

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu bentuk karunia Tuhan yang Maha Esa pada bangsa Indonesia sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat. Tanah dapat dijadikan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga diperlukan adanya campur tangan negara untuk turut mengaturnya. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa “*Bumi, Air dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”.¹ Secara alamiah kehidupan manusia tidak akan terpisahkan dengan tanah karena tanah merupakan pijakan untuk melangsungkan kehidupannya. Oleh sebab itu, tanah sangat penting dan dapat dikatakan sebagai kebutuhan primer bagi manusia. Hal tersebut dapat menimbulkan setiap orang akan selalu berusaha memiliki dan menguasainya sehingga menimbulkan banyak sengketa tanah di dalam masyarakat.

Timbulnya sengketa tanah dapat berupa tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikan tanah. Dalam menanggulangi permasalahan tersebut Pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹ Lihat Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Selain itu, pendaftaran tanah juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Namun, dalam peraturan tersebut dinilai kurang efektif sehingga perlu dilakukan penyempurnaan. Dalam menyempurnakan peraturan yang lama, pemerintah membuat suatu aturan baru pada tanggal 8 juli 1997 berupa Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang mana sekarang dinamakan sebagai Kementrian Agraria dan Penataan Ruang yaitu suatu institusi yang berwenang menerbitkan surat-surat hak atas tanah dan bertanggung jawab atas surat-surat yang diterbitkannya.² Adapun pendaftaran tanah terbagi dalam dua macam yaitu dilakukan apabila objek tanah tersebut belum pernah didaftarkan sebelumnya (secara sistematis dan sporadis) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.³

Tujuan dari adanya pendaftaran tanah tersebut untuk memberikan jaminan atau kepastian hukum (*Rechts Cadaster/Legal Cadaster*) yang meliputi status hak yang terdaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Adapun hasil dari jaminan tersebut berupa sertifikat tanah sebagai tanda bukti haknya.⁴ Dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa sertifikat yaitu surat atau lembaran kertas yang digunakan sebagai tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang

² H. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I dan II*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002, hlm. 125

³ Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 2008, hlm. 15

⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta : Kharisma Putra Utama, 2010, hlm. 2

kuat mengenai data fisik dan data yuridis sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Soedikno Mertokusumo membagi pendaftaran tanah menjadi 2 macam asas yaitu : asas *specialiteit* dan asas *openbaarheid*.⁵ Asas *specialiteit* dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah yaitu dilaksanakan atas dasar peraturan undang-undang yang berlaku saat ini yang mana secara teknis merupakan bagian dari masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran tanah dan peralihannya. Sedangkan asas *openbaarheid* (asas publisitas) merupakan asas yang memberikan data yuridis mengenai orang yang menjadi subyek hak, obyek hak atas tanah, serta proses pelaksanaan peralihan dan pembebanannya. Adapun data tersebut memiliki sifat terbuka untuk umum yang berarti semua orang dapat melihatnya.⁶

Kepastian objek dan subjek hak sangat dibutuhkan dalam perjalanan hukum mengenai hak-hak atas tanah sehingga pemerintah di berbagai negara menyelenggarakan sistem keterbukaan atau pengumuman mengenai hak atas tanah (sistem publisitas). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sistem publisitas yang digunakan di Indonesia ialah sistem hukum negatif yang memiliki unsur positif yang menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang mana berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat seperti sertifikat.

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan : Jakarta, 2003, hlm. 175

⁶ *Ibid*, hlm. 190

Pelaksanaan pembuatan sertifikat tanah yang selama ini berjalan lambat menjadi pokok perhatian pemerintah agar cepat menanggulangi permasalahan tersebut. Oleh sebab itu, pemerintah melalui Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mempercepat pendaftaran tanah dengan berbagai program/proyek dengan segala keterbatasannya. Adapun program yang telah ada sebelumnya yaitu Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), *Land Management and Policy Development Project* (LMPDP) atau proyek adjudikasi, Larasati, dan Program Nasional Agraria (PRONA), dari semua program tersebut dinilai belum mencapai target percepatan pendaftaran tanah yang efektif.

Melihat dari kurang efektifnya program-program yang sebelumnya maka dari itu pemerintah meluncurkan program baru yaitu Program Prioritas Nasional berupa Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Melalui program ini pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum dan hak atas tanah yang di miliki masyarakat.⁷ Program tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap intruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Salah satu persoalan penting terkait dengan pendaftaran tanah tersebut adalah asas publisitas yang mempunyai perbedaan pengaturan antara Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Menteri. Asas publisitas dalam Pasal 24 Peraturan

⁷ <http://www.atrbpn.go.id/beranda/apresiasi/-pelaksanaan-program-ptsl-pada-acara-indonesia-award-2018-7751> diakses pada tanggal 21 Maret 2019 pada pukul 06.06

Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, pembuktian pemilikan tanah dilaksanakan pengumuman atau pemberitahuan mengenai data fisik dan data yuridis dalam jangka waktu 14 hari kerja. Ketentuan tersebut berbeda dengan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu :

*“Alat bukti yang dituangkan dalam daftar isian serta peta bidang maupun bidang-bidang tanah tersebut yang mana merupakan hasil dari pengukuran, wajib diumumkan dalam kurun waktu 30 (tiga puluh) hari (sistematik) atau 60 (enam puluh) hari (sporadic) dengan tujuan untuk memberikan kesempatan kepada pihak ketiga atau pihak yang berkepentingan agar dapat mengajukan keberatan”.*⁸

Sedangkan dalam Pasal 24 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dijelaskan *“ Bahwa untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian kepemilikan tanah, maka dilakukan pengumuman data fisik dan data yuridis yang dilaksanakan di kantor pertanahan dan kantor kepala desa/kelurahan daerah sekitar dalam kurun waktu 14 (empat belas) hari kerja”.*⁹ Perbedaan pengaturan antara Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap memberikan ruang potensi merugikan hak subyek hukum yang lain, karena pada dasarnya dalam hierarki perundang-undangan peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan

⁸ Lihat Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁹ Lihat Pasal 24 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, penulis mengkaji hal tersebut dengan membuat skripsi yang berjudul **”Akibat Hukum Perbedaan Jangka Waktu Publisitas Dalam Pendaftaran Tanah”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

Bagaimana keabsahan sertifikat yang diterbitkan sebagai akibat dari perbedaan peraturan jangka waktu publisitas dalam pendaftaran tanah terkait asas publisitas negatif berunsur positif?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian disusun berdasarkan rumusan masalah sebagai berikut :

Untuk memperoleh kejelasan bagaimana keabsahan sertifikat yang diterbitkan dan bagaimana akibat hukum dari perbedaan peraturan dalam pendaftaran tanah terkait asas publisitas negatif berunsur positif.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini secara garis besar diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis :

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu :
 - a. Memberikan kontribusi dan pengembangan wacana dalam materi Hukum Pendaftaran Tanah.

- b. Memberikan kontribusi dan pengembangan wacana khususnya tentang kejelasan terkait asas publisitas dalam perbedaan peraturan pendaftaran tanah.

2. Secara praktis diharapkan penelitian ini mampu :

- a. Memberikan pemahaman kepada pemerintah khususnya Badan Pertanahan Nasional (BPN) tentang pertentangan penganturan jangka waktu publisitas dalam pendaftaran tanah.
- b. Dapat memberikan acuan bagi peneliti selanjutnya untuk menitikberatkan pada kejelasan pengaturan jangka waktu publisitas dalam pendaftaran tanah.
- c. Memberikan motivasi bagi peneliti selanjutnya untuk mengupas lebih dalam asas publisitas dalam pendaftaran tanah.

1.5 Keaslian

Sebelum penelitian ini dilanjutkan, terlebih dahulu melakukan perbandingan pada penelitian-penelitian terdahulu untuk mendapatkan gambaran secara umum pada topik yang di bahas. Penelitian terdahulu dilakukan dan memperoleh hasil yang diuraikan pada table 1.1

Tabel 1.1
Penelitian Terdahulu

No	Nama/Judul Penelitian	Rumusan Permasalahan	Hasil	Perbedaan
1.	Tinjauan yuridis publisitas dalam pendaftaran tanah di kecamatan semarang utara kota semarang.	1. Se jauh mana penerapan pendaftaran tanah di kecamatan semarang? 2. Bagaimna Proses	Dalam skripsi tersebut penulis menitikberatkan mengenai arti penting pelaksanaan	Dalam skripsi ini menjelaskan adanya perbedaan norma yang

	(Skripsi Novinda Sus Poerdianto, Fakultas Hukum Universitas Semarang Tahun 2007)	publikasi penerbitan sertifikat sebagai produk hasil dari pendaftaran tanah di kantor kecamatan semarang utara dan di kantor pertanahan kota semarang?	pendaftaran tanah dikarenakan sebageaian besar masyarakat dikecamatan semarang utara belum mengerti sepenuhnya apakah arti penting sertifikat sebagai produk hasil asas publisitas dalam pendaftaran tanah, proses publikasi alat bukti kepemilikan tanah di kantor pertanahan kota semarang, sama halnya dengan publikasi di kantor kecamatan letak tanah yang bersangkutan dan sudah berjalan sesuai dengan procedural yang ada dalam ketentuan Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997.	terjadi dalam pengaturan jangka waktu publisitas dalam pendaftaran tanah dan mengenai akibat hukum perbedaan peraturan jangka waktu publisitas dalam pendaftaran tanah terkait asas publisitas negatif berunsur positif.
--	--	--	---	--

2	Penerapan asas publisitas dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di kantor pertanahan kabupaten kepahiang. (Ankala Hagib Fakultass Hukum Universitas Bengkulu Tahun 2014)	1. Bagaimana asas publisitas dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di kantor pertanahan kabupaten kepahiang? 2. Apa saja hambatan penerapan asas publisitas dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di kantor pertanahan kabupaten kepahiang?	Pada penelitian ini lebih menekankan penerapan asas publisitas dalam pemeliharaan pendaftaran tanah yang tidak ada hak-hak lama atas tanah yang belum terdaftar di kantor pertanahan kabupaten kepahiang dan tidak ada peta blok yang menunjukkan tanah-tanah bekas hak-hak lama. Penerapan asas publisitas dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan hambatan penerapan asas publisitas dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di kantor pertanahan kabupaten kepahiang.	
---	--	---	---	--

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara atau prosedur yang digunakan dalam pengumpulan data atau informasi yang dibutuhkan dalam sebuah

penelitian. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mempunyai objek kajian tentang susunan norma (kaidah atau aturan) hukum terkait peristiwa hukum dengan memberikan argumentasi hukum.¹⁰ Dengan demikian, objek kajian dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan argumentasi hukum mengenai benar tidaknya peristiwa hukum yaitu pertentangan pengaturan antara Peraturan Menteri dengan Peraturan Pemerintah tentang asas publikasai. Argumentasi hukum atas peristiwa perbedaan jangka waktu publisitas dalam pendaftaran tanah tersebut dikaji berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan analitis (*Analytical Approach*).

- a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) merupakan pendekatan yang fokus mengkaji berbagai aturan hukum yang berhubungan dengan tema yang diteliti.¹¹ Oleh sebab itu, fokus penelitian ini dalam mengkaji peraturan perundang-undangan tentang pendaftaran tanah terkait isu hukum yang diteliti yaitu perbedaan pengaturan jangka waktu publisitas dalam pendaftaran tanah.

¹⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 36.

¹¹ Jhonny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2007, hlm. 302.

- b. Pendekatan perundang-undangan analitis (*Analytical Approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan untuk mengetahui makna dari istilah-istilah yang digunakan dalam perundang-undangan secara konsepsional dan penerapannya.¹² Penelitian ini mengkaji tentang makna istilah dalam perundangan khususnya mengenai asas publisitas pendaftaran tanah.

1.6.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

A. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (autoritatif) yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan, dan dokumen resmi negara.¹³ Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang di uraikan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- c. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- d. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

¹² *Ibid*, hlm. 310

¹³ H. Zaenuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2016, hal. 47

e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

f. Buku-buku dan literatur yang mendukung

B. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah petunjuk atau penjelasan dari bahan hukum primer tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi seperti buku teks yang membicarakan permasalahan hukum, kamus hukum, jurnal, surat kabar, berita internet dan sebagainya.¹⁴ Bahan Hukum Sekunder dalam penelitian ini berupa buku teks yang membahas permasalahan hukum (hasil penelitian), jurnal, berita internet yang berkaitan dengan permasalahan pendaftaran tanah.

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Penggunaan logika pada pengembangan ilmu pengetahuan merupakan cara yang paling efektif dalam mencari kebenaran karena dilakukan secara metodologis juga dibangun dengan cara berfikir ilmiah yang dapat dikritisi dan diukur konsistensinya oleh orang lain.¹⁵ Oleh sebab itu, penelitian ini menggunakan logika deduktif yaitu cara berfikir yang mempunyai sifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus atau perkara yang mempunyai sifat individu.¹⁶

Selain itu, penilaian tepat tidaknya perbedaan jangka waktu publisitas dalam pendaftaran tanah tersebut dikaji berdasarkan analisis preskriptif yakni memberikan argumentasi atas yang dilakukan oleh peneliti dengan memberikan

¹⁴ *Ibid*, hlm. 54

¹⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 108.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 113

penilaian mengenai benar tidaknya atau apa yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.¹⁷ Oleh sebab itu, argumentasi ini menilai perbedaan peraturan jangka waktu publisitas dalam pendaftaran tanah antara Peraturan Menteri dengan Peraturan Pemerintah terhadap keabsahan penerbitan sertifikat berdasarkan asas publisitas dalam pendaftaran tanah.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 184