

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah dalam wilayah Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungan dengan dunia internasional.¹ Demikian pentingnya kegunaan tanah bagi hidup dan kehidupan manusia, maka campur tangan negara melalui aparatnya dalam tatanan hukum pertanahan merupakan hal yang mutlak.² Hal ini ditindaklanjuti dengan pemberian landasan kewenangan hukum untuk bertindak dalam mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah, sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945) yang merupakan acuan dasar dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara.³

Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 disebutkan bahwa “Bumi dan Air dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian untuk menindaklanjuti ketentuan ini Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diganti

¹Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2003), hlm. 3.

²Hambali Thalib, *Sanksi Pemidanaan Dalam Konflik Pertanahan*, (Jakarta:Kencana, 2009), hlm. 1.

³Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007), hlm. 229.

dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997), untuk pelaksanaan bagi pemberian jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi rakyat sebagai pemegang hak atas tanah.

Pasal 19 UUPA mengatur bahwa untuk menciptakan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah, Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah. Dalam rangka perwujudan tujuan tersebut dikeluarkan PP No. 24 Tahun 1997. Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah :⁴

“Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik, dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Adapun asas-asas dalam pendaftaran tanah yang tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu sebagai berikut:

1. Asas sederhana, dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan.
2. Asas aman, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuannya
3. Asas terjangkau, dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
4. Asas mutakhir, dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

⁴Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2013), hlm. 93.

5. Asas terbuka, dimaksudkan perolehan keterangan yang diperlukan masyarakat didapatkan dengan benar setiap saat.

Hal ini bertujuan sebagai berikut (menurut Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997):

- a. 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 membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai surat tanda buktinya.
- 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 terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Hal ini direalisasikan dengan cara mewajibkan pendaftaran terhadap semua perbuatan hukum yang berlaku mulai dari peralihan, pembebanan hingga hapusnya hak tersebut.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka diadakan sistem pendaftaran tanah yang meliputi sistem pendaftaran tanah sporadik dan pendaftaran tanah secara sistematis. Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan.

Dalam kenyataannya pendaftaran tanah yang diselenggarakan dengan PP No. 24 Tahun 1997 masih menimbulkan berbagai persoalan yuridis. Persoalan persoalan tersebut dapat terlihat dalam hal bahwa sering kali data yuridis yang dimiliki oleh seseorang kurang kuat untuk membuktikan haknya. Hal ini dapat terjadi jika adanya suatu pemisahan ataupun penggabungan tanah dan transaksi jual beli tanah. Permasalahan bermula dari kurangnya kesadaran masyarakat untuk segera mendaftarkan tanahnya setelah melakukan jual beli. Pelaksanaan jual beli tanah dapat dilakukan dihadapan PPAT dengan akta otentik maupun jual beli yang dilakukan

perorangan dengan akta dibawah tangan. Seperti yang tercantum pada Pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan. Maka, baik PPAT maupun masyarakat yang melakukan jual beli tersebut wajib untuk mendaftarkan perubahan yang terjadi. Untuk PPAT diberikan jangka waktu selama 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan (Pasal 40 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Tetapi, untuk perorangan tidak diberikan jangka waktu untuk mendaftarkan perubahan tersebut. Sehingga banyak masyarakat yang belum melakukan pendaftaran perubahan data atas tanahnya. Hal ini kemudian menyebabkan kurang akuratnya data yang dimiliki oleh Kantor Pertanahan.

Untuk itu sesuai prinsip Kantor Pertanahan yaitu pengelolaan pertanahan harus berkontribusi pada kesejahteraan rakyat (*welfare*) dan agenda kantor pertanahan yaitu memastikan penguatan hak rakyat atas tanah. Maka kantor pertanahan bertugas untuk melakukan pemeliharaan data atas tanah saat terjadinya perubahan data atas tanah yang bersangkutan. Sehingga jika masyarakat membutuhkan data atas tanah, mendapatkan data yang mutakhir sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Kurangnya transparansi dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah disebabkan oleh terbatasnya data dan informasi penguasaan dan pemilikan tanah, serta kurang transparannya data dan informasi yang tersedia untuk masyarakat. Di sisi lain, pensertipikatan tanah hak tampaknya masih cenderung kepada akses permintaan, yang

jauh melampaui sisi penawaran, meskipun proyek-proyek administrasi pertanahan seperti prona dan proyek *ajudikasi relative* berhasil mencapai targetnya.⁵

Dalam salah satu tujuan pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 adalah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum kepada suatu pemegang hak atas tanah. Dalam masyarakat masih dijumpai adanya sengketa atau konflik pertanahan, dalam kasus sengketa status kepemilikan kedua belah pihak yang bersengketa merasa berhak atas sebidang tanah yang dipersengketakan baik dibuktikan dalam surat yang sah maupun tidak. Pada kasus ini kedua belah pihak yang bersengketa masing-masing punya dasar yang menyatakan bahwa ia adalah pemegang hak yang sah atas tanah tersebut.

Selain itu sekarang ini tidak jarang terjadi telah terbit dua atau lebih sertipikat atas sebidang tanah yang sama. Dua atau lebih sertipikat atas sebidang tanah yang sama disebut tumpang tindih (*overlapping*) sertipikat, membawa ketidakpastian hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Pada tahun 2016 di Ketaping Kabupaten Padang Pariaman terbit dua sertipikat atas objek tanah yang sama, berdasarkan hasil Observasi penulis masalah tersebut berawal dari pemecahan sertipikat yang dilakukan oleh pemegang hak, terhadap tanah yang di pecah menjadi dua itu dikeluarkan sertipikat baru dan sertipikat induk luas tanahnya tentu mengalami pengurangan, namun pada saat itu tidak dikurangi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman, sehingga menyebabkan terjadinya tumpang tindih atau sertipikat ganda.

⁵Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 186.

Untuk itu kiranya sangatlah penting produk hukum yang dapat menjamin kepastian hukum bagi para pemegang hak-hak atas tanah. Hal ini dapat diwujudkan sedini mungkin dengan mencoba menerapkan asas-asas pendaftaran tanah seperti yang tertuang dalam Pasal 2 UUPA secara tepat, mulai dari penerapan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Sehingga permasalahan yang sekarang ini terjadi dapat diminimalisir seminimal mungkin.

Sehubungan dengan hal hal yang telah dipaparkan diatas peneleliti ingin mengkaji tentang penerapan asas asas pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman karena permasalahan tersebut terjadi di wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman, tetapi dalam hal ini peneliti lebih menfokuskan kepada penerapan asas mutakhir dan terbuka, sehingga memilih judul penelitian tentang **“Penerapan Asas Mutakhir Dan Asas Terbuka Dalam Pendaftaran Tanah Di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman”**.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan sebelumnya, terdapat beberapa pokok permasalahan yang menjadi topik dalam penelitian ini. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana penerapan asas mutakhir dan asas terbuka dalam pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman ?

2. Apa hambatan yang dihadapi dalam menerapkan asas mutakhir dan asas terbuka dalam pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui penerapan asas mutakhir dan asas terbuka dalam pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi dalam menerapkan asas mutakhir dan asas terbuka dalam pendaftaran tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini, ada beberapa manfaat yang penulis harapkan, yakni:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan pada umumnya dan bagi Ilmu Hukum, khususnya Hukum Agraria di Indonesia yang berkaitan dengan penerapan asas mutakhir dan asas terbuka dalam pendaftaran tanah.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah dan masyarakat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di

Kantor Pertanahan dalam menjalankan tugas pokok dan perannya dalam pendaftaran tanah yang sesuai dengan asas-asas pendaftaran tanah.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan bisa berguna bagi masyarakat agar lebih mengetahui dan memahami arti penting pendaftaran tanah yang pada akhirnya meningkatkan kesadaran untuk mendaftarkan tanahnya.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.⁶ Untuk itu metode yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini akan dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah bersifat yuridis empiris yaitu pendekatan yang dilakukan terhadap norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta yang ada di lapangan.⁷ Berdasarkan pendekatan yang masalah yang bersifat yuridis tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang Penerapan Asas mutakhir

⁶Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm. 19.

⁷Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm. 22.

Dan Terbuka Dalam Pendaftaran Tanah Di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran secara faktual mengenai keadaan objek yang diteliti.⁸ Yaitu Penerapan Asas mutakhir Dan Terbuka Dalam Pendaftaran Tanah Di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

1. Data primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sampel dan responden melalui wawancara atau interview.⁹

2. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan.¹⁰ berupa :

- a. Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi maupun traktat yang isinya

⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), hlm. 10.

⁹P. Joko Subagyo, *Metodologi Penelitian dalam Teori dan Praktik*, (Jakarta : Rhineka Cipta, 2006), hlm.88.

¹⁰Ronny Hanitjo Soemitro, *Op.Cit.*, hlm. 10.

mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah.¹¹Bahan hukum primer penelitian ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.
 3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
 4. Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
 5. Perpres Nomor 10 Tahun 2006 Tentang BPN.
 6. Keppres Nomor 34 Tahun 2008 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.
 7. Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahanyang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.¹²
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.¹³
- Bahan hukum tersier ini dapat berupa kamus-kamus, baik kamus

¹¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Rajawali Press, 2006), hlm. 13.

¹²*Loc.cit*

¹³*Loc.cit*

hukum maupun kamus lain yang berhubungan dengan bahan penelitian, ensiklopedia dan lain sebagainya.

Bahan hukum sekunder dan tersier ini diperoleh dari:

1. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
2. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
3. Literatur koleksi pribadi yang penulis miliki.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan dalam penulisan adalah wawancara. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitanya dengan masalah yang diteliti oleh penulis dilapangan.¹⁴ Yang diwawancarai adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman, Kepala Seksi Pendaftaran Hak, dan masyarakat yang mendaftarkan tanahnya di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan pengumpulan data dan dokumen dalam bentuk berkas yang berkaitan dengan penelitian ini, baik didapatkan dari pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman maupun pihak lainnya.

¹⁴*Opcit*

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data primer yang sudah dikumpul dari penelitian lapangan selanjutnya diperiksa kelengkapan dan kebenarannya. Data yang sudah diolah tersebut dikelompokkan kedalam kelompok-kelompok data yang disusun sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Sehingga memudahkan pekerjaan analisis data. Data sekunder yang diperoleh dari penelusuran bahan pustaka dan perundang-undangan diolah dan dikombinasi dengan data primer untuk menguji apakah praktek dilapangan sudah sesuai dengan teori atau ketentuan hukum yang seharusnya diterapkan.

b. Analisis Data

Setelah data diperoleh dari penelitian tersebut, penulis akan menggunakan analisis secara kualitatif. Analisis secara kualitatif yaitu dengan mengelompokkan data menurut aspek aspek yang diteliti tanpa menggunakan angka angka dengan kata lain data muncul berwujud kata kata, dengan bertitik pangkal pada hukum atau norma yang berlaku.¹⁵ Dengan mempelajari hasil penelitian baik berupa data primer maupun data sekunder yang kemudian dijabarkan dan disusun secara sistematis dalam bentuk karya tulis ilmiah.

¹⁵Miles, Mathew dan Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, (Jakarta :UI Press,1992), hlm. 15-16.