

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Kompleksitas pembangunan di berbagai daerah di Indonesia sangat beragam, di antaranya pertumbuhan dan perkembangan sarana dan prasarana daerah, terutama semenjak dihembuskan otonomi daerah. Kebutuhan akan adanya sarana dan prasarana tersebut di antaranya adalah perumahan, perkantoran, perdagangan, industri, pelayanan jasa, pariwisata dan lain-lain.

Pesatnya serta keragaman pembangunan yang terjadi, ternyata dihadapkan pada persoalan-persoalan seperti yang berkaitan dengan pemanfaatan lahan :

- a. Terbatasnya lahan yang tersedia dengan berbagai fungsi peruntukan.
- b. Pemanfaatan dan pengelolaan lahan serta pola tata ruang yang belum sepenuhnya di laksanakan secara terpadu dan menyeluruh.
- c. Penggunaan lahan seringkali terjadi penyimpangan dari peruntukannya.
- d. Persaingan mendapatkan lokasi lahan yang telah di dukung atau yang berdekatan dengan fasilitas perkotaan, sebagai akibat pertumbuhan dan perkembangan kota.
- e. Masih rendahnya kesadaran hukum masyarakat terhadap kepatutan atas kewajiban sebagai dasar negara.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, aspek pertanahan dan penataan ruang sangat perlu dan mutlak di pertimbangkan, karena tanah merupakan salah satu sumber daya kegiatan penduduk yang dapat di nilai sifat, keadaan, proses dan

penggunaanya. Hal tersebut sesuai apa yang di ungkapkan oleh Firey yang menyatakan:

Tanah dapat menunjukkan penaruh budaya yang besar dalam adaptasi ruang, dan selanjutnya ruang, dan selanjutnya di katakan ruang merupakan sebagai lambang nilai-nilai sosial (misalnya penduduk yang sering membrikan nilai sejarah yang besar kepada sebidang tanah).

Berhubungan dengan pendapat Firey, Chapin menggolongkan tanah kedalam 3 kelompok yang diataranya adalah :¹

- a. Nilai keutungan, yang berhubungan dengan nilai ekonomi dan dapat di capai dengan jual-beli tanah dipasar bebas.
- b. Nilai kepentingan umum, yang berhubungan dengan pengaturan untuk masyarakat umum dalam perbaikan kehidupan masyarakat.
- c. Nilai sosial, yang merupakan hal yang mendasar bagi kehidupan.

Pertimbangan dengan kepentingan akan tanah atau lahan tentunya berbagai wilayah tentunya berbeda-beda, tergantung tergantrung pada struktur sosial penduduk tertentu yang akan membrikan prioritas bagi fungsi tertentu kepada tanah. Kalau hal tersebut tidak terpenuhi kehidupan masyarakat tersebut akan di rugikan. Hal ini bisa di tujukan dengan perbedaan dengan penggunaan tanah di pedesaan dengan di perkotaan. Tanah di pedesaan di gunakan sebagai kehidupan sosial dan kehidupan ekonomi, kehidupan sosial seperti berkeluarga, bersekolah, beribadat, berekreasi, berolahraga dan lain sebagiannya, sendangakann

¹Juniarso Ridwan, Achmad sodik, *Hukum Tata Ruang dalam konsep kebijakan otonomi daerah*, Bandung, Nuansa, 2016, hlm 35

untuk kegiatan ekonomi seperti bertani, berkebun, berternak, menebang kayu di hutan. Namun sebaliknya di perkotaan, karena nilai tanah demikian berharga secara ekonomis, penggunaan tanah di lakukan secara efisien dan seefektif mungkin, karena dapat saja terjadi pencampuran penggunaannya.²

Pengembangan suatu kawasan, sebagai antisipasi semakin kompleks dan meningkatnya aktivitas penduduk, diperlukan upaya pengelolaan kawasan dengan memperhatikan keseimbangan lingkungan. Salah satu upaya yang perlu dilakukan adalah melalui penataan penggunaan lahan dengan memperhatikan daya dukung dan sumberdaya lingkungan di kawasan itu maupun kawasan lain yang terkait.³Selanjutnya hal ini diatur dalam Undang-undang dasar 1945 pasal 33 ayat 3 yang menyebutkan bahwa :⁴

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat”

Permasalahan ini akan menjadi permasalahan hukum yang akan sangat mendasar karena Pasal 33 ayat (3) Undang-undang dasar 1945, yang menghendaki kita untuk menggunakan dan memanfaatkan bumi, air dan kekayaan alam yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu wilayah kemakmuran Republik Indonesia harus dapat di manfaatkan serta di gunakan secara efektif dengan memperhatikan nilai-nilai konsepsi dasar manusia, masyarakat, serta ekosistem yang terdapat di Indonesia.⁵

²*Ibid*

³Kuswara, *Arahan pengembangan pemukiman di kawasan daerah tangkapan air danau Toba*, Jurnal Permukiman Vol.2 No.1 Mei 2007. Hlm. 2

⁴Lihat, Undang-undang dasar 1945 Pasal 33 Ayat 3

⁵Juniarso Ridwan, Achmad sodik, *op. cit.* hlm. 21-22

Tanah sebagai sumber daya alam yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia sebagai kekayaan nasional merupakan sarana dalam menyelenggarakan seluruh aktivitas kehidupan rakyat dan mempunyai peranan yang penting bagi kelangsungan hidup manusia, dalam hal ini setiap orang pasti memerlukan tanah, bukan hanya dalam menjalani hidup dan kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah.

Demikian juga dalam rangka kepentingan kenegaraan, terutama dalam mendukung kegiatan pembangunan di segala bidang, selalu memerlukan tanah sebagai tempat untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut.

Keberadaan tanah semakin penting sehubungan dengan makin tingginya pertumbuhan penduduk dan pesatnya kegiatan pembangunan yang menyebabkan kebutuhan akan tanah juga semakin meningkat, sementara di pihak lain persediaan akan tanah relatif sangat terbatas. Ketimpangan antara peningkatan kebutuhan manusia akan tanah dengan keterbatasan ketersediaan tanah sering menimbulkan benturan kepentingan di tengah-tengah masyarakat.

Terjadinya benturan kepentingan menyangkut sumber daya tanah tersebutlah yang dinamakan masalah pertanahan. Masalah pertanahan juga ada yang menyebut sengketa atau konflik pertanahan. Terlepas dari perbedaan pendapat mengenai istilah yang digunakan, yang dalam penelitian dipakai istilah "sengketa pertanahan", mencakup pengertian adanya suatu persoalan, perselisihan, perbedaan pendapat antara para pihak yang berkepentingan menyangkut sumber daya tanah. Namun yang pasti, sengketa pertanahan tersebut harus dilakukan pengkajian dan penanganan oleh instansi berwenang guna penyelesaiannya secara tuntas. Dalam

mencari penyelesaian dari sengketa pertanahan tersebut diperlukan kebijakan dari pelaksana kekuasaan Negara (Pemerintah) dalam hal pengaturan dan pengelolaan di bidang pertanahan terutama dalam hal pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatannya termasuk dalam upaya penyelesaian sengketa pertanahan yang timbul.

Tujuan Undang-undang pokok agraria Di dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Dalam pada itu hukum Agraria yang berlaku sekarang ini, yang seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur tersebut, ternyata bahkan sebaliknya, dalam banyak hal justru merupakan penghambat dari pada tercapainya cita-cita diatas. Hal itu disebabkan terutama:

- a. karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara didalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini;
- b. karena sebagai akibat dari politik-hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum-adat disamping

- peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masa'alah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa;
- c. karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Demikianlah maka pada pokoknya tujuan Undang-undang Pokok Agraria ialah :⁶

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pada tanggal 24 september 1960 di sahkan Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar-dasar agraria , LNRI tahun 1960 No. 104-TLNKRI NO. 2043. Undang-undang ini lebih di kenal dengan Undang-undang pokok agraria (UUPA). Sejak di undangkan UUPA, berlaku lah hukum agraria nasional yang mencabut peraturan dan keputusan yang di buat pada masa pemerintahan Hindia Belanda, antara lain *Agrarische wet* Stb. 1870 No. 55 dan *Agrarische besluit* Stb. 1870 No. 118.

⁶Lihat, Penjelasan atas Undang-undang No.5 tahun 1960 tentang Renacana Undang-undang pokok agraria

Tujuan di undang-undangkan UUPA sebagai mana yang di muat dalam penejalasan Umumnya, yaitu :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memeberikan kepastian hukum bagi rakyat seluuruhnya.

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seleuruh rakyat Indonesia , yang menjadi salah satu tujuan di undangkan UUPA dapat terwujud melalui dua upaya yaitu :

1. Tersedianya perangkat hukum tertulis , lengkap dan jelas yang di laksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dann ketentuan-ketentuannya.
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang di kuasanya, dan bagi pihak yang berkempentingan seeperti calon pembeli dan kreditor untuk memperoleh keterangan yang di perlukan menegnai tanah yang di objek perbuatan hukum yang akan di lakukan, serta bagi pemerintah bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan tanah.

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Ketentuan tentang kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia di atur dalam pasal 19 UUPA, yaitu :⁷

(1). Untuk menajmin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah republik Indonesia menerut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

(2) Pendaftaran tanah tersebut dengan ayat 1 pasal ini meliputi :

- a. Pengukuran, Perpetaan, dan pembukuan tanah ;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan perihal hak-hak tersebut ;
- c. Pemeberian surat-surat tanda Bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

(3) Pendaftaran tanah di laksanakan dengan mengiangat keadaan negara dalam masyarakat, keperluan lalulintas ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan menntri agraria.

(4) Dalam peraturan pemerintah di atur biaya-biaya yang bersangkutan dalam pendafran termaksud dalam ayat satu diatas dengan ketentuan-ketentuan masyarakat yang tidak mampu di bebaskan dari biaya-biaya tersebut.

Prinsipnya setiap penerbitan sertipikat tanah di dasari dengan norma dan aturan-aturan yang ada, atau dengan kata lain di terbitkan berdasarkan hukum yang

⁷Urip Santoso, *Pendafran dan peralihan hak atas tanah*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2015.hlm. 1

berlaku yang kemudian dituangkan dalam peraturan pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah pada Pasal 3 huruf A yang berbunyi :⁸

“Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum 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 ber-sangkutan.”

Selanjutnya Undang-undang No. 40 tahun 2011 tentang rencana tata ruang wilayah kota Gorontalo Pasal 18 menyatakan :⁹

- 1) Rencana distribusi pemanfaatan ruang dan bangunan serta bukan bangunan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota akan dijabarkan lebih rinci dalam Rencana Detail Tata Ruang Kota Gorontalo yang berfungsi untuk mengatur dan menata kegiatan fungsional yang direncanakan oleh perencanaan ruang di atasnya, dalam mewujudkan ruang yang serasi, seimbang, aman, nyaman dan produktif.
- 2) Penjabaran lebih rinci dalam Rencana Detail Tata Ruang Kota Gorontalo sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi :
 - a. penyusunan rencana detail tata ruang Kecamatan Kota Utara;
 - b. penyusunan rencana detail tata ruang Kecamatan Kota Tengah;
 - c. penyusunan rencana detail tata ruang Kecamatan Kota Selatan;
 - d. penyusunan rencana detail tata ruang Kecamatan Kota Timur;
 - e. penyusunan rencana detail tata ruang Kecamatan Kota Barat;
 - f. penyusunan rencana detail tata ruang Kecamatan Duingingi;

⁸Lihat, Undang-undang No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah Pasal 3 huruf a peraturan pemerintah

⁹Lihat, Undang-undang No. 40 tahun 2011 tentang rencana tata ruang wilayah kota Gorontalo Pasal 18

- g. penyusunan rencana detail tata ruang Kecamatan Hulonthalangi;
- h. penyusunan rencana detail tata ruang Kecamatan Dumbo Raya;
- dan
- i. penyusunan rencana detail tata ruang Kecamatan Sibatana.

Pengaturan jarak bangunan di bantaran danau Limboto adalah 100 m sebagaimana diatur dalam peraturan daerah provinsi Gorontalo No.1 tahun 2008 tentang pengelolaan Danau Limboto Pasal 1 ayat 8 menyatakan :¹⁰

Batas danau adalah pertemuan antara muka air danau dan daratan berjarak 100 m dari batas sempadan ke arah danau.

Wilayah negara Indonesia terdiri dari wilayah nasional sebagai satu kesatuan wilayah provinsi dan wilayah kabupaten atau kota yang administrasi. Dapat digambarkan bahwa sistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dengan sumber daya buatan, dengan tingkat pemanfaatan ruang berbeda-beda secara makro, kegiatan pembangunan ekonomi meliputi berbagai aktivitas pembangunan , mulai dari pembangunan sektor perumahan, industri, transportasi, perdagangan dan lain-lain.

Aktifitas pembangunan ini tentu saja memerlukan ruang sebagai tempat untuk manampung kegiatan yang di maksud. Ini berarti berhubungan berat dengan masalah lingkungan tempat aktivitas pembangunan tersebut berlangsung. Penggunaan lahan oleh aktivitas pembangunan sedikitnya akan merubah rona lingkungan awal menjadi rona lingkungan baru, sehingga terjadi perubahan kesinambungan lingkungan, yang tidak di lakukan penggerpan secara cermat dan

¹⁰Lihat, Peraturan daerah kota Gorontalo No. 1 tahun 2008 (8)

bijaksana, akan terjadi kemerosotan lingkungan, merusak dan bahkan memusnahkan kehidupan habitat tertentu dalam ekosistem bersangkutan¹¹..

Melihat kondisi tersebut diatas, pembangunan di Indonesia khususnya di wilayah perkotaan tertentu, harus memiliki perencanaan konsep tataruang, yang dulu sering dengan *master plan*, di mana konsep tersebut sebagai arahan dan pedoman dalam melaksanakan pembangunan, sehingga masalah-masalah yang akan timbul di akibatkan dari hasil pembangunan akan di minimalisir. Namun demikian, konsep tataruang sebagai pedoman dan arahan sebagai besar masih belum menunjukkan sesuai dengan tujuan dan arahan yang di tetapkan. Apabial kita lihat pembangunan kota-kota yang memiliki rencana dapat di katakan hampir sama dengan kota tanpa rencana, sehingga dapat menimbulkan kesan dengan atau rencana kota akan sama saja.

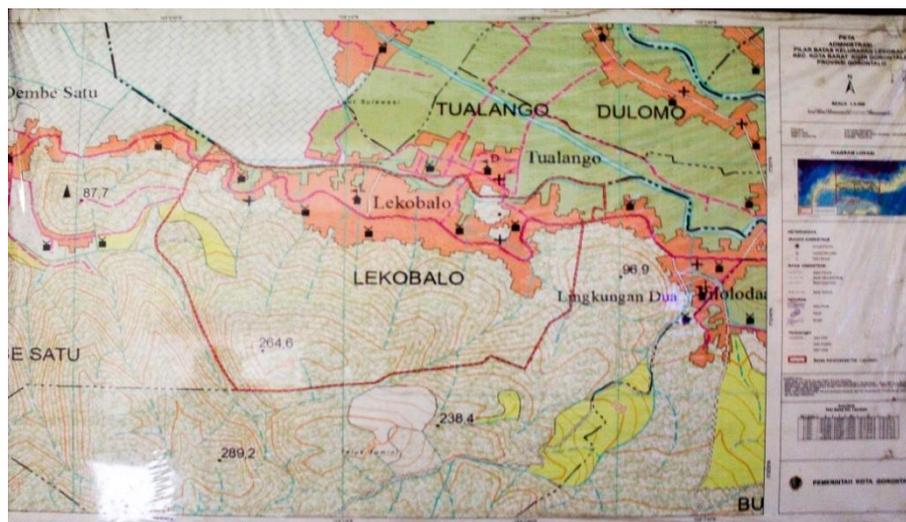
Masalah tataruang, baik dalam ruang lingkup makro maupun mikro kini semakin mendapatkan perhatian cukup serius. Adalah suatu fakta bahwa jumlah penduduk serta kebutuhan yang semakin meningkat, baik secara kualitatif maupun kuantatif. Demikian juga teknologi yang semakin kian meningkat, namun dilain pihak, disadari atau tidak, bahwa pada dasarnya ruang atau lahan yang tersedia masih seperti sediakala.

Selain adanya keterbatasan lahan, permasalahan tataruang semakin rumit, karena perekonomian di Indonesia semakin hari semakin pesat, maka dari itu pengelolaan tataruang harus diperhatikan dengan baik dan nanti akan beribas kepada pembangunan pemukiman dan kawasan perumahan. Pengelolaan tataruang

¹¹.Juniarso Ridwan, Achmad sodik, *op. cit.* hlm. 20

bertambah penting manakalah pertambahan terhadap penggunaan ruang semakin besar di karenakan selain kondisi perekonomian yang pesat juga di akibatkan penduduk, yang beribas kepada pertumbuhan kawasan pemukiman¹²

Lokasi yang menjadi objek penelitian adalah Kelurahan Lekobalo Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo, yang memiliki luas keseluruhan 912,5 Ha/M².



Gambar 1

Peta Kel. Lekobalo Kec. Kota Barat Kota Gorontalo

Kelurahan Lekobalo memiliki populasi penduduk 3543 jiwa yang sebagian kepala keluarga di lokasi tersebut berprofesi sebagai nelayan dan sebagai ojek bentor dengan penghasilan yang minim sehingga membuat mereka terpaksa memilih tinggal di wilayah pesisir Danau Limboto tersebut meski sering merasa khawatir akan terjadinya banjir dan tanah lonsor. Sebanyak 1154 jiwa warga yang mendiami bantaran danau yang beberapa masyarakat telah di wawancarai oleh

¹²*Ibid*, hlm 21

penulis diantaranya bapak Hasanudi Polingaala, bapak Bambang Djafar dan bapak Raden Tuliabu selaku ketua RW 3 yang merupakan wilayah konsentrasi penelitian menuturkan bahwa pemukiman tersebut sering terjadi banjir di karenakan air danau yang meluap akibat curah hujan dan air dari wilayah bukit. Sehingga apabila terjadinya banjir akan berlangsung selama 1 bulan atau paling lama selama 1 tahun.

Meskipun tergolong tidak layak tempat yang mereka diami ini namun Badan Pertanahan Nasional (BPN) Telah resmi mengeluarkan sertipikat hak milik atas tanah yang berada di bantaran danau. Dalam pengambilan data awal menurut hasil wawancara dengan Bapak Hamza Mahmud selaku Kepala seksi pemerintah di kantor Kelurahan Lekobalo 356 sertifikat tanah dan bangunan telah memiliki sertipikat resmi dari Badan Pertanahan Nasional yang menjadi fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah minimnya lokasi pemukiman yang ideal menyebabkan pemerintah sering kurang teliti dalam mengeluarkan sertifikat tanah tanpa mempertimbangkan layak atau tidaknya lokasi pemukiman tersebut. Sehingga berdampak pada kehidupan masyarakat dimasa depan. Contoh kongkritnya yang menjadi objek penelitian dalam Skripsi ini adalah yang terjadi suatu permasalahan sertifikat yang telah keluar bertentangan dengan beberapa peraturan pemerintah dan perda kota Gorontalo. di pesisir danau Limboto Kota Gorontalo Provinsi Gorontalo yang telah didiami ratusan kepala keluarga selama puluhan tahun.

Penulis kemudian melakukan pengambilan data awal terkait *Kedudukan hukum terhadap sertifikat tanah yang di pesisir danau Limboto kota Gorontalo Provinsi Gorontalo* yang telah didiami sekelompok masyarakat dengan rata-rata kepala keluarganya berprofesi sebagai nelayan.

Penulis menilai lokasi pemukiman di pesisir danau limboto tidak layak untuk didiami masyarakat atau untuk dijadikan sebuah pemukiman layak huni dikarenakan berbagai macam faktor seperti adanya bencana banjir dan longsor yang sering terjadi disekitar pesisir danau Limboto hal ini di karenakan kurang efektifnya analisis dampak lingkungan di wilayah tersebut sehingga berdampak kepada masyarakat yang menghuni lokasi tersebut dikarenakan terbitnya sertifikat yang di keluarkan oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional).¹³

1.1 Rumusan masalah

1. Bagaimana kedudukan hukum terhadap sertipikat tanah di keluarkan BPN terhadap tanah bantaran Danau Limboto di kelurahan Lekobalo?
2. Apa akibat hukum terhadap sertifikat tanah di bantaran danau Limboto?

1.2 Tujuan penelitian

1. Mengetahui kedudukan hukum terhadap sertipikat tanah di keluarkan BPN terhadap tanah bantaran Danau Limboto di kelurahan Lekobalo
2. Mengetahui Apa akibat hukum terhadap sertifikat tanah di bantaran danau Limboto

1.3 Manfaat penelitian

1. Manfaat teoritis
Menambah referensi pustaka yang berkaitan dengan pemukiman yang layak untuk di huni.

¹³Pengambilan data awal, Hari Senin, Tanggal 10 april 2017, Pukul 16.00. WITA

2. Manfaat praktis

Sebagai masukan kepada pemerintah untuk dapat menerapkan secara tegas Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dan Peraturan daerah Kota Gorontalo No. 1 tahun 2008 Tentang pengelolaan danau Limboto.