penelitian ini mempergunakan metode kualitatif. Metode kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis yaitu yang dinyatakan oleh responden secara lisan maupun tertulis serta tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh. Atau dengan kata lain data yang telah terkumpul dan disajikan selanjutnya dianalisis secara deskriptif, yaitu dalam bentuk uraian yang menghubungkan antara ketentuan teori dan hasil penelitian di lapangan untuk memperoleh jawaban atas permasalahan yang akan diungkapkan dalam penulisan ini.

F. Kerangka Skripsi

Pembahasan dalam skripsi yang ditulis ini dibagi kedalam tiga bab yang secara garis besar dan berturut-turut membahas hal-hal sebagai berikut:

a. Pada BAB I penulis menguraikan antara lain tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, serta metode penelitian, dimana sub bab-sub bab tersebut merupakan awal perkenalan permaslahan, yang memberikan pengertian-pengertian awal tentang pokok bahasan, yang nantinya akan dibahas lebih lanjut dalam penulisan tugas akhir ini.

b. Pada BAB II ini penulis akan menguraikan tinjauan umum tentang Implementasi dan penegakan hukum administrasi, hukum

pertanahan, sosiologi hukum, Asas pemberian alas hak atas tanag dan tanah dalam islam.

c. Pada BAB III ini penulis akan menganalisis bagaimana Implementasi terhadap pemberian surat garapan oleh kepala desa dan faktor penghambat dan pendukung terhadap pemberian surat garapan dan upaya pemerintah terkait dengan pemberian surat garapan.

d. BAB IV penulis akan menyimpulkan bagaimana Implementasi pemberian surat garapan di Kabupaten Berau.