

**Implementasi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang  
Pendaftaran Tanah di Wilayah Kelurahan Bontang Kuala  
Kecamatan Bontang Utara**

***(The Implementation of Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997  
tentang Pendaftaran Tanah at Bontang Kuala Orchard, North Bontang  
Subdistrict)***

**RINA EKAWATI**

*Alumnus Fakultas Hukum Universitas Mulawarman*

**ABSTRACT**

An interesting phenomenon relates with land registration. The usual object seems used to be national land, but the recent object of land registration corresponds with water. It becomes evident at Bontang Kuala Orchard where the inhabitants build their house on the surface of the sea. Therefore, such phenomenon remains as a subject to legal review in pursuant with Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah as the legal base to regulate land registration of Indonesia.

**Key words :** pendaftaran tanah (*land registration*), kepastian hukum (*legal certainty*)

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Idealnya, segala sesuatu yang berhubungan dengan hukum haruslah memiliki nilai-nilai keadilan, kemanfaatan dan kepastian, sehingga apabila salah satu dari nilai itu tidak di dapatkan maka dapat menimbulkan suatu konflik, baik konflik yang terjadi antara orang yang satu dengan orang yang lain atau antara kelompok yang satu dengan kelompok yang lain.

Salah satu contoh kasus akibat tidak terpenuhinya nilai-nilai hukum, khususnya dalam bidang pertanahan adalah adanya sertipikat lain atas tanah yang sebelumnya sudah ada sertipikatnya atas nama pemiliknya, yang kita kenal dengan istilah sertipikat dobel atau sertipikat ganda. Hal tersebut dapat terjadi di karenakan prosedur pendaftaran tanah yang di lakukan oleh para pihak yang bersangkutan mungkin tidak sesuai dengan yang sudah di tetapkan oleh pemerintah yang telah tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24/1997). Sertipikat sendiri 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 ditulis didalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran dan batas-batas bidang tanah tersebut (Haat. M. Nasir Makkaraka, 2006:7).

PP Nomor 24/1997 berisi tentang perintah kepada segenap masyarakat untuk mendaftarkan tanah mereka agar memiliki kepastian/kejelasan dalam hukum, tentunya sesuai dengan tujuan yang ada di dalam peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah tersebut. Sehingga sangat kecil kemungkinan konflik-konflik seperti contoh tadi dapat terjadi atau bahkan tidak akan pernah terjadi. Dengan demikian setiap warga yang mendaftarkan tanah mereka atau memiliki sertipikat yang sah sesuai dengan peraturan pemerintah yang telah ditetapkan, juga dapat dengan mudah melakukan berbagai upaya atau kegiatan hukum lainnya seperti melakukan jual beli tanah, sewa menyewa, atau kegiatan lainnya yang berhubungan dengan tanah. Adapun tujuan yang ada di dalam PP Nomor 24/1997 seperti yang terdapat pada Pasal 3 yang berbunyi:

“pendaftaran tanah dilakukan 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, serta untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang di perlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang terdaftar, serta untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan”.

Kemudian di jelaskan juga dalam pasal 4 masih pada peraturan yang sama yaitu berbunyi :  
“untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan hak atas tanah, untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana di maksud dalam pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum, serta untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana di maksud dalam pasal

3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar”.

Betapa pentingnya suatu hak atas kepemilikan suatu bidang tanah di daftarkan agar kepentingan hukum bagi para pihak yang bersangkutan dapat dikatakan jelas dan sesuai dengan ketetapan pemerintah. Pada dasarnya rumah didirikan di atas sebidang tanah yang merupakan bagian dari tubuh bumi. Mengingat sebidang tanah yang merupakan bagian paling penting dalam pembangunan suatu rumah itu maka dibuatlah suatu peraturan mengenai hak kepemilikan atas sebidang tanah. Tetapi apa jadinya apabila sebagian wilayah di Indonesia seperti di Kalimantan Timur contohnya, tepatnya di Kota Bontang ada terdapat rumah yang tidak dibangun di atas sebidang tanah melainkan di bangun di atas permukaan air laut.

Seperti yang telah di ketahui saat ini banyak sekali rumah-rumah khususnya di daerah Kalimantan yang didirikan di atas permukaan air laut seperti yang ada di Kota Bontang. Hal tersebut dikarenakan pada kenyataannya sebagian besar wilayah mereka berada pada wilayah perairan. Adapun sebab yang melatar belakangi mengapa penduduk di Kota Bontang tepatnya pada kelurahan Bontang Kuala, kecamatan Bontang Utara memilih untuk tinggal dan mendirikan rumah di atas permukaan air itu juga tidak terlepas dari asal muasal sejarah dan adat istiadat dari terbentuknya Kota Bontang itu sendiri yang juga merupakan kota pesisir.

Apabila melihat gejala yang terjadi dalam masyarakat Bontang Kuala tersebut, maka dapat menimbulkan pertanyaan bagi para pengamat hukum dan juga masyarakat awam, apakah dengan perkembangan zaman khususnya di Indonesia pada saat ini rumah-rumah yang didirikan di atas air itu memiliki aturan hukum yang jelas? apakah dapat dipersamakan status hukumnya dengan rumah-rumah lain yang didirikan di atas tanah. dan peraturan hukum apa yang berlaku untuk memenuhi hak-hak para pemilik tanah apabila rumah tersebut tidak didaftarkan.

## **B. Perumusan Masalah**

Agar pembatasan permasalahan dalam pembahasan ini tetap terarah dan memenuhi syarat sesuai dengan apa yang di inginkan, maka permasalahan dalam artikel ini terbatas pada tinjauan tentang bagaimana penerapan PP Nomor 24/1997 terhadap status tanah (bukan tanah/air) di wilayah Kelurahan Bontang Kuala, Kecamatan Bontang Utara. Yang mana pada peraturan itu terfokus pada Pasal 3 yang berisi tentang tujuan dan pentingnya dilakukan pendaftaran tanah agar status tanah yang dimiliki oleh masyarakat setempat mempunyai kejelasan dan perlindungan hukum.

Adapun hal yang menjadi alasan mengapa pasal ini harus dapat diimplementasikan di Kelurahan Bontang Kuala adalah karena mengingat di wilayah tersebut terdapat masyarakat yang belum mendaftarkan tanah mereka, hal itu dipicu karena rumah yang mereka dirikan bukan di atas permukaan tanah melainkan di atas permukaan air laut. Dengan demikian tanah yang seharusnya didaftarkan agar memiliki kejelasan dan perlindungan hukum, tentunya yang sesuai dengan Pasal 3 PP Nomor 24/1997 tidak dapat dilakukan karena objek dari pendaftaran tanah menurut peraturan tersebut adalah tanah negara seperti yang terdapat dalam Pasal 9 yang berbunyi “Objek pendaftaran tanah meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai,
- b. Tanah hak pengelolaan,
- c. Tanah wakaf,
- d. Hak atas satuan rumah susun,
- e. Hak tanggungan, dan
- f. Tanah Negara.

Dari keterangan di atas dapat juga ditarik permasalahan kedua, yaitu dengan tidak didaftarkannya hak kepemilikan atas tanah maka bagaimana upaya yang dapat dilakukan masyarakat Kelurahan Bontang Kuala untuk memperoleh haknya terhadap tanah yang tidak didaftarkan tadi. Hal ini pun masih menyangkut Pasal 3 tentang tujuan pendaftaran tanah dilakukan mengingat sebagian dari wilayah Kelurahan Bontang Kuala merupakan kawasan perairan yang dijadikan sebagai tempat bermukim sebagian masyarakat. Dengan demikian tepatlah apabila pembahasan ini hanya terfokus pada Pasal 3 PP Nomor 24/1997 dan peraturan perundang-undangan lain yang sesuai dengan pembahasan pada penulisan ini.

Secara konkrit, rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Pasal 3 PP Nomor 24/1997 di Kelurahan Bontang Kuala Kecamatan Bontang Utara?
2. Apa upaya hukum yang dapat dilakukan masyarakat untuk mendapatkan pengakuan haknya dalam kepemilikan tanah (bukan tanah/air) berdasarkan PP Nomor 24/1997?

## PEMBAHASAN

### A. Pengertian Tanah

Tanah adalah tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia dalam mencari nafkah seperti pertanian, perkebunan, pertambangan dan lain-lain. Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (2) PP Nomor 24/1997 dinyatakan bahwa “Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas, dan itu saja yang merupakan objek dari pendaftaran tanah di Indonesia”.

S. Rowton Simpson (*Land Law and Registration*), menyatakan bahwa “... Tanah itu adalah tidak bergerak, sehingga secara fisik tidak dapat diserahkan/dipindahkan/dibawa dan kedua tanah itu adalah bersifat abadi”. (A.P. Parlindungan, 1999: 21). Dalam pengertian lain tanah diartikan sebagai sebidang tanah yaitu bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas. Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat di pakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya perlu di beri batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), yang pada Pasal 4 dinyatakan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara 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”.

Berdasarkan pasal di atas, jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1). Sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna, jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya. “Oleh karena itu dalam ayat (2) dinyatakan bahwa hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk memepergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “tanah”, tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya”. (Boedi Harsono, 2003: 18)

Oleh karena itu, yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawah tanah dan air serta ruang yang ada diatasnya. Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Ia hanya diperbolehkan menggunakannya. Dan itu pun ada batasnya seperti yang dinyatakan dalam pasal 4 ayat (2) dengan kata-kata: sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Sedalam barapa tubuh bumi itu boleh digunakan dan setinggi berapa ruang yang ada diatasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Penggunaan tubuh bumi itu harus ada hubungannya dengan gedung yang dibangun di atas tanah yang bersangkutan. Misalnya untuk pemasangan tiang-tiang pondasi, untuk basement, ruang parkir dan lain-lain keperluan yang langsung berhubungan dengan pembangunan dan penggunaan gedung yang dibangun. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) tanah adalah:

- 1) Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali
- 2) Keadaan bumi disuatu tempat
- 3) Permukaan bumi yang diberi batas. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).

### B. Pengertian Perairan

Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia menyebutkan bahwa “Perairan Indonesia adalah laut teritorial Indonesia beserta perairan kepulauan dan perairan pedalaman”. Dipertegas lagi dalam Pasal 3 ayat (1)-nya bahwa wilayah perairan Indonesia meliputi laut teritorial Indonesia, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman.

Secara berturut-turut dijelaskan dalam ayat selanjutnya bahwa yang dimaksud dengan “Laut teritorial adalah jalur laut selebar 12 (dua belas) mil laut yang diukur dari garis pangkal kepulauan Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pasal 5” (Pasal 3 ayat (2)). Perairan kepulauan Indonesia adalah semua perairan yang terletak pada sisi dalam garis pangkal lurus kepulauan tanpa

memperhatikan kedalaman atau jaraknya dari pantai (ayat (3)).“Perairan pedalaman Indonesia adalah semua perairan yang terletak pada sisi darat dari garis air rendah dari pantai-pantai Indonesia, termasuk kedalamnya semua bagian dari perairan yang terletak pada sisi darat dari suatu garis penutup sebagaimana dimaksud dalam pasal 7” (ayat (4)).

### C. Pengertian Pesisir

Daerah pesisir adalah daerah pertemuan antara daratan dan laut, kearah darat wilayah pesisir meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air yang masih di pengaruhi sifat-sifat laut seperti pasang surut, air laut dan perembesan air asin sedangkan kearah laut wilayah pesisir mencakup bagian laut yang masih di pengaruhi oleh proses alami yang terjadi di daratan seperti sedimentasi daratan dari aliran air tawar maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia di daratan seperti penggundulan dan pencemaran.

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia memiliki wilayah laut dengan luas lebih dari dua pertiga wilayah nasional dan wilayah pesisirnya terletak disepanjang pantai yang panjangnya 81.000 km. Semua propinsi di Indonesia mempunyai wilayah pesisir dan laut tertentu sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku. Berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bidang kelautan dan pesisir telah diundangkan oleh pemerintah, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Pengalaman menunjukkan bahwa implementasi berbagai peraturan perundang-undangan dibidang kelautan dan pesisir memerlukan harmonisasi untuk menghindarkan tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Upaya harmonisasi ini semakin diperlukan mengingat bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku harus disesuaikan dan di selaraskan dengan berbagai perubahan hukum yang terjadi, seperti antara lain amandemen Undang-Undang Dasar 1945, pengundangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan ratifikasi hukum laut PBB (UNCLOS) melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985.

Selain karakter hukum yang mengatur wilayah pesisir yang merupakan hukum positif Indonesia juga adalah bahwa peraturan perundang-undangan itu merupakan bagian dari sistem hukum yang berlaku. Adapun hukum positif Indonesia juga mencakup hukum adat yang berlaku bagi berbagai masyarakat adat di Indonesia. Pemahaman tersebut diperlukan untuk dapat menghasilkan suatu hasil penyalarsan dan penyerasian hukum yang optimal. Hal ini disebabkan oleh karena kegiatan harmonisasi hukum tentu akan menghadapi permasalahan tentang bagaimana menyalarsan dan penyerasian hukum tertulis yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law system* dengan hukum tak tertulis yang menganut sistem hukum *anglo saxon* atau *common law system*, kepentingan publik dan kepentingan privat, dan satu subsistem hukum yang satu dengan sub-subsistem hukum lainnya.

### D. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak atas bidang tanah sebagaimana diatur dalam UUPA. Di kalangan masyarakat kita, pemahaman mengenai kategori status penguasaan tanah, meliputi dua kelompok utama yaitu bidang-bidang tanah yang sudah ada atau dilekati hak dan bidang-bidang tanah yang belum ada haknya. Hak dimaksud secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi tiga. Pertama diatur berdasarkan ketentuan UUPA, kedua yang diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral (kehutanan, pertambangan, pemda dan lainnya) dan ketiga yang diatur oleh masyarakat secara lokal. Pengaturan masyarakat secara lokal meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang diatur oleh masyarakat hukum adat/ulayat,
- b. Bidang-bidang tanah yang diatur berdasarkan ketentuan Kesultanan/pakualaman, dan
- c. Bidang-bidang tanah yang pengaturannya berdasarkan norma hukum yang ada dimasyarakat lokal/setempat. (anonim<sup>a</sup>, 2007)

Pada dasarnya penguasaan hak atas tanah dilakukan atau diurus langsung oleh pihak yang bersangkutan untuk mendapatkan haknya. Pengurusan hak atas tanah itu sendiri adalah suatu proses yang dilakukan oleh pemegang atau calon pemegang hak untuk memperoleh hak-haknya atas tanah sesuai hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Adapun macam-macam hak atas tanah menurut UUPA adalah sebagai berikut:

#### 1. Hak milik

Pengertian hak milik dijelaskan dalam Pasal 20 UUPA, yaitu “Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat bahwa hak tersebut mempunyai fungsi sosial”.

Hak milik dalam KUHPerdato di sebut hak *Eigendom*. Perbedaannya adalah hak *eigendom* untuk berbuat secara seluas-luasnya tanpa ada fungsi sosial. Sebagaimana pada pasal 570 KUHPerdato, yang berbunyi:

“Hak *eigendom* adalah hak untuk membuat suatu barang secara leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan umum yang di tetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain” Kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasarkan atas ketentuan Undang-Undang dan dengan pembayaran ganti rugi”.

## 2. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang di kuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan, pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 28 ayat 1 UUPA).

Hak guna usaha mempunyai jangka waktu masa berlaku yaitu paling lama 25 tahun. Tapi bagi perusahaan yang memerlukan jangka waktu yang lebih lama dapat di berikan ijin paling lama 35 tahun. Kemudian bila berakhir, maka yang bersangkutan memperpanjang ijin menjadi 25 tahun. Sebelum berlakunya UUPA, tentu saja mengenai nama status, pengertian dan lain-lainnya masih memakai KUHPdata. Hak guna usaha ini merupakan hasil konvensi hak *Erfpacht*, sebagaimana di atur dalam Pasal 720 yang berbunyi ”Hak *Erfpacht* adalah hak untuk memetik kenikmatan seluas-luasnya dari tanah milik orang lain, mengusahakan untuk waktu yang sangat lama”. Ada 3 jenis *Erfpacht* yaitu :

- a. Hak *Erfpacht* untuk perusahaan kebun besar
- b. Hak *Erfpacht* untuk pertanian kecil
- c. Hak *Erfpacht* untuk peternakan”

## 3. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam jangka waktu paling lama 30 tahun (Pasal 35 ayat 1 UUPA).

Dari pengertian ini hak yang di maksud bukan pada hak untuk memiliki tanahnya, melainkan bangunannya saja. Tapi pemilikan atas bangunan tersebut dalam jangka waktu paling lama 30 tahun. Dan pemegang mengingat keperluannya maka ijinnya dapat di perpanjang. Sedangkan subjeknya adalah WNI perorangan dan badan hukum, menurut hukum Indonesia berkedudukan di wilayah Negara Republik Indonesia. Hak guna bangunan dalam KUHPdata disebut hak *opstal*. Dalam pasal 711 KUHPdata berbunyi ”Hak *opstal* adalah suatu hak kebendaan untuk memiliki bangunan dan tanaman-tanaman diatas sebidang tanah orang lain. Hak *opstal* memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan termasuk tanaman tanah orang lain, berarti *opstal*er berwenang atas tanah orang lain”.

## 4. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai 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, sebagaimana dalam pasal 41 ayat (1) UUPA yang berbunyi:

“Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dari 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 Undang-Undang ini”.

Hak pakai dapat diberikan (Pasal 41 ayat (2) UUPA):

- a) Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu
- b) Dengan cuma-cuma dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Pemberian Hak Pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan (Pasal 41 ayat (2) UUPA).

## E. Pemukiman/Perumahan

Pemukiman adalah suatu perumahan atau kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan (Undang-undang Nomor 2 Tahun 1992). Bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung baik kota atau desa berfungsi sebagai tempat kegiatan yang mendukung kehidupan (*Doxiadis*).

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, ditetapkan bahwa pembangunan perumahan dan pemukiman merupakan upaya untuk memenuhi salah satu kebutuhan dasar manusia, sekaligus untuk meningkatkan mutu lingkungan kehidupan, memberi arah pada pertumbuhan wilayah, memperluas

lapangan kerja serta menggerakkan kegiatan ekonomi dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Dalam pembangunan perumahan dan pemukiman, termasuk pembangunan kota-kota baru, perlu diperhatikan kondisi dan pengembang nilai-nilai sosial budaya masyarakat, laju pertumbuhan penduduk dan penyebarannya, pusat-pusat produksi dan tata guna tanah dalam rangka membina kehidupan masyarakat yang maju.

Pembangunan perumahan dan pemukiman harus dapat pula mendorong perilaku hidup sehat dan tertib serta ikut mendorong kegiatan pembangunan disektor lain. Pembangunan perumahan dan pemukiman perlu dilaksanakan secara terpadu dan untuk itu perlu ditingkatkan kerja sama antara pemerintah pusat dan daerah, usaha swasta, koperasi dan masyarakat luas. Untuk membiayai pembangunan perumahan dan pemukiman, maka lembaga pembiayaan yang melayani pembangunan perumahan perlu ditingkatkan dan dikembangkan peranannya sehingga dapat mendorong terhimpunnya modal yang memungkinkan pembangunan rumah milik dan rumah sewa dalam jumlah besar. Sejalan dengan amanah yang dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara tersebut pada tahun 1964 pemerintah telah menetapkan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1962 tentang Pokok-Pokok Perumahan. Dan sebagai pelaksanaan dari undang-undang tersebut telah pula dikeluarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sewa-menyewa perumahan dan pengadaan perumahan.

#### **F. Tanah Negara atau Tanah yang dikuasai Negara**

Tanah Negara atau tanah yang langsung di kuasai oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Mengenai tanah negara dari studi yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa tanah negara dapat didefinisikan dari statusnya, dari fungsi dan dari terjadinya/terbentuknya. Berdasarkan statusnya, definisi tanah Negara adalah bidang-bidang tanah yang belum ada hak atas tanah atau bekas hak yang habis masa berlakunya. Berdasarkan fungsinya tanah Negara adalah bidang tanah yang berfungsi untuk kepentingan publik atau perlindungan. Sedangkan berdasarkan terbentuknya, tanah negara dapat terbentuk karena proses alam maupun buatan manusia.

“Tanah negara dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu tanah negara bebas dan tanah negara tidak bebas. Tanah Negara bebas adalah tanah negara yang langsung dibawah penguasaan negara, diatas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain negara. Tanah negara bebas ini bisa langsung dimohon oleh kita kepada negara/pemerintah dengan melalui suatu prosedur yang lebih pendek dari pada prosedur terhadap tanah negara tidak bebas. Sedangkan tanah negara tidak bebas adalah tanah negara yang diatasnya sudah ditumpangi oleh suatu hak punya pihak lain”. (Herman Hermit, 2004:111-112)

Tanah-tanah negara tidak bebas tersebut baru bisa kita mohonkan kepada negara menjadi tanah hak milik apabila kita telah memperoleh izin dan/atau pembebasan hak-hak yang ada ditanah negara tersebut dari pemegangnya dengan cara membayar sejumlah uang tertentu ataupun secara gratis. Selain itu pemerintah atau negara juga mempunyai kewenangan dalam hak menguasai negara seperti yang terdapat pada Pasal 2 UUPA yang berbunyi:

1. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.
2. Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini di gunakan untuk mendapat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
4. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan oleh daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar di perlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

#### **G. Pendaftaran Tanah**

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas Negara yang dilaksanakan Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Sebagian kegiatannya yang berupa pengumpulan data fisik tanah yang haknya didaftar, dapat ditugaskan kepada swasta.

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus-menerus dan teratur berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada diwilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan peyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya. (Boedi Harsono, 2003: 72)

Adapun urutan pendaftaran tanah adalah pengumpulan datanya, pengolahan atau *processing*-nya, penyimpanannya dan penyajiannya. Bentuk penyimpanan biasa berupa tulisan gambar/peta dan angka-angka diatas kertas, mikro film atau dengan menggunakan bantuan komputer. Kegiatan-kegiatan tersebut meliputi baik data pendaftaran untuk pertama kali maupun pemeliharannya kemudian. Dalam pengertian penyajian termasuk penerbitan dokumen informasi kepada para pihak yang memintanya berdasarkan data yang dihimpun. Berdasarkan data yang dihimpun diterbitkan surat tanda bukti haknya.

Adapun pengertian pendaftaran tanah menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut; menurut Rudolf Hemanses, S.H. ialah “Pendaftaran tanah (kadaster) atau pembukuan bidang-bidang tanah-tanah dalam daftar-daftar, berdasarkan pengukuran dan pemetaan, seksama dari bidang-bidang itu. Jadi secara singkat, kadaster dapat di rumuskan sebagai Pengukuran, Pemetaan, dan Pembukuan tanah, seperti di rumuskan dalam pasal 19 ayat 2, sub a, Undang-Undang Pokok Agraria sebagai di maksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tertanggal 24 september 1960”. (Ali Achmad Chomzah, 2004:1)

Menurut Shermerhorn/Van Steenis pendaftaran tanah adalah suatu badan pemerintah untuk meregristrasi dan mengadministrasi status hukun dari semua benda tetap dalam daerah tertentu termasuk semua perubahan-perubahan yang terjadi pada objek itu.

Menurut C.G. Van Huls berpandangan bahwa kadaster merupakan suatu pembukuan mengenai pemilihan tanah yang diselenggarakan dengan daftar-daftar dan peta-peta yang di buat, dengan mempergunakan ilmu ukur tanah. Pasal 19 UUPA juga memberikan pengertian pendaftaran tanah yang meliputi:

1. Pengukuran, pemetaan, 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.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah berbunyi:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang di lakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian data serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak untuk atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan azas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka (Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Untuk diketahui bahwa maksud sederhana dalam pendaftaran tanah adalah agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pada pemegang hak atas tanah. Sedangkan azas aman adalah untuk menunjukkan bahwa Pendaftaran Tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberi jaminan kepastian hukum, sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Azas terjangkau adalah keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Jadi pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Azas mutakhir adalah menentukan data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia setelah berlakunya UUPA dan kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, mempergunakan sistem *Torrens*, yang dipergunakan diseluruh Asia, seperti di Malaysia, India, Singapura, Filipina dan juga Australia dan bagian barat Amerika Serikat. Sebelumnya pendaftaran tanah di Indonesia konkordan dengan Negara Belanda yaitu pendaftaran tanah *German*

atau pun *continental system*, dengan kantor kadaster dan Kepala Kantor kadaster juga adalah Pejabat Balik Nama.

Sistem *Torrens* ini selain sederhana, murah dan selalu dapat diteliti pada akta pejabatnya siapa-siapa yang bertanda tangan pada akta PPAT-nya dan demikian pula pada sertifikat hak atas tanahnya, maka jika terjadi mutasi hak, maka nama dari pemilik sebelumnya dicoret dengan tinta halus, sehingga masih terbaca dan pada bagian bawahnya tertulis nama pemilik yang baru disertai dengan alas haknya. Pendaftaran tanah menganut azas negatif, artinya belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertifikat tanahnya adalah sebagai pemilik yang mutlak.

Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa pendaftaran itu merupakan alat pembuktian yang kuat. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menguraikan tentang tujuan pentingnya suatu tanah didaftarkan agar memiliki kepastian dan perlindungan hukum (azas negatif). Azas negatif tersebut hanya dapat berlangsung 5 tahun setelah diterbitkannya sertifikatnya.

#### **H. Gambaran Umum Kelurahan Bontang Kuala**

Pada awalnya sebagai tempat pemukiman Bontang hanya memiliki tata pemerintahan yang sangat sederhana. Dari suatu tempat pemukiman Bontang terus berkembang dan pada tahun 1952 menjadi sebuah kampung. Hal-hal yang berkenaan dengan tata pemerintahan diurus dan ditangani oleh kepala kampung. Tepatnya pada tahun 1972, Ibukota kecamatan dipindahkan dari Bontang ke Bontang Baru (Api-api) yaitu sebuah daerah pemukiman yang dikembangkan menjadi sebuah kota sesuai dengan ibu kota. Sejak itulah Bontang mendapat sebutan baru yaitu Bontang Kuala. Kelurahan Bontang Kuala merupakan salah satu kelurahan yang berada di wilayah kecamatan Bontang Utara, Kota Bontang Propinsi Kalimantan Timur dengan luas wilayah 627.513 ha. Di Kelurahan Bontang Kuala juga terdapat hutan mangrove dengan luas 188.524 ha. Kelurahan Bontang Kuala terdiri dari 13 RT (Rukun Tetangga). (Sumber data kantor Kelurahan Bontang Kuala 2008)

Kelurahan Bontang Kuala mempunyai jumlah penduduk sebanyak 3128 jiwa (tahun 2008) yang tersebar di 13 RT (Rukun Tetangga) dan dari 3128 nya 1978 jiwa berada di wilayah perairan dan sisanya 1150 berada di wilayah daratan. Di wilayah perairan yang akan penulis gunakan sebagai objek penelitian terdapat 524 kepala keluarga.

#### **I. Implementasi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di Kelurahan Bontang Kuala Kecamatan Bontang Utara.**

Sebagai bentuk hukum dalam memberikan kepastian pada pemilik atas tanah, maka di pandang perlu melaksanakan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah sendiri merupakan aplikasi pelaksanaan secara nyata sebagaimana di atur dalam UUPA. Aplikasi nyata itu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian di ubah dengan PP Nomor 24/1997.

Pada prosesnya pendaftaran tanah itu diatur dalam Pasal 19 UUPA yang berbunyi:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang di atur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam pasal 1 ayat ini meliputi:
  - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah di atur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Kemudian sebagai implementasi lebih lanjut diatur dalam Pasal 3 PP Nomor 24/1997 yang berbunyi "Pendaftaran tanah bertujuan: (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; (c) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan". Singkatnya, tujuan dari pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 PP Nomor 24/1997 adalah memberikan jaminan kepastian hukum.

Berikutnya akan dianalisis dari perspektif hukum bagaimana implementasi Pasal 3 PP Nomor 24/1997 di Kelurahan Bontang Kuala yang memiliki sifat dan ciri khas yang berbeda dengan



kondisi umum di Indonesia. Untuk memulai analisis, ada baiknya diperhatikan terlebih dahulu pendapat yang diberikan oleh AP Parlindungan, beliau menyatakan bahwa tanah memiliki sifat abadi, sifat abadi disini diberi pengertian bahwa tanah tidak mungkin hilang atas haknya. Namun berbeda dengan tanah dalam pengertian hak atas objek tanah seperti hak milik sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUPA sebagai berikut:

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 hanya dapat beralih dan di alihkan kepada pihak lain.

Dari unsurnya tampak jelas ada 3 sifat hak milik yaitu turun temurun, terkuat dan terpenuh. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas, dan tak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom menurut pengertiannya yang asli. Kata terkuat dan terpenuh tersebut bermaksud untuk membedakan dengan hak-hak lain seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang "ter" yang berarti paling kuat dan terpenuh.

Tetapi hak milik sebagai hak tertinggi juga bisa hapus menurut ketentuan pasal 27 yang berbunyi "Hal milik dapat di jadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan".

Sedangkan kondisi fisik tanah yang ada pada Kelurahan Bontang Kuala tidak sesuai, objek tanah yang dimaksud tidak memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud menurut AP Parlindungan. Demikian pula objek atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA. Pemukiman sendiri dalam konseptual di lapangan terdiri dari dua konsep yaitu pemukiman di atas tanah dan pemukiman di atas air. Pemukiman di atas air merupakan perumahan yang letaknya tepat di atas permukaan air laut, dengan menggunakan patok sebagai tiang penyanggahnya. Adapun salah satu tempat yang memiliki pemukiman di atas air adalah Kelurahan Bontang Kuala, Kecamatan Bontang Utara, Kota Bontang. Sebagian besar warga di Kelurahan Bontang Kuala bertempat tinggal diwilayah perairan. Hal tersebut karena banyak dari penduduk setempat yang bermata pencaharian sebagai nelayan, sehingga untuk memudahkan aktifitas sehari-hari, maka mereka mendirikan rumah di daerah perairan.

Dalam sebuah peraturan perundang-undangan suatu implementasi dapat dilihat dari berbagai sisi dan sudut pandang, salah satu diantaranya adalah sudut pandang yang dilihat dari sisi masyarakat atau sosiologisnya. Dalam implementasi sebuah peraturan perundang-undangan, masyarakat biasanya terlibat langsung sebagai subjek pelaku sekaligus sebagai objek yang diatur dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Berdasarkan penelitian yang mendalam, bahwasannya implementasi PP Nomor 24 Tahun 1997 di wilayah Kelurahan Bontang Kuala khususnya di daerah perairan, masih belum berjalan dengan maksimal. Hal ini bisa dilihat dari masih rendahnya tingkat pemahaman warga akan keberadaan peraturan pemerintah tersebut. Hal ini disebabkan kurang disosialisasikannya peraturan tersebut. Dengan suatu pemahaman yang kuat dan utuh, maka warga dapat mengetahui hak dan kewajiban mereka sebagai warga Negara Indonesia dan mereka tidak akan merasa dirugikan. Tetapi bagaimanapun juga suatu peraturan dan apabila sudah disahkan oleh pemerintah haruslah ditaati oleh seluruh rakyat Indonesia.

Dengan demikian secara garis besar implementasi Pasal 3 PP Nomor 24/1997 di Kelurahan Bontang Kuala kurang optimal. Adapun faktor yang mempengaruhinya adalah kurangnya sarana dan prasarana dalam penyampaian sehingga pensosialisasian tersebut hanya di wakikan kepada intansi-intansi terkait saja. Selain itu juga yang menyebabkan rumah warga tidak bisa didaftarkan adalah karena objeknya yang berupa perairan. Dengan demikian tujuan yang terdapat dalam pasal 3 yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas tanah, penyediaan informasi dan tertib administrasi pertanahan tidak bisa diwujudkan secara optimal di Kelurahan Bontang Kuala.

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan maka dapat dikatakan bahwa implementasi suatu peraturan hukum terletak pada faktor yang mempengaruhinya. Adapun faktor-faktor yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Faktor dari hukum itu sendiri yang dalam hal ini adalah PP Nomor 24/1997.
2. Faktor penegak hukum, yaitu para pihak yang membentuk dan menerapkan PP Nomor 24/1997 tersebut.
3. Faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegakan peraturan pemerintah tersebut.
4. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana peraturan tersebut diberlakukan.
5. Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Adapun beberapa faktor di atas mempunyai keterkaitan yang sangat erat, oleh karenanya dapat menjadi tolak ukur dari efektifitas suatu penegakan hukum. Dengan demikian faktor yang sangat mempengaruhi dari tidak terlaksananya peraturan pemerintah tersebut secara optimal adalah faktor

dari hukum itu sendiri, yang mana dalam PP Nomor 24/1997, jika dilihat dari objek yang terdapat dalam Pasal 19 adalah tanah yang dalam hal ini adalah daratan. Sedangkan objek yang ada pada kelurahan Bontang Kuala adalah berupa perairan sehingga tidak sesuai dengan objek yang ada pada Pasal 19 peraturan tersebut yang sekaligus sebagai faktor masyarakat atau lingkungan. Dengan demikian hal tersebut sangat menyulitkan warga dalam upaya pendaftaran tanah yang telah diwajibkan dalam peraturan pemerintah yang telah ditetapkan.

Selain faktor di atas juga yang tidak kalah pengaruhnya adalah faktor kebudayaan yang ada di kelurahan Bontang Kuala. Apabila diperhatikan adat budaya masyarakat setempat begitu kental serta mata pencaharian warga sebagai nelayan. Adapun adat budaya yang ada sebagian besarnya berhubungan dengan laut yang tercermin dalam pelaksanaan pesta laut yang diadakan setiap tahunnya, sehingga warga sangat tergantung dengan laut sehingga mendirikan rumah di atas permukaan air laut.

Sesungguhnya menyangkut implementasi PP Nomor 24/1997 ini, khususnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam Pasal 3, apabila diselami secara mendalam tidaklah efektif apabila diterapkan pada wilayah Kelurahan Bontang Kuala. Hal tersebut disebabkan karena peraturannya tidak sesuai dengan objek yang akan diaturnya. Menurut hemat penulis gejala yang terjadi pada masyarakat Bontang Kuala yang bermukim di daerah perairan adalah suatu yang memerlukan suatu peraturan yang baru.

#### **J. Upaya Hukum yang Dilakukan Masyarakat Untuk Mendapatkan Pengakuan Haknya Dalam Kepemilikan Tanah (Bukan Tanah/Air) Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah**

Sampai sejauh ini objek yang ada di kelurahan Bontang Kuala masih berupa perairan. Sehingga menyulitkan pihak pemerintah setempat dalam upaya pemenuhan haknya bagi warga setempat. Apabila melihat usaha yang dilakukan masyarakat Bontang Kuala dalam upaya mendapatkan pengakuan haknya sebagai pemilik tanah, hanya sebatas kepemilikan surat segel atau surat keterangan bangunan saja. Dalam PP Nomor 24/1997 proses pendaftaran tanah dalam upaya mendapatkan pengakuan hak tercermin dalam Pasal 5 yang berbunyi "Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional" dan Pasal 6 yang berbunyi:

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain.
- (2) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Upaya-upaya yang dilakukan warga kelurahan Bontang Kuala dalam mewujudkan hak mereka sungguh sangatlah jauh dari apa yang ada dalam isi Pasal 5 dan Pasal 6 PP Nomor 24/1997. Hal tersebut dikarenakan objek pendaftaran tanahnya yang juga berbeda. Selama ini warga Bontang Kuala hanya melakukan apa yang menjadi ketentuan pihak kelurahan, yang mana dalam peraturan pemerintah hal tersebut dirasa kurang cukup untuk memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi masyarakatnya.

Disamping itu juga sebagian tanah yang berada di Kelurahan Bontang Kuala merupakan wilayah perairan yang sulit untuk didaftarkan. Hal itulah yang menyebabkan pemerintah setempat mengeluarkan prosedur sementara dalam proses pendaftaran tanah atau pendaftaran rumah di atas air. Dengan dikeluarkannya peraturan sementara dari pihak kelurahan maka upaya warga dalam mewujudkan haknya hanya sebatas kepengurusan surat keterangan bangunan. Dengan adanya surat keterangan bangunan diharapkan dapat memberikan jaminan sementara kepada warga untuk kepemilikan rumah mereka yang berada di atas air. Selain itu diharapkan juga pendaftaran rumah di atas air memiliki prosedur pendaftaran yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada dasarnya respon dari masyarakat sendiri sangat mengharapkan kejelasan status rumah yang mereka miliki saat ini. Adapun salah satu kendala akibat tidak adanya sertipikat bagi mereka adalah warga tidak bisa melakukan kegiatan hukum seperti meminjam uang di bank karena kurangnya jaminan.

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari berbagai uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwasanya:

1. Implementasi Pasal 3 PP Nomor 24/1997 di Kelurahan Bontang Kuala secara garis besar tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya karena beberapa faktor dan kendala yang menghambat pengimplementasiannya. Faktor-faktor tersebut antara lain:
  - a. Kurangnya sarana dan prasarana dalam mensosialisasikan peraturan tersebut.

- b. Rendahnya tingkat kesadaran dan pemahaman warga terhadap peraturan tersebut.
  - c. Tidak terdaptarnya rumah karena keberadaan rumah mereka tidak terletak didaratkan seperti yang tercantum dalam Pasal 19 PP Nomor 24/1997. Adapun rumah yang mereka tempati saat ini tepat berada pada wilayah air. Selain itu proses kepengurusan surat-surat yang berkaitan dengan rumah yang mereka diami saat ini pun terbatas hanya sampai kelurahan saja. Dengan demikian menjadi alasan yang kuat bagi BPN (Badan Pertanahan Nasional) untuk tidak mau mendaftarkan tanah mereka yang berupa air tersebut, berhubung faktor fisik dan administrasinya yang tidak sesuai dengan yang sudah ditentukan oleh pemerintah dalam peraturan pemerintah yang telah ditetapkan mengenai pendaftaran tanah tersebut.
2. Upaya hukum yang dilakukan masyarakat untuk mendapatkan pengakuan haknya dalam kepemilikan tanah hanya sebatas kepemilikan surat segel atau surat keterangan bangunan. Yang mana hal tersebut merupakan prosedur yang diberlakukan pemerintah setempat untuk memberikan kepastian hukum, walaupun masih dalam batas sementara. Kepengurusan surat tersebut pun dimaksudkan agar antara para warga tidak terjadi persengketaan dalam memperebutkan tempat yang akan dijadikan pemukiman karena tidak memiliki surat keterangan bangunan.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil pembahasan dan kesimpulan maka saran yang dapat penulis berikan adalah sebagai berikut:

1. Masyarakat di Kelurahan Bontang Kuala di tuntut untuk lebih aktif dalam mencari informasi mengenai tata cara dan prosedur pendaftaran tanah yang tercermin dalam PP Nomor 24/1997. Dengan demikian dapat memberikan jaminan bagi warga dalam kepemilikan hak atas tanah di Kota Bontang.
2. Merubah atau merevisi PP Nomor 24/1997 khususnya yang menyangkut pemukiman di atas perairan. Atau membuat peraturan baru terkait tata cara dan prosedur pendaftaran tanah di perairan. Hal tersebut di harapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi warga. Apabila peraturan tersebut tetap diberlakukan tentunya akan merugikan warga karena objek pendaftaran tanahnya tidak sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam Pasal 19 PP Nomor 24/1997, untuk itu diperlukan pembahasan ulang agar tidak ada yang dirugikan.
3. Sebagai lembaga pemerintahan yang berkedudukan paling dekat dengan masyarakat, pihak Walikota Bontang dan Kelurahan Bontang Kuala dituntut untuk lebih berperan aktif dalam mensosialisasikan PP Nomor 24/1997, mengingatkan keberadaan peraturan tersebut sangat penting bagi masyarakat dan dalam upaya mensosialisasikan peraturan tersebut pihak Walikota Bontang dan kelurahan dapat bekerja sama dengan Instansi-instansi terkait seperti BPN dan lainnya.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **A. Literatur**

- Chomzah, Ali Achmad**, 2004, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid 2*. Penerbit Prestasi Pustaka. Jakarta.
- Hardjowigeno, Sarwono**, 2003, *Ilmu Tanah*. Penerbit Akademika Pressindo. Jakarta.
- Harsono, Boedi**, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya Jilid 1*. Penerbit Djembatan. Jakarta.
- Hermit, Herman, MT**, 2004, *Cara Memperoleh Serifikat Tanah Hak milik, Tanah Negara Dan Tanah PEMDA (Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia)*. Penerbit Mandar Maju. Bandung.
- Makkaraka, Nasir**, 2006, *Bontang Dalam Sejarah Dan Perkembangannya*. Bontang.
- Parlindungan, A. P**, 1999, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Penerbit Mandar Maju. Bandung.

### **B. Peraturan Perundang-Undangan**

**Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960** tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

**Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996** tentang Perairan Indonesia.

**Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996** tentang Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai.

**Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997** tentang Pendaftaran tanah.

**Kitab Undang-undang Hukum Perdata**

### **C. Internet**

- Anonim<sup>a</sup>**, 2007. *Penyederhanaan Perangkat Penguasaan Tanah*, <http://www.landpolicy.or.id/kajian/13/tahun/2007/bulan/08/tanggal/29/id/27/04/03/2008>.

