

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan dengan total pulau sejumlah 16.056 pada tahun 2019.¹ Dari sekian banyak pulau, ada pulau yang dihuni manusia dan ada juga yang tidak berpenghuni karena berbagai faktor. Di pulau yang dihuni manusia, tanah merupakan sesuatu yang memiliki nilai yang sangat penting di dalam kehidupan masyarakat, karena tanah identik dengan kelangsungan hidup masyarakat. Fungsi utama tanah yaitu sebagai lahan untuk tempat tinggal, selain itu juga berfungsi sebagai tempat mata pencaharian masyarakat. Betapa pentingnya tanah bagi manusia, maka pemerintah sebagai pemegang kekuasaan melakukan upaya pencatatan hak atas tanah guna menjamin kepastian hukum. Hak atas tanah merupakan hak untuk menguasai sebidang tanah yang dapat diberikan kepada perorangan, atau badan hukum. Hak atas tanah sebagaimana disebut dalam pasal 16 UUPA ada bermacam-macam, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai hak sewa, dan hak lainnya. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa tanah berfungsi sebagai sarana bagi rakyat untuk mendapat penghidupan yang layak. Pengaturan mengenai hukum pertanahan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA).

¹ Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan, "Data Rekapitulasi Jumlah Pulau", <https://ditjenbinaadwil.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2019/01/3.-Data-Rekapitulasi-Jumlah-Pulau> , diakses pada tanggal 27 Agustus 2019

Berdasarkan pasal 19 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pemerintah sendiri telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Yang dimaksud pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan 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 rumah susun, termasuk pemberian 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.

Dengan terdaftarnya hak-hak atas tanah atau diberikannya hak-hak atas tanah kepada semua subjek hak juga diberikan wewenang untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai peruntukannya. Dengan demikian akan terciptalah jaminan kepastian hukum bagi subjek hak tersebut dalam kepemilikan dan penggunaan tanah dimaksud. Selanjutnya dalam pasal 23, 32, dan 38 Undang-Undang Pokok Agraria juga mengharuskan kepada pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan tanahnya agar memperoleh kepastian hukum.²

Namun pada kenyataanya, hingga saat ini pelaksanaan pendaftaran tanah belum dapat diwujudkan sepenuhnya, Di Indonesia terdapat 126 juta bidang

² M. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2018, h. 5.

tanah, namun sampai tahun 2016 baru 46 juta bidang tanah yang terdaftar di Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (kemudian disebut dengan Kementerian ATR/BPN), masih kurang 80 juta bidang tanah yang belum terdaftar. Sebelum tahun 2017 Kementerian ATR/BPN setiap tahunnya hanya mampu mensertipikatkan tanah sebanyak 500.000 – 800.000 bidang, itu berarti membutuhkan waktu lebih dari 100 tahun untuk dapat mensertipikatkan tanah seluruh Indonesia. Mulai tahun 2017, kementerian ATR/BPN melaksanakan program sertipikat massal. Hasilnya cukup signifikan, dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Dari tahun 2017 berhasil mensertipikatkan 5 juta bidang tanah, tahun 2018 seluas 7 juta bidang tanah, tahun 2019 seluas 9 juta bidang tanah. Target 5 tahun kedepan bisa mensertipikatkan 10 juta bidang tanah tiap tahunnya, sehingga target di tahun 2025 seluruh tanah di Indonesia sudah bersertipikat.³ Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN melakukan upaya percepatan pensertipikatan tanah milik masyarakat melalui program yang dinamakan program Pendaftaran Tanah Sistematis dan Lengkap, atau bisa disebut Program PTSL. Merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dala satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Program ini terus berjalan di berbagai daerah. Namun pencapaiannya masih belum memenuhi target, sehingga masih banyak tanah yang belum bersertipikat.⁴

³ Kementerian ATR/BPN, “Infografis Pendaftaran Data Pendaftaran Tanah Di Indonesia”, <https://www.atrbpn.go.id/Berita/Infografis>, diakses pada tanggal 29 Agustus 2019.

⁴ *Ibid*, diakses pada tanggal 30 Agustus 2019.

Dampak yang didapat dari hal tersebut adalah munculnya masalah pertanahan yang semakin beragam. Penyebab terbesar ialah belum terdaftarnya bidang tanah secara menyeluruh, bahkan yang sudah terdaftarpun masih terjadi masalah apalagi yang belum atau yang tidak di daftar, sehingga belum tercipta kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat dan bahkan Negara.⁵ Sudah dijelaskan pula bahwasanya salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997, adalah 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 dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.⁶

Maksud diterbitkan sertipikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah di daftar dalam buku tanah.⁷

Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 51 tahun 1960 tepatnya pada pasal 1, disebutkan bahwa tanah dibagi menjadi 2, yaitu tanah negara dan tanah yang tidak termasuk tanah negara yang dipunyai dengan sesuatu

⁵ M. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op.Cit.*, h. 7.

⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012, h. 315.

⁷ *Ibid*, h. 316.

hak oleh perseorangan atau badan hukum. Penelitian ini tidak membahas terkait dengan tanah negara, melainkan fokus membahas mengenai hak atas tanah sebagaimana disebutkan macamnya dalam pasal 16 UUPA. Hak atas tanah dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum dengan menduduki, mengerjakan dan/atau mengenai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak dipersoalkan apakah bangunan itu dipergunakan sendiri atau tidak.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat ditarik beberapa permasalahan sebagai berikut :

- a. Apakah tanah yang hanya dikuasai secara fisik tanpa adanya bukti tertulis dapat didaftarkan atau disertipikatkan?
- b. Apakah tanah yang hanya dikuasai secara fisik tanpa bukti tertulis dapat diperjualbelikan kepada orang lain?

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami, menganalisa serta menghasilkan penjelasan sistematis mengenai:

- a. Untuk menganalisis Pendaftaran dan pensertipkatan tanah yang pemiliknya hanya menguasai secara fisik tanpa adanya bukti tertulis
- b. Untuk menganalisis Jual beli tanah yang belum bersertipikat

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi penulis dan pembaca pada umumnya baik secara teoritis maupun praktis. Hasil penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut :

a. Secara teoritis

1. Dapat dimanfaatkan untuk pengembangan ilmu hukum khususnya hukum administrasi terkait pendaftaran dan pensertipikatan tanah yang tidak terdapat bukti tertulis
2. Dapat memberikan masukan – masukan ilmu pengetahuan bagi ilmu hukum administrasi pada umumnya terkait tulisan tersebut
3. Dapat memberikan tambahan pengetahuan dan wawasan bagi penulis tentang pendaftaran dan pensertipikatan tanah yang tidak terdapat bukti tertulis

b. Secara Praktis

1. Dapat digunakan sebagai bahan masukan dan referensi bagi berbagai penelitian yang akan datang
2. Dapat dijadikan bahan masukan untuk menambah wawasan pembaca dan memberikan manfaat bagi pemerintah, keilmuan di sekolah atau perguruan tinggi, dan masyarakat pada umumnya
3. Melalui penelitian ini maka diharapkan dapat dijadikan sumber ilmu pengetahuan mengenai permohonan hak atas tanah, kekuatan pembuktian kepemilikan hak atas tanah yang belum bersertipikat
4. Sebagai bahan informasi bagi berbagai pihak yang membutuhkan agar dapat mengakomodir tentang administrasi pertanahan

5. Diharapkan tulisan ini dapat digunakan sebagai referensi bagi koleksi khusus Fakultas Hukum Universitas Airlangga

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah :

1.5.1 Tipe penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan penelitian yuridis normatif atau doktrinal. Menurut Terry Hutchinson sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa penelitian hukum doktrinal adalah sebagai berikut : *“doctrinal research: research wich provides a systematic exposition of the rules goverming a particular legal kategory, analyses the relationship between rules, explain areas of difficullty and, perhaps, predicts future development.”*, artinya Penelitian doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan).⁸ Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.⁹ Pada intinya penelitian yang dilakukan dengan cara

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-13, edisi revisi, Kencana, Jakarta, 2017, h. 32.

⁹ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, h.14.

meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Pendekatan yuridis normatif, menurut Soerjono Soekanto adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁰

1.5.2 Pendekatan

Dalam suatu penelitian hukum dimungkinkan digunakan lebih dari satu pendekatan masalah supaya mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai permasalahan hukum yang digunakan untuk mendapatkan jawabannya.¹¹ Dalam penelitian ini, penulis menggunakan 3 pendekatan yaitu *statute approach*, *conceptual approach*, dan *case approach*.

a. *Statute approach* atau pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah undang – undang dan regulasi yang akan menghasilkan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.¹² Pendekatan *Statute approach* ini merupakan pendekatan penelitian yang bahan hukumnya berupa peraturan perundang-undangan sebagai sumber bahan dasar penelitian. Dalam penelitian ini, penulis menelaah peraturan perundang-undangan terkait dengan hukum agraria dan pendaftaran hak atas tanah di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

¹⁰ *Ibid*, h. 13-14.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h.133.

¹² *Ibid*, h.137.

Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

- b. *Conceptual approach* atau pendekatan konseptual dilakukan ketika tidak adanya aturan hukum yang menjawab suatu permasalahan yang dibahas. Pendekatan ini beranjak dari pendapat-pendapat, doktrin-doktrin maupun asas-asas dalam ilmu hukum.¹³
- c. *Case Approach* atau pendekatan kasus merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap¹⁴

1.5.3 Sumber bahan hukum

Dalam penelitian ini, menggunakan dua sumber bahan hukum, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- a. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang undangan yaitu :
1. Undang – Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945
 2. Undang – Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok- Pokok Agraria
 3. Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 4. Peraturan Menteri Agraria /Kepala BPN Nomor 3 tahun 1997 tentang peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

¹³ *Ibid.* h. 178.

¹⁴ *Ibid.* h. 24.

- b. Bahan hukum yang kedua yaitu bahan hukum sekunder, Bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu putusan pengadilan, buku literatur, pendapat para sarjana atau ahli hukum, jurnal hukum dan berita di media informasi

1.5.4 Prosedur pengumpulan bahan hukum

Penelitian ini menggunakan 3 pendekatan sekaligus, yaitu *statute approach*, *conceptual approach*, dan *case approach*. Dalam pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) penulis mengumpulkan peraturan perundang-undangan terkait dengan mengenai isu yang diangkat.¹⁵ Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan mengumpulkan aturan perundang-undangan negara lain atau putusan pengadilan terkait dengan isu yang diangkat, tetapi lebih esensial dengan melakukan penelusuran buku-buku hukum.¹⁶ Sementara untuk pendekatan kasus (*case study*) dilakukan dengan mengumpulkan putusan pengadilan terkait isu penelitian yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap.¹⁷

1.5.5 Analisa bahan hukum

Data yang diperoleh, baik data primer maupun data sekunder dianalisis secara metode kualitatif yaitu memaparkan kenyataan – kenyataan yang di dasarkan atas hasil penelitian. Dari analisis data tersebut, dilanjutkan dengan menarik kesimpulan metode induktif yaitu suatu cara berfikir khusus lalu kemudian diambil kesimpulan secara umum guna menjawab suatu reumusan masalah.

¹⁵ *Ibid*, h. 237 .

¹⁶ *Ibid*, h. 239.

¹⁷ *Ibid*, h. 238.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika penulisan skripsi ini bertujuan untuk membantu penulisan skripsi agar runtut dan jelas dalam penulisan dan agar isi skripsi dapat lebih mudah dipahami bagi pembaca :

a. Bab I : Pendahuluan

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat penulisan, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika penulisan

b. Bab II : Pembahasan

Bab ini menguraikan pembahasan rumusan masalah yang pertama yaitu terkait dengan Pendaftaran dan pensertipkatan tanah yang pemiliknya hanya menguasai secara fisik tanpa adanya bukti tertulis

c. Bab III : Pembahasan

Bab ini menguraikan pembahasan rumusan masalah yang kedua yaitu terkait dengan jual beli tanah yang belum bersertipikat

d. Bab IV : Penutup

Bab ini menguraikan tentang kesimpulan dari hasil pembahasan, dan pada bab ini pula menguraikan tentang saran dari penulis yang diharapkan dapat bermanfaat di kemudian hari.