

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris yang memiliki begitu banyak lahan pertanian dimana tanah merupakan kebutuhan setiap manusia dan sebagai tempat manusia melangsungkan kehidupannya. Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang sangat penting untuk membangun masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, sehingga pemerintah memiliki peranan penting dalam memperhatikan penggunaan tanah sebagaimana dimuat dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>1</sup>

Dalam perkembangannya, tanah yang dahulu hanya digunakan sebagai tempat tinggal dan pertanian kini digunakan juga untuk berbagai kepentingan seperti untuk kegiatan industri, kegiatan ekonomi, dan kegiatan-kegiatan lainnya. Penggunaan tanah harus dapat memenuhi beberapa kebutuhan dan jika ada penggunaan tanah yang bertujuan untuk kepentingan umum, maka penggunaan tanah tersebut harus didahulukan. Sehubungan dengan hal itu maka kebutuhan akan tanah semakin bertambah, namun begitu juga dengan pertumbuhan masyarakat yang tiada hentinya terus berkembang. Hal demikian dapat memicu terjadinya ketidakseimbangan antara kebutuhan akan tanah dan pertumbuhan

---

<sup>1</sup>Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Nasional*, Cet 2 (Jakarta: Univ.Trisakti,2009) hal.1

masyarakat. Berkaitan dengan peran penting tanah dalam kehidupan manusia dan pembangunan sebuah negara, maka perlu pengaturan yang jelas, tepat dan dapat mengakomodasi permasalahan-permasalahan terkait pertanahan.

Pengaturan hukum pertanahan di Indonesia pada mulanya mengacu pada hukum adat yang berbeda-beda di setiap daerah sesuai dengan ciri daerah itu sendiri, sampai pada kedatangan Belanda yang mengakibatkan diberlakukannya hukum tanah menurut Pemerintahan Belanda. Seiring berjalannya waktu dan semakin berkembangnya masyarakat, maka dibentuk hukum tanah yang mengatur keseluruhan tanah di wilayah Indonesia. Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945<sup>2</sup> merupakan landasan kebijakan di bidang pertanahan, dan menjadi acuan dari lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), UUPA merupakan perangkat hukum pertanahan sebagai sendi dan landasan baik hukum nasional maupun kepastian pada sistem pertanahan nasional.

Pasal 4 UUPA 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 lain serta badan hukum”.

Maka jelas bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua, dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>3</sup> Maksud dari kata dikuasai dalam UUPA bukan berarti memiliki atau dimiliki, akan tetapi yang

---

<sup>2</sup> Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Univ. Trisakti, 2013) hal.18

memberi wewenang pada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia pada tingkatan yang tertinggi<sup>4</sup>, sehingga kepentingan suatu masyarakat harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnya dilaksanakan harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Inti dari tujuan diberlakukannya UUPA yaitu:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.<sup>5</sup>

UUPA menjamin adanya suatu unifikasi dan kodifikasi hukum seluruh rakyat dibidang agraria pada umumnya dan hukum pertanahan pada khususnya. Kegiatan pendaftaran tanah diamanatkan dalam UUPA Pasal 19, yang pada intinya merupakan suatu instruksi kepada pemerintah agar seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtskadaster*, artinya yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum oleh pemerintah diwujudkan dengan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UUPA.

Pendaftaran tanah dilakukan oleh para pemegang hak atas suatu bidang tanah tertentu untuk mendapatkan kepastian hukum dengan mendapat bukti fisik yaitu sertifikat hak atas tanah yang merupakan akta otentik. Pendaftaran tanah berasal dari kata *cadaster* (Bahasa Inggris), *kadaster* (Bahasa Belanda), yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah.

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Irene Eka Sihombing, op.cit, hal.2

Pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah yang menjalankan aturan dari peraturan perundang-undangan yang ada, dalam hal ini yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN)<sup>6</sup> harus mengoptimalkan agar dapat menjalankan ketentuan tersebut dengan menjalankan proses pendaftaran tanah dengan benar dan penuh tanggung jawab serta memberikan data yang benar dalam buku tanah maupun dalam peta pendaftaran, sehingga keterangan-keterangan yang tercantum dalam data tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat dan diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Awalnya, Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga Pemerintah non Kementerian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Namun pada tahun 2015, BPN digabungkan dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang, sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota. Dengan adanya fungsi-fungsi tersebut tentu harus dijalankan dan untuk mendapatkan hasil maksimal maka harus dijalankan dengan penuh tanggung jawab, karena bidang pertanahan di Indonesia kesemuanya bermuara pada BPN serta jajarannya di provinsi maupun di kabupaten/kota. Jika keseluruhan fungsi tersebut dapat terpenuhi dengan baik, tentu saja proses-proses

---

<sup>6</sup> Boedi Harsono, op. cit. hal.483

dalam bidang pertanahan khususnya proses pendaftaran tanah dapat berjalan dengan baik dan masyarakatpun mendapat kepuasan serta keuntungan yang baik, yakni dengan mendapatkan suatu jaminan kepastian hukum dari proses pendaftaran tanah itu sendiri.

UUPA sebagai dasar hukum pertanahan di Indonesia mengamanatkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dijalankan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, dengan demikian maka dibentuklah Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang telah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dibentuknya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dilatarbelakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Dan secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.<sup>7</sup> Dalam PP 24 Tahun 1997 tercantum asas-asas pendaftaran tanah yang menunjang kinerja dari suatu sistem pendaftaran tanah, landasan tersebut berupa asas-asas yang tertuang dalam Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu:

1. Asas Sederhana
2. Asas Aman

---

<sup>7</sup> Maria S.W Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah, Makalah Seminar Nasional*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1997) hal. 1

3. Asas Terjangkau
4. Asas Mutakhir
5. Asas Terbuka

Pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali terhadap kegiatan tertentu yang dapat ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu PPAT dengan melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan PP 24 Tahun 1997.<sup>8</sup> Namun focus permasalahan yang akan penulis bahas adalah pelaksanaan asas-asas pendaftaran tanah yang dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini Kantor Pertanahan Kota Tangerang & Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat berkaitan dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali.

Dengan adanya tugas dan tanggungjawab sebagaimana yang telah penulis uraikan sebelumnya dan oleh karena adanya asas-asas ini dan hal-hal lain yang telah disampaikan, penulis tertarik untuk melakukan dan menjalankan suatu penelitian pada Kantor Pertanahan Kota Tangerang & Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat agar dapat mengetahui bagaimana penerapan asas-asas pendaftaran tanah yang telah diterapkan, apakah ada hal-hal yang perlu dikembangkan dalam penerapan asas-asas pendaftaran tanah itu sendiri, dan bagaimana masyarakat umum mengetahui, mengerti dan memahami bahwa dalam peraturan perundang-undangan Indonesia terdapat asas-asas yang dapat memudahkan masyarakat dalam proses pendaftaran tanah.

---

<sup>8</sup> Boedi Harsono, loc. cit.

Asas Sederhana dimaksudkan untuk memudahkan masyarakat dalam mengurus pendaftaran tanah, namun fakta yang terjadi dalam praktik bahwa masyarakat seringkali mendapat kesulitan dalam mengurus pendaftaran tanah, seperti proses mengurus pendaftaran tanah yang panjang dan ribet, serta biaya yang mahal. Asas Aman memberikan jaminan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan secara teliti dan cermat namun pada kenyataannya, sering terdapat kesalahan pengetikan dalam sertifikat seperti tempat obyek tanah, nama subyek tanah bahkan luas objek tanah, dimana hal ini tentu saja dapat merugikan pemegang hak atas tanah. Pelaksanaan Asas Aman nampaknya belum berjalan dengan baik dengan sering ditemukannya kesalahan-kesalahan tersebut dalam sertifikat sehingga hal yang dijamin dari Asas Aman yaitu pelaksanaan yang teliti dan cermat demi tercapainya kepastian hukum menjadi diragukan.

Pelaksanaan Asas Terjangkau juga nampaknya belum berjalan dengan baik karena begitu banyak masyarakat yang tidak mendaftarkan tanah dengan alasan tidak mampu membayar biaya yang dikenakan, padahal Asas Terjangkau dimaksudkan untuk menjangkau pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Praktek pembiayaan yang tidak terjangkau oleh semua lapisan masyarakat yang berpenghasilan rendah menunjukkan indikasi bahwa proses, biaya, dan pajak-pajak tanah tidak sesuai dengan asas keterjangkauan yang menjadi prinsip dasar pendaftaran tanah. Karena itu banyak dilakukan program-program pensertifikatan massal oleh Pemerintah dengan bantuan biaya APBN/APBD, namun sebetulnya

asas yang dipergunakan adalah asas terjangkau, bukan asas bantuan subsidi negara.

Asas Mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, namun fakta yang ada seringkali data yang tersedia di BPN tidak sesuai dengan data yang ada dilapangan yang artinya Asas Mutakhir ini belum berjalan sebagaimana mestinya, namun berkaitan dengan asas ini pihak yang lebih berpengaruh adalah masyarakat sendiri, dimana kurangnya kesadaran masyarakat untuk segera mendaftarkan tanahnya setelah ada perubahan pemegang hak karena terjadi jual beli atau pewarisan. Asas mutakhir jika dilaksanakan dengan benar oleh BPN semestinya semua data adalah benar, valid, dan terkini sehingga tidak terjadi lagi sertifikat ganda, sertifikat overlap, sertifikat pengganti yang double, dan tumpang tindih hasil pengukuran bidang tanah, dan sengketa batas tanah diantara tetangga, kasus yang demikian ini menunjukkan adanya indikasi tidak diterapkannya asas mutakhir dengan baik.

Adapun penyimpangan pelaksanaan Asas Terbuka yaitu ketika data-data yang dibutuhkan oleh pihak yang berkepentingan tidak akan didapat kecuali melalui orang-orang tertentu yang mempunyai akses ke Kantor Pertanahan, terutama hal ini berkaitan dengan biaya atas pengecekan obyek Hak Atas Tanah yang akan diakses.<sup>9</sup> Contohnya dalam kasus yang terjadi di Papua, dimana Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Papua mengajukan permohonan informasi tentang sertifikat hak tanah atau HGU perusahaan perkebunan sawit di Papua kepada Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) BPN Papua, namun

---

<sup>9</sup> Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala (penyunting), *Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama, dan Budaya*, Cetakan I, (Bandung: Mandar Maju, 2001), hal. 37

pihak BPN menolak untuk memberikan informasi tersebut dan menyatakan bahwa hal tersebut adalah informasi yang dikecualikan.

Sebelumnya terjadi kasus yang sama antara Forest Watch Indonesia (FWI) dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) dimana FWI meminta untuk membuka informasi HGU kelapa sawit di Kalimantan namun ditolak, sehingga FWI mengajukan permohonan kepada Komisi Informasi Pusat dan amar putusan komisi Informasi Pusat Nomor 057/XII/KIP-PS-MA menyatakan bahwa dokumen HGU merupakan informasi publik yang bersifat terbuka. Namun Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN mengajukan keberatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta tetapi pengajuan keberatan tersebut ditolak. Sehingga kasus tersebut berlanjut sampai ke Mahkamah Agung, dimana Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN mengajukan kasasi dan berdasarkan Putusan Nomor 121 K/TUN/2017 Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi.

Majelis berpendapat bahwa dokumen administrasi yang berhubungan dengan HGU tidak termasuk informasi yang dikecualikan kepada publik sebagaimana dimaksud Pasal 11 Ayat 1 huruf c UU Nomor 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dengan terjadinya kasus diatas, menunjukkan bahwa pelaksanaan asas terbuka masih jauh dari tujuan sebenarnya yaitu untuk memberikan keterbukaan informasi bagi masyarakat.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penulis memiliki hipotesa bahwa asas-asas pendaftaran tanah tersebut belum sepenuhnya diterapkan dengan baik, dikarenakan adanya berbagai masalah pertanahan yang

terjadi dimana permasalahan tersebut terkait dengan asas-asas yang ada. Padahal asas-asas tersebut terkandung dalam PP 24 Tahun 1997 yang merupakan aturan pelaksanaan dari UUPA, sebagaimana yang tercantum dalam UUPA Pasal 19 ayat (1) dengan demikian maka seharusnya penerapannya harus dijalankan dengan baik.

Atas dasar tersebut penulis tertarik untuk melakukan dan menjalankan suatu penelitian dengan judul **“PENERAPAN ASAS-ASAS PENDAFTARAN TANAH MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA TANGERANG & KANTOR PERTANAHAN KOTA ADMINISTRASI JAKARTA BARAT”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi pembahasan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan asas-asas pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Tangerang dan Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat?
2. Apakah terdapat hal-hal yang perlu dikembangkan dalam penerapan asas-asas pendaftaran tanah?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mengidentifikasi bagaimana penerapan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Tangerang dan Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat

2. Mengetahui apakah terdapat hal-hal yang perlu dikembangkan dalam penerapan asas-asas pendaftaran tanah.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang didapat dari penulisan ini terdiri dari:

1. Manfaat Teoritis/Akademis

Diharapkan penelitian ini dapat membantu penerapan asas-asas pendaftaran tanah agar dapat berjalan dengan lebih baik, memperbaiki suatu program yang sedang berjalan sehubungan dengan proses pendaftaran tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya pada Kantor Pertanahan Kota Tangerang & Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat dengan dijadikan sebagai referensi atau masukan dalam hal yang berhubungan dengan pendaftaran tanah serta asas-asas pendaftaran tanah bagi pihak-pihak yang memiliki kepentingan dalam proses pendaftaran tanah.

- a. Bagi Kantor Pertanahan Kota Tangerang & Kota Administrasi Jakarta Barat, sebagai sumbangan pemikiran dalam mengoptimalkan penerapan asas-asas pendaftaran tanah.
- b. Bagi Masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai penerapan asas-asas pendaftaran tanah.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan pembaca dalam mengikuti pembahasan materi karya tulis ini, penulis akan menguraikan secara singkat bab demi bab guna memberikan gambaran yang lebih jelas terhadap arah pembahasan yang penulis lakukan. Sistematika penulisan penelitian ini akan dibagi menjadi lima bab. Kelima bab tersebut adalah:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini dijabarkan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada Bab ini dituliskan mengenai Landasan teori yang berisi mengenai konsep-konsep yang berkaitan dengan penyusunan penelitian/skripsi, serta beberapa literature yang berhubungan dengan penelitian ini, termasuk juga pendapat para ahli.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini berisikan tentang metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penyusunan penelitian/skripsi ini. Pada bab ini meliputi jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data. Bab ini merupakan uraian mengenai metode penelitian yang digunakan penulis untuk meneliti.

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini diuraikan hasil dari penelitian yang penulis lakukan serta pembahasan dengan menghubungkan fakta atau data yang diperoleh penulis dari hasil penelitian pustaka dan penelitian di lapangan secara langsung. Yaitu berkaitan dengan hasil penelitian penulis tentang pelaksanaan asas-asas pendaftaran tanah pada Kantor Pertanahan Kota Tangerang & Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat. Serta hal-hal yang perlu dikembangkan dalam pelaksanaan asas-asas tersebut.

#### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada bagian ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan yang diuraikan penulis pada bab sebelumnya dan berisi saran-saran yang relevan yang dapat diberikan oleh penulis berkaitan dengan permasalahan.