

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara yang memiliki tanah yang luas sebagai salah satu elemen bumi yang sangat penting bagi kehidupan manusia seperti pembangunan tempat tinggal dan sarana untuk memenuhi kebutuhan pangan. Bagi banyak orang Indonesia, tanah merupakan masalah penting dalam kehidupan manusia. Mata pencaharian masyarakat Indonesia bergantung pada ketersediaan lahan subur, termasuk tanaman, pertanian dan peternakan, serta menciptakan tempat tinggal untuk diri mereka sendiri dan anak-anak mereka. Manfaat pengolahan tanah memungkinkan masyarakat Indonesia hidup dan secara tidak langsung memandang tanah sebagai kebutuhan vital. Hal ini telah dan sedang terjadi dalam kehidupan masyarakat Indonesia sejak masa pra kemerdekaan hingga kemerdekaan.

Pemerintah menetapkan kebijakan dalam mengelola pertanahan yang bersumber pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang didalamnya menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam hal ini menerangkan negara berperan dalam mengatur penguasaan atas sumber tersebut. Pengaturan oleh negara diperlukan ketika terdapat kekhawatiran bahwa intervensi pemerintah, akses pendekatan penggunaan sumber daya masyarakat akan menimbulkan ketidakadilan.

Hak atas tanah merupakan hak dasar sangat berarti bagi masyarakat untuk harkat dan kebebasan diri seseorang. Di sisi lain, adalah kewajiban negara memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah itu walaupun hak tersebut tetap dibatasi oleh kepentingan orang lain, masyarakat, dan terlebih lagi negara. Dalam hal ini pengakuan kepemilikan tanah yang dikonkretkan dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah, suatu pengakuan dan penegasan dari negara terhadap penguasaan tanah secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya di tulis di dalamnya serta menjelaskan lokasi, gambar, ukuran dan batas-batas bidang tanah tersebut.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah menjelaskan Pendaftaran Tanah bertujuan¹ untuk :

- a. 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;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; dan
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, hlm.4

Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menjelaskan Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1). Selanjutnya Pasal 32 Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan².

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah dalam pengelolaan dan penataan masalah pertanahan adalah melalui Transmigrasi. Transmigrasi merupakan upaya perpindahan dan/atau kepindahan penduduk dari suatu daerah untuk menetap kedaerah lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah di wilayah Republik Indonesia bertujuan untuk kepentingan pembangunan nasional berdasarkan ketentuan-ketentuan sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang³.

Dalam Undang-Undang Transmigrasi menjelaskan sasaran kebijaksanaan umum transmigrasi ditujukan kepada terlaksananya transmigrasi Swakarsa (spontaan) yang teratur dalam jumlah yang sebesar-besarnya untuk mencapai :

- a. Peningkatan taraf hidup;
- b. Pembangunan daerah;

² *Ibid*, hlm.2

³ Ardiansyah, Novi (2017) *Problematika Penguasaan Tanah Restan (Sisa) Eks Hak Pengelolaan Departemen Transmigrasi (Studi Kasus di Desa Lembah Kuamang, Kecamatan Pelepat Ilir, Kabupaten Bungo, Provinsi Jambi)*, Skripsi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional : Yogyakarta, hlm.2

- c. Keseimbangan penyebaran penduduk;
- d. Pembangunan yang merata diseluruh Indonesia;
- e. Pemanfaatan sumber-sumber alam dan tenaga manusia;
- f. Kesatuan dan persatuan bangsa; dan
- g. Memperkuat pertahanan dan keamanan nasional⁴.

Salah satu daerah yang termasuk dalam kawasan Hak Pengelolaan Departemen Transmigrasi yakni Kabupaten Kepulauan Anambas yang berada di Provinsi Kepulauan Riau, mempunyai 10 Kecamatan yang terdiri dari 2 (dua) Kelurahan dan 51 Desa. Desa Bukit Padi, Kecamatan Jemaja Timur merupakan salah satu daerah yang kini berada dalam kawasan transmigrasi dan berstatus Hak Pengelolaan Departemen Transmigrasi yang mengacu pada Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 83/HPL/BPN/97 tentang Pemberian Hak Pengelolaan Atas Nama Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perumahan Hutan Atas Tanah di Kabupaten Kepulauan Anambas. Namun, terdapat sebuah problematika dimana pembuatan sertifikat lahan masyarakat menjadi terhambat.

Gambar 1.1. Peta Wilayah yang Berada di Kawasan HPL Transmigrasi



⁴ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi, hlm.3-4

Pada tahun 1992 Pemerintah Republik Indonesia membuka lahan transmigrasi, salah satunya di Pulau Jemaja yang di namakan lahan untuk Jemaja 1 di Desa Bukit Padi, dengan luas 150 hektar untuk lahan pertanian, 50 hektar dibangun untuk pemukiman penduduk. Sedangkan untuk lahan cadangan dengan luas 750 hektar, juga terdapat hutan transmigrasi yang dapat dimanfaatkan sebesar 5 hektar hingga 6 hektar dan ada juga hutan mandiri⁵. Sejumlah masyarakat di Desa Bukit Padi berada di kawasan transmigrasi yang mana sejumlah masyarakat telah memperoleh bukti penguasaan atas tanah berupa alas hak, namun status tanah berada dalam kawasan Hak Pengelolaan Departemen Transmigrasi yang kini belum di alih fungsikan. Masyarakat yang berada pada tanah kawasan HPL transmigrasi berharap diberikan kepastian hukum terhadap status tanah.

Sebelum penetapan kawasan Hak Pengelolaan Departemen Transmigrasi, sebagian masyarakat telah menetap terlebih dahulu dikawasan tersebut, namun masyarakat yang bukan transmigrasi tidak memperoleh bukti kepemilikan tanah. Masyarakat yang bukan transmigrasi telah memiliki bukti kepemilikan tanah berupa Alas Hak. Sesuai dengan UUPA dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian pemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan, yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan. Keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan mengenai kepemilikan tanah itu berfungsi menguatkan bukti tertulis yang tidak lengkap tersebut, atau sebagai

⁵ Persoalan Lahan Transmigrasi di Jemaja, Komisi III DPRD Anambas Datangi Kemendes, <https://transkepri.com/news/detail/8746/persoalan-lahan-transmigrasi-di-jemaja-komisi-iii-dprd-anambas-datangi-kemendes>, diakses tanggal 30 Oktober 2022.

pengganti bukti tertulis yang tidak ada lagi. Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberikan kesaksian dan mengetahui kepemilikan tanah yang bersangkutan.

Tabel 1.1. Latar Belakang Tanah di Desa Bukit Padi

NO	TAHUN	LATAR BELAKANG
1.	1972	Masyarakat telah memiliki kepemilikan tanah berupa surat tebas
2.	1992	Pemerintah Republik Indonesia membuka lahan transmigrasi di Pulau Jemaja yang dinamakan Jemaja 1 untuk Desa Bukit Padi
3.	1997	Pemberian Hak Pengelolaan Atas Nama Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perumahan Hutan Atas Tanah di Kabupaten Kepulauan Anambas (Masuknya transmigrasi di Desa Bukit Padi Kecamatan Jemaja Timur)

Sesuai dengan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf (c), menyatakan bahwa pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Serta pada Pasal 23 ayat (1) menyatakan bahwa hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19⁶. Hal ini tentunya akan berdampak terhadap kepemilikan penguasaan tanah yang berada di wilayah HPL transmigrasi dan tentunya masyarakat membutuhkan perlindungan terhadap hak keperdataan status alas hak tanah masyarakat yang masuk kedalam kawasan hak pengelolaan departemen transmigrasi. Namun, merujuk pada Keputusan Menteri Dalam Negeri ditegaskan bahwa yang dianggap sebagai tanda bukti hak⁷ adalah :

- a. Di daerah-daerah di mana sebelum tanggal 24 September 1960 sudah dipunggut pajak (hasil) bumi (*landrente*) atau *verponding* Indonesia;

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hlm 6-8

⁷ Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Sk.26/DDA/1970 tentang Penegasan Konversi Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia atas Tanah, hlm. 1-2

- 1) Surat pajak (hasil) bumi atau *verponding* Indonesia yang dikeluarkan sebelum tanggal 24 September 1960. Jika antara tanggal 24 September 1960 dan saat mulai diselenggarakannya pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 terjadi pemindahan hak (jual beli, hibah, atau tukar menukar) maka selain pajak yang di atas wajib disertakan juga surat-surat asli jual beli, hibah dan/atau tukar menukar yang sah (dibuat dihadapan dan disaksikan oleh Kepala Desa/adat yang bersangkutan); dan
 - 2) Surat Keputusan pemberian hak oleh instansi yang berwenang disertai tanda-tanda buktinya bahwa kewajiban-kewajiban yang disebut dalam surat keputusan itu telah dipenuhi oleh yang menerima hak.
- b. Di daerah-daerah di mana sampai tanggal 24 September 1960 belum dipunggut pajak (hasil) bumi (*landrente*) atau *verponding* Indonesia.
- 1) Surat-surat asli jual beli, hibah dan/atau tukar menukar yang dibuat dihadapan dan disaksikan oleh Kepala Desa/adat yang bersangkutan sebelum diselenggarakannya pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah tersebut; dan
 - 2) Surat Keputusan pemberian hak oleh instansi yang berwenang disertai tanda-tanda buktinya bahwa kewajiban-kewajiban yang disebut dalam surat keputusan itu telah dipenuhi oleh yang menerima hak.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Problematika Penerbitan Sertifikat Hak Milik Tanah (Studi Desa Bukit Padi Kecamatan Jemaja Timur, Kabupaten Kepulauan Anambas)”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana problematika penerbitan Sertifikat Hak Milik Tanah di Desa Bukit Padi, Kecamatan Jemaja Timur, Kabupaten Kepulauan Anambas?
- b. Bagaimana perlindungan hak keperdataan bagi masyarakat di Desa Bukit Padi, Kecamatan Jemaja Timur, Kabupaten Kepulauan Anambas?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang dilakukan pada penelitian ini adalah untuk :

- a. Mengetahui problematika tentang penerbitan Sertifikat Hak Milik Tanah di Desa Bukit Padi, Kecamatan Jemaja Timur, Kabupaten Kepulauan Anambas.
- b. Mengetahui perlindungan hak keperdataan bagi masyarakat di Desa Bukit Padi, Kecamatan Jemaja Timur, Kabupaten Kepulauan Anambas.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui apa saja yang diperoleh dari suatu penelitian. Dalam penelitian ini manfaat yang diperoleh terbagi menjadi dua yakni manfaat teoritis dan manfaat praktis, sebagai berikut :

1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat sebagai bahan pertimbangan dan saran pemikiran bermanfaat, diantaranya :

- a. Untuk menambah pemahaman dan pengembangan wawasan tentang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. Sebagai bahan untuk menambah keilmuan bagi para akademis dan serta pendidikan pada umumnya, bagi pengembangan ilmu hukum atau pengembangan hukum agraria;
- c. Menambah wawasan dan pengetahuan bagi peneliti sendiri dan bisa mengembangkannya menjadi sebuah pembelajaran yang berguna untuk orang lain; dan
- d. Bagi Universitas Maritim Raja Ali Haji, khususnya Program Studi Ilmu Hukum penelitian ini dapat menjadi tambahan referensi kepustakaan di kampus.

1.4.2. Manfaat Praktis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan bidang hukum agraria khususnya dalam hal kesadaran masyarakat yang mempunyai hak untuk mendaftarkan hak milik atas tanah;
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pedoman untuk pembinaan dan pengawasan kepada masyarakat; dan
- c. Menjadi bahan masukan bagi Kantor Pertanahan untuk menentukan kebijakan dalam penanganan penyelesaian kasus pertanahan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah yang ditetapkan sebagai kawasan hak pengelolaan departemen transmigrasi.