

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi, secara yuridis pengaturan tanah di atur dalam Hukum Agraria. Agraria sendiri berasal dari kata *akker* (Belanda), *agros* (Yunani) berarti tanah pertanian, *agger* (latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* (latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, *agrarian* (Inggris) berarti tanah untuk pertanian.<sup>1</sup> sedangkan dalam Black Law Dictionary disebutkan bahwa “*agrarian is relating to land, or to a division or distribution of land, as an agrarian laws.*” yang artinya adalah agraria adalah berkaitan dengan tanah atau pembagian tanah sebagaimana di atur dalam Hukum Agraria. Dengan kata lain menunjukkan pada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya<sup>2</sup>.

Pengaturan berkaitan dengan hukum agraria adalah sesuatu yang sangat penting bagi bangsa Indonesia karena ini menyangkut dengan kedaulatan suatu negara. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) 1945 pasal 33 ayat 3 yang menyebutkan” Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” Yang dimaksud negara dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Negara berdasarkan

---

<sup>1</sup> H.M .Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, ( Jakarta, Sinar Grafika, 2015), hal 1

<sup>2</sup> *Ibid*

Peraturan Presiden no 177 tahun 2024 pasal 1 tentang Badan Pertanahan Negara (BPN) dimana BPN mempunyai peran besar dalam bidang pertanahan karena di tunjuk negara untuk mewakili negara menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan,

Berkaitan dengan pengaturan tentang tanah khususnya terkait hak atas tanah dalam pasal 4 ayat 1 UUPA menyatakan:” Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana di atur dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.” Macam macam hak atas tanah menurut pasal 16 dan pasal 53 UUPA 1960 di bagi dalam 3 kelompok yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap, artinya hak atas tanah tersebut ada, selama UUPA no 5/ 1960 masih berlaku, meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak membuka tanah, hak sewa dan hak memungut hasil.
2. Hak atas tanah yang akan di tetapkan dengan Undang-Undang yang sampai saat ini, hak-hak atas tanah tersebut belum ada.
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara, kata sementara dalam hal ini maksudnya bahwa hak-hak ini dalam waktu singkat akan di hapuskan, ditiadakan disebabkan mengandung sifat-sifat pemerasan, bercorak feodal dan bertentangan dengan jiwa serta semangat yang terkandung dalam UUPA 1960. Ke dalam hak-hak bersifat sementara tersebut

meliputi hak gadai tanah, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa atas tanah pertanian.<sup>3</sup>

Aspek yuridis yang penting berkaitan dengan hak atas tanah tersebut adalah untuk mendapat kepastian hukum hak atas tanah yaitu dengan adanya kewajiban pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia bagi pemerintah dan kewajiban pendaftaran tanah bagi setiap pemegang hak atas tanah (Pasal 19, 23, 32 dan 38 UUPA). Pendaftaran tanah ini dimaksudkan selain untuk memberikan kepastian hukum juga untuk memberikan kepastian hak.

Secara spesifik pengaturan terkait pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah no 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah yang kemudian di cabut dengan adanya Peraturan Pemerintah no 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang bertujuan sebagai “*Recht Cadaster*” atau *legal cadaster* yaitu pendaftaran tanah untuk kepastian hukum baik kepastian akan hak atas tanah, kepastian subyek hak, kepastian obyek hak yang hasil akhirnya berupa Sertipikat tanah,

Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 yang merupakan peraturan pelaksana pasal 19 UUPA, mempunyai peran strategis karena menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia<sup>4</sup>. Dalam penjelasan umum PP no 24 tahun 1997

---

<sup>3</sup> Nomensen Sinamo, *et all*, *Hukum Agraria Nasional dan Kebijakan Pertanahan*” (Jakarta, Jalan Permata Aksara, 2023) hal 105.

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. (Jakarta, Prenadamedia Group, 2010), Hal 5

point 4 disebutkan bahwa salah satu tujuan dibuatnya Peraturan Pemerintah no 24 tahun 1997 adalah sebagai berikut “Ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran tanah dalam waktu singkat dengan hasil yang memuaskan”.

Tujuan peraturan perundang-perundangan agar proses pendaftaran tanah dapat dilakukan dengan waktu yang singkat dan hasil yang memuaskan dalam kenyataannya belum berjalan sebagaimana yang di harapkan. Beberapa upaya dilakukan oleh pemerintah untuk mempercepat proses sertifikasi tanah salah satunya adalah upaya yang di lakukan oleh Koordinator Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dengan mengandeng pihak swasta untuk membantu pembiayaan sertifikasi tanah rakyat hal ini peneliti dapatkan dari penelusuran berita internet yang berasal dari sekretaris kabinet di tahun 2016.

Menteri ATR/Kepala BPN Sofyan A. Djalil dalam situs *Seskab* mengemukakan, sertifikasi tanah merupakan program prioritas utama Kementerian ATR/BPN, namun program ini terkendala karena terbatasnya dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). “Ada program Kementerian yang dibiayai oleh APBN, namun tidak banyak. Maksimal 1 juta bidang tiap tahun. Maka dari itu selama 71 tahun Merdeka, kita baru bisa mensertifikatkan 45 juta bidang,” Karena itu, Menteri ATR/Kepala BPN itu menyambut baik komitmen 9 perusahaan swasta untuk membantu

pembiayaan sertipikasi 6.500 bidang tanah yang ada di wilayah Surabaya I. Kesembilan perusahaan yang bergerak di bidang properti tersebut yakni Group Ciputra, Group Pakuwon, PT Bhakti Tamara, Group Podojoyo Masyhur, PT Dian Permana, PT Trijaya Kartika, Lamicitra Nusantara Tbk, PT Gala Bumi Perkasa, dan Group Maspion.<sup>5</sup>

Di tahun 2022, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) bekerja sama dengan PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk atau BTN mempercepat sertipikasi tanah. Kerja sama antara kedua belah pihak diharapkan bisa mempercepat proses penyelesaian sertipikat milik debitur serta calon debitur Bank BTN. Menteri ATR/Kepala BPN Hadi Tjahjanto mengatakan, tujuan dari kerja sama ini adalah untuk mempercepat sertipikasi kepemilikan rumah masyarakat. "Dan kita ketahui bersama bahwa rumah untuk rakyat ini adalah kewajiban kita semua untuk memberikan kepastian secara hukum bahwa rumah tersebut sudah sah, sudah menjadi milik rakyat dengan diberikan satu sertipikat," terangnya dalam acara tersebut di Jakarta, Kamis (13/10/2022).<sup>6</sup>

Kendala dalam percepatan sertipikasi ini tidak hanya dari segi keuangan yang menghambat masyarakat untuk mensertipikatkan tanahnya akan tetapi juga aspek lainnya termasuk juga sistem prosedur dan aparat

---

<sup>5</sup> Sekretariat Kabinet Republik Indonesia” Gandeng Swasta, Kementerian ATR/BPN Dorong Percepatan Sertipikasi Tanah”. <https://setkab.go.id/gandeng-swasta-kementerian-atrbpn-dorong-percepatan-sertipikasi-tanah/>, diakses pada tanggal 5 November 2024

<sup>6</sup>Menteri ATR/Kepala BPN Hadi Tjahjanto “Percepat Kepemilikan Sertipikat Masyarakat, KementerianATR/BPNGandengBTN”.<https://www.kompas.com/properti/read/2022/10/13/190000321/percepat-kepemilikan-sertipikat-masyarakat-kementerian-atr-bpn-gandeng>, diakses pada tanggal 5 November 2024.

penegak hukumnya. Dalam berita yang di terbitkan di tahun 2016 salah satu Anggota Komisi II DPR Tamanuri melalui siaran persnya di Jakarta, Rabu (28/9) menyatakan bahwa masyarakat bawah masih menemui sejumlah kendala pada saat melakukan sertipikasi tanahnya ke Badan Pertanahan Nasional (BPN). Padahal, masyarakat memiliki animo besar dalam mensertipikasi tanah mereka.

"Masyarakat itu punya animo yang sangat besar untuk mensertipikasikan tanahnya. Akan tetapi, di bawah banyak terkendala oleh kondisi aparat di bawah," tulis Tamanuri. Menurut dia, untuk memecah sertipikat saja rata-rata dibutuhkan jangka waktu hingga delapan bulan, belum lagi ditambah dengan beban biaya yang relatif cukup mahal. Selain itu, politisi Partai Nasdem itu juga mengaku masih kerap menerima laporan akan tingginya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi sertipikasi tanah.<sup>7</sup>

Di lapangan penulis juga menemukan bahwa masih banyak komplain dari masyarakat tentang lamanya pengurusan sertipikat yang membutuhkan berbulan bulan bahkan bertahun-tahun, belum juga mekanisme komunikasi yang tidak efektif antara pemohon hak atas tanah dan BPN untuk mengetahui sampai dimanakah proses sertipikasi dan apakah ada kendala dalam proses tersebut, yang mana pihak pemohon harus datang ke pihak Badan Pertanahan Nasional untuk menanyakan status proses dan kendala, dan hal itu harus dilakukan berkali kali yang tentunya tidak efektif khususnya bagi warga masyarakat yang melakukan pengurusan pendaftaran tanah sendiri dan punya banyak kesibukan inilah yang menyebabkan banyaknya tunggakan permohonan pendaftaran atau

---

<sup>7</sup> Anggota Komisi II DPR Tamanuri," Kendala Sertipikasi Tanah Masih Dialami Masyarakat, <https://www.hukumonline.com/berita/a/kendala-sertipikasi-tanah-masih-dialami-masyarakat-lt57eb8644a86a5>. Diakses tanggal 5 November 2024.

pengakuan hak atas tanah di Kantor Pertanahan. Menurut Pak Lutfi sebagai koordinator bagian pendaftaran tanah di Kantor Badan Pertanahan Kota Bekasi menyebutkan bahwa sampai saat ini masih ada gantungan sekitar 1500 permohonan hak atas tanah sejak 10 (sepuluh) tahun terakhir yang menjadi pekerjaan rumah yang harus di selesaikan di tahun 2025 ini.<sup>8</sup>

Kendala bahwa proses yang berbelit-belit, mekanisme komunikasi yang tidak efektif antara pemohon hak atas tanah dan BPN untuk mengetahui sampai dimanakah status sertipikasi dan persyaratan yang menjadi kendala yang masih berlangsung sampai saat ini, membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih dalam terutama juga dikarenakan bahwa hal ini juga di alami sendiri oleh peneliti yang melakukan proses sertipikasi tanah x dan y di kantor Pertanahan Bekasi yang membutuhkan waktu yang lama dalam pengurusannya bahkan salah satu permohonan tanah sejak tahun 2019 dan sampai saat ini di tahun 2025 belum juga terbit sertipikat tanahnya. Berkaitan dengan permasalahan hukum di atas maka Peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian lebih dalam di Kantor Pertanahan Bekasi dalam kasus pendaftaran tanah x dan y yang secara singkat gambaran kasus adalah sebagai berikut:

#### 1.1.1 Kasus Penswertipikatan tanah x dan y di Kantor Pertanahan Bekasi :

Pada tahun 2007, A dan B melakukan transaksi jual beli atas sebidang tanah di daerah kota Bekasi yang terdiri dari:

- a. 1 bidang tanah beserta bangunan diatasnya dengan berstatus hak

---

<sup>8</sup> Hasil wawancara dengan Muhammad Luthfi, Penata Kadastral Muda Koordinator Substansi Pendaftaran Tanah dan Ruang, Tanah Komunal dan Hubungan Kelembagaan Kantor Pertanahan Kota Bekasi, pada tanggal 30 April 2025.

milik dan

b. 2 bidang tanah (x dan y) yang berstatus girik.

Ketiga bidang tanah tersebut belum menjadi satu kesatuan. Transaksi Jual Beli tersebut belum dilakukan secara hukum karena keduanya masih mempunyai hubungan saudara dan karena satu atau dua hal belum melakukan transaksi jual beli secara hukum. Pada tahun 2018 kemudian ada kemauan dari kedua belah pihak untuk melakukan transaksi jual beli secara hukum dengan menunjuk salah satu notaris di daerah kota Bekasi.

Transaksi Jual Beli terhadap tanah berstatus hak milik dapat dilakukan oleh Pihak Notaris walau kemudian belum terjadi ganti nama dikarenakan ada kendala dalam proses validasi pajak penjual. Sedangkan transaksi Jual Beli atas tanah adat dikarenakan prosesnya cukup rumit. setelah setahun kemudian Notaris menganjurkan agar para pihak melakukan proses sertipikasi tanah secara mandiri. Kemudian pembeli (Nona B) melakukan sendiri proses sertipikasi tanah ke BPN di tahun 2019. Proses sertipikasi berlangsung panjang dan kemudian di tahun 2021 bidang X telah terbit sertipikatnya sedangkan bidang Y sampai saat ini di tahun 2025 belum terbit sertipikatnya.

Berkaitan dengan itu peneliti mempertanyakan apakah yang menjadi kendala dalam proses sertipikasi atas tanah tersebut sehingga membutuhkan waktu yang lama dalam prosesnya dan

bagaimanakah peran BPN dalam mengemban amanah Undang-Undang untuk membuat proses sertipikasi menjadi lebih akurat, cepat, transparan dan murah, dan apakah di perlukan perbaikan-perbaikan dalam bidang pertanahan untuk membuat peran BPN khususnya di Kota Bekasi menjadi lebih efektif.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengaturan pensertipikatan tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Bekasi?
2. Bagaimana kepastian hukum dalam pensertipikatan tanah X dan Y di Kantor Pertanahan Kota Bekasi?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis pensertipikatan tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Bekasi.
2. Memecahkan permasalahan kepastian hukum dalam pensertipikatan tanah X dan Y di Kantor Pertanahan Kota Bekasi?

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat secara keilmuan terkait dengan keefektifan dari pelaksanaan dari suatu peraturan per-Undang-Undangan khusus dalamnya bidang pertanahan

dan lebih khusus lagi dalam hal sertipikasi tanah dan juga menganalisa apakah pelaksanaan cita-cita pembentuk Undang-Undang dalam memberikan kepastian hukum pada masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah dapat dirasakan atau terimplementasikan sesuai dengan harapan tersebut.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengetahuan dasar kepada masyarakat dan memberikan pemecahan permasalahan hukum kepada pihak-pihak terkait khususnya Badan Pertanahan Nasional sebagai perwakilan pemerintah, Notaris sebagai Pejabat Pembuat Tanah yang sekaligus membantu masyarakat yang akan melakukan sertipikasi tanah dan juga kepada masyarakat pemegang hak atas tanah agar proses sertipikasi tanah menjadi efektif dan efisien.

### 1.5 Sistematika Penulisan

Guna mempermudah pembahasan penelitian agar lebih sistematis, maka Peneliti membagi penelitian menjadi 5 (lima) bab yang masing-masing memiliki keterkaitan satu sama lain, kelima bagian tersebut terdiri dari:

#### **BAB I: PENDAHULUAN**

Pada bab ini menjelaskan alasan mengapa Peneliti mengangkat topik dan permasalahan mengenai pelaksanaan proses pembuatan sertipikat tanah di

Indonesia yang di satu sisi sebenarnya bertujuan untuk memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan khususnya kepada pemegang hak atas tanah dimana tugas tersebut di emban oleh Badan Pertanahan Nasional yang di beri amanah sebagai perwakilan dari pemerintah dalam hal ini penulis mengangkat salah satu kasus pensertipikatan tanah di daerah kota bekasi yang hingga hari ini (7 tahun) belum terbit sertipikatnya yang membuat pemegang hak atas tanah terkatung-katung dalam mendapat perlindungan dan kepastian hukum, hal ini yang diangkat oleh peneliti dalam rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika agar pembaca mendapatkan gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang diangkat dalam tesis ini dan sekaligus mendapatkan gambaran solusi yang di tawarkan oleh peneliti yang di diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penyelesaian masalah di bidang pertanahan khususnya dalam sertifikasi tanah.

## **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini, Peneliti membahas Tinjauan Teori dan Tinjauan Konseptual yang menjadi bahan dasar dalam melakukan pengkajian terhadap topik yang diangkat.

Tinjauan Teori terdiri dari:

2.1 Teori Perlindungan Hukum

2.2 Teori Kepastian Hukum

Tinjauan Konseptual terdiri dari :

2.3 Pengertian Pendaftaran Tanah

2.4 Dasar Hukum Pendaftaran Tanah (sebutkan mulai dari UUPA sampai dengan ketentuan yang berlaku saat ini)

2.5 Tujuan Pendaftaran Tanah

2.6 Asas-asas Pendaftaran Tanah

2.7 Obyek Pendaftaran Tanah

2.8 Kegiatan Pendaftaran Tanah:

2.8.1 Kegiatan Pendaftaran Tanah pertama kali

2.8.2 Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pemeliharaan data

2.9 Peran Kementerian ATR sebagai Penyelenggara Pendaftaran Tanah

2.10 Peran Kantor Pertanahan sebagai Pelaksana Pendaftaran Tanah

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada bab ini membahas mengenai metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian, antara lain jenis penelitian, jenis data, cara perolehan, jenis pendekatan dan analisis data.

### **BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Pada bab ini menjelaskan mengenai rumusan masalah yang Peneliti ambil yakni tentang pengaturan pensertipikatan tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Bekasi dan Kepastian Hukum dalam melaksanakan pensertipikatan tanah X dan Y di Kantor Pertanahan Kota Bekasi.

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

Bab ini merupakan bab terakhir dalam penelitian ilmiah yang menjelaskan mengenai ringkasan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya. Selain ini, penulis juga memberikan saran

kepada pihak-pihak yang terkait dalam mengatasi permasalahan yang penulis angkat.

