

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pendaftaran tanah merupakan suatu perbuatan administrasi berkenaan dengan pencatatan hak-hak atas tanah yang dikuasai, atau dimiliki seseorang dan badan hukum. Pencatatan hak-hak atas tanah, dimaksudkan agar setiap bidang-bidang tanah dapat diketahui siapa pemilik, berapa luas, letak, batas-batas serta status hak atas tanah yang telah didaftarkan atau lasim disebut sebagai data fisik dan data yuridis hak atas tanah.

Berkenaan dengan pendaftaran tanah oleh pemegang hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan pemegang hak-hak lainnya atas tanah, merupakan suatu keharusan bagi pemegang hak, karena itu, *out put* dari pendaftaran tanah adalah sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti. Hal ini, dimaksudkan supaya ada suatu jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi mereka. Begitu pula halnya apabila terjadi suatu perbuatan hukum terhadap bidang-bidang tanah yang telah terdaftar, seharusnya didaftarkan pada kantor pertanahan setempat, guna terpeliharanya data fisik dan data yuridis atas bidang tanah, sehingga tercipta tertib administrasi pertanahan yang merupakan salah satu tujuan pendaftaran tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia merupakan salah satu kewenangan pemerintah untuk memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi pemegang hak serta untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Indonesia. Kemudian kewenangan tersebut diemban dan/atau diselenggarakan oleh Kepala kantor Badan Pertanahan Nasional selaku perpanjangan tangan dari pemerintah, kemudian didistribusikan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang tersebar di Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia untuk melaksanakan pendaftaran tanah.

Kemudian apabila kita menelusuri kilas sejarah perkembangan pendaftaran tanah, maka pada awalnya pendaftaran tanah yang dikenal di dunia ini berasal dari negara Mesir Kuno, ketika Raja Fir'aun memerintah saat itu, memerintahkan pegawai kerajaannya untuk mengembalikan patok-patok batas tanah pertanian rakyat<sup>1</sup>.

Lain halnya dengan pendaftaran tanah di Indonesia, dapat dilihat dari segi aspek sejarah hukum mulai dari era pra penjajahan dan era penjajahan, setelah kemerdekaan serta lahirnya UUPA, sebagai berikut:

1. Pendaftaran tanah era pra penjajahan.

Pada era pra penjajahan di Indonesia tidak ditemukan dokumen sebagai fakta hukum berkenaan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah, karena pada waktu itu hukum

---

<sup>1</sup> Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahman Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010, hal. 9.

yang berlaku adalah hukum adat yang sebagian besar tidak tertulis.

## 2. Pendaftaran tanah era penjajahan

Pada masa penjajahan, hukum yang berlaku di Indonesia bersifat dualisme, yakni berlaku hukum barat bagi golongan Eropa dan Timur Asing serta bagi golongan Bumi Putera yang menundukkan diri pada hukum barat, di samping itu berlaku pula hukum adat. Van Vollenhoven dalam bukunya *Adatrecht I* telah membagi seluruh daerah Indonesia kedalam 19 (Sembilan belas) lingkaran hukum adat, tiap-tiap lingkaran hukum adat masing-masing mempunyai sistem pendaftaran tanah yang berbeda dengan lingkaran hukum adat yang lain, sehingga pada waktu itu, terdapat berbagai sistem pendaftaran tanah di Indonesia, seperti halnya pendaftaran tanah secara sederhana yang dilakukan oleh daerah geran Sultan Deli, geran Lama, geran Kejujuran dan pendaftaran tanah yang ada di Riau, Kepulauan Lingga, Yogyakarta dan Surakarta. Persoalan ini tidak perlu dipertahankan, tetapi segera diadakan penataan kembali guna terciptanya satu sistem pendaftaran tanah di Indonesia<sup>2</sup>.

Kemudian pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh pemerintah Belanda, berupa kadaster hak terhadap hak eigendom, postal, dan eirpacht yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas letak, batas-batas serta luas bidang tanah. Sedang

---

<sup>2</sup> R. Soepomo, *Bab-Bab tentang Hukum Adat*, Pradnya, Paramita, Jakarta, 1986, hal. 21

kadaster pajak (*Belasting Kadaster/Fiscale Kadaster*), bertujuan membayar sejumlah pajak akan diberikan tanda bukti berupa pipik, girik atau petuk.

Adapun aturan hukum yang berlaku pada saat itu, masih tetap mengacu pada hukum barat atau *Agrarische Wet 1870* berikut berbagai peraturan-peraturan pelaksanaannya, di samping itu, berlaku pula hukum adat. Berlakunya hukum barat atau *Agrarische Wet* setelah kemerdekaan Indonesia, hanya bersifat sementara guna mengisi kekosongan hukum, hal ini berlandaskan pada sbb :

- 1) Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945.
- 2) Pasal 92 UUD RIS. 1949 dan

Adapun hasil kerja panitia yang dibentuk oleh pemerintah yakni :

- a. Panitia Soewahyo (Panitia Negara Urusan Agraria)

Panitia Soewahyo merupakan pengganti dari panitia agraria Jakarta yang akan melanjutkan penyusunan rancangan undang-undang hukum agraria nasional, oleh karena itu, maka untuk memperlancar tugas serta susunan ketatanegaraan Indonesia, maka oleh pemerintah untuk pertama kali membentuk Kementerian Agraria (Surat Keputusan Presiden RI tanggal 29 Maret 1955 No. 55/1955) yang diberikan tugas untuk mempersiapkan pembentukan perundang-undangan agraria nasional yang berlandaskan

pada Pasal 38 ayat (3), Pasal 26 dan Pasal 37 ayat (1) UUD 1950.

Hasil kerja panitia soewahyo kemudian diserahkan pada pemerintah untuk dibahas, namun rancangan panitia soewahyo tersebut oleh pemerintah juga dipandang belum sempurna, lalu panitia tersebut dibubarkan dan dibentuk panitia baru bernama Panitia Soenarjo.

b. Rancangan Soenarjo.

Berdasarkan Keputusan Presiden RI tanggal 6 Mei 1958 No. 97/1958, maka panitia Soewahyo dibubarkan, lalu membentuk Panitia Soenarjo yang akan melanjutkan hasil kerja panitia Soewahyo, kemudian panitia soenarjo juga diberi tugas wewenang yang sama oleh pemerintah, maka langkah yang diambil panitia soenarjo yakni; melakukan perbaikan dan perubahan serta penyempurnaan, terutama mengenai sistematika dan perumusan beberapa pasal. Kemudian hasil rancangan undang-undang agraria tersebut, oleh pemerintah mengajukan pada DPR untuk dibahas.

Pada tanggal 16 Desember 1958 oleh panitia musyawarah DPR membentuk panitia Ad-Hoc berdasarkan Surat Keputusan No. 9 PP/1958, diketuai oleh Mr. A.M. Tambunan, lalu mendapat masukan dari Tim Universitas Gadjah tvlada Seksi Agraria diketuai oleh Prof . Mr. Drs.

Notonagoro sedang tim dari Mahkamah Agung RI diketuai Mr. Wirjono Prodjodikoro. Dan sejak dibentuknya tim Ad-Hoc, maka pembahasan rancangan soenarjo di DPR tertunda, hal ini disebabkan karena, berlakunya kembali UUD Tahun 1945, sehingga rancangan tersebut ditarik oleh kabinet kerja kemudian disesuaikan kembali dengan UUD Tahun 1945 sebagai landasan hukumnya.

c. Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA)  
tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Berkenaan dengan unifikasi hukum pertanahan Indonesia, maka pemerintah membuat suatu aturan hukum tentang pertanahan yang disebut UUPA, yang merupakan hukum agraria nasional yang mengatur bumi, air dan ruang angkasa yang kuasa oleh negara, lalu diperuntukkan bagi warga negara Indonesia, agar tercipta masyarakat adil, makmur, sejahtera, sekaligus menggantikan *Agraische Wet* 1870 berikut berbagai peraturan pelaksanaannya.

Pada masa Orde Lama, tanah-tanah rakyat yang dahulu dikuasai oleh penjajah diubah kepemilikan nasionalisasi terhadap tanah-tanah rakyat yang dilakukan oleh negara dan kemudian negara mengembalikan tanah-tanah itu secara adil atau sering disebut "*landreform*" dan ini tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-

Undang No. 5 Tahun 1960).

Kemudian dengan terbitnya Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979, maka tanah yang semula dikuasai oleh hukum barat, dapat dimohonkan dan dimintakan hak barunya kepada Pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri.

d. Peraturan Pemerintah. No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah , tugas pelaksanaan pendaftaran' tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu ditugaskan pada pejabat lain. Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ditetapkan 2 macam kegiatan pendaftaran tanah, yakni kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kedua pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar, baik melalui secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Sedang kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama,

surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan segala perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Pasal 19 ayat (1) Pasal 23 ayat (2) dan Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA ditekankan, bahwa setiap peralihan, syarat-syarat pemberiannya, hapusnya dan pembebanan dengan hak-hak lain berkenaan hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan harus didaftarkan. Adapun *out put* dari pendaftaran tanah berupa sertifikat merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak. Hal ini berarti keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Bertolak dari sejarah pendaftaran tanah di atas, maka nampak dengan jelas, bahwa pemerintah berupaya semaksimal mungkin untuk membentuk hukum agraria baru bersifat nasional. Hukum agraria baru dimaksud, bersesuaian dengan nilai-nilai luhur dan kepribadian bangsa Indonesia, oleh karena tetap menghormati hak ulayat dan fungsi sosial atas tanah.

Kemudian untuk melindungi hak-hak atas tanah seseorang atau badan hukum diperlukan suatu payung

hukum, konsepsi pemberian perlindungan dan jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah, sedapat mungkin disesuaikan dengan jiwa dan semangat serta nilai-nilai luhur yang terkandung dalam sila kedua, keempat dan kelima Pancasila sebagai dasar filosofi bangsa Indonesia.

Kemudian Pancasila sebagai dasar falsafah dan landasan idiil negara, dimana sila-sila dari Pancasila termaktub di dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu kedudukan hukum Pancasila sebagai dasar filosofi dan landasan idiil bangsa Indonesia, semakin dipertegas dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR.RI/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara juncto Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR.R1/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

Bertolak dari keberadaan Indonesia sebagai suatu negara hukum, sehingga cukup beralasan apabila perlindungan hak atas tanah dari pemerintah senantiasa merujuk pada norma hukum yang termuat di dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Republik Indonesia (UUD) Tahun 1945, berbunyi; Bumi dan air dan kekayaan

alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Landasan konstitusional dibidang pertanahan tersebut, telah dijabarkan melalui Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043), lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria disingkat UUPA dan dijadikan sebagai *lex generalist*.

Selanjutnya dalam rumusan Pasal 19 ayat (1) UUPA. ditegaskan bahwa; *Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah.* Untuk pertama kali Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1961), kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan keberadaannya telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA.

Pasal 9 ayat (1) PP. Nomor 24 Tahun 1997, ditegaskan, bahwa objek pendaftaran tanah meliputi; hak milik, hak guna usaha hak guna bangunan dan

hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas rumah susun hak tanggungan dan tanah negara. Pendaftaran dimaksud yang bersifat *rechts-kadaster*, artinya pendaftaran tanah yang dilakukan bertujuan menjamin kepastian hukum bagi pemilikinya.

Berdasarkan data empiris yang dipublikasikan kantor pusat statistik, Sulawesi Selatan Dalam Angka Tahun 2011 bahwa wilayah Provinsi Sulawesi Selatan luas  $\pm$  4. 578.453 km<sup>2</sup>, kemudian didistribusikan menjadi 21 Kabupaten dan 3 Kota, 304 Kecamatan, dan 2. 953 Kelurahan/Desa. Kemudian berdasarkan rekapitulasi tanah terdaftar dari tahun 2010 sampai dengan bulan Maret 2016 pada Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Selatan sejumlah seluas 2.475, 778 Ha, dari luas keseluruhan tanah terdaftar, pemerintah Baru melakukan pendaftaran hak atas tanah seluas 1.104,587 Ha dan selebihnya belum didaftarkan, sehingga hal ini merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah untuk mewujudkan pendaftaran tanah di Sulawesi selatan, sebagaimana diamanahkan oleh undang-undang.

Penggunaan peraturan perundang-undangan secara sadar oleh pemerintah sebagai suatu sarana untuk

melakukan perubahan sosial yang terorganisasikan merupakan ciri khas negara modern Menurut Dror yang dikutip oleh Hamza Baharuddin menyatakan hukum dapat dimanfaatkan sebagai instrument untuk mengatur perubahan masyarakat pembangunan hukum secara instruments ini adalah untuk menciptakan perubahan-perubahan melalui pengaturan perilaku warga masyarakat menuju pada tujuan yang dikehendaki<sup>3</sup>.

Selanjutnya keberhasilan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah, dalam hal ini di selenggarakan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kota, hanya dapat dicapai apabila ada dukungan dan partisipasi aktif dari masyarakat terutama pemilik tanah ataupun pemegang hak atas tanah (*das sein*) serta pihak-pihak yang terkait. Dengan demikian, maka secara juridis formal lembaga pendaftaran tanah merupakan pertautan kehendak dari pemilik tanah dan pemerintah guna tercapainya kepastian hukum.

Kendati demikian, salah satu persoalan mendasar terjadinya masalah pertanahan dan munculnya gejala ketidak pastian hukum dalam hal penguasaan dan

---

<sup>3</sup> Hamza Baharuddin, *Bunga Rampai Hukum Dalam Kontroversius*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2012, hal. 39 -40.

pengusahaan atas bidang-bidang tanah oleh warga masyarakat, adalah belum terlaksananya pendaftaran dengan baik, akurat dan kontinuitas termasuk dalam pemeliharaan data pendaftarannya.

Di samping itu, terdapat pula ketidak sinkronan aturan hukum berkenaan dengan pendaftaran tanah dan pengaturan kewenangan pertanahan, sehingga akan mempengaruhi proses pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.

Persoalannya sekarang, harus dicari akar permasalahan yang menjadi penyebab terjadinya keos dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Hal ini perlu mendapat perhatian khusus dari pakar hukum, akademisi, praktisi hukum dan aparat pemerintah untuk mengantisipasi segala kemungkinan terjadinya perbedaan antara *das sein* dan *das sollen*.

Kemudian perlu dipahami, bahwa dengan adanya perbedaan antara *das sein* dan *das sollen*, berarti berpotensi menggagalkan pelaksanaan pendaftaran tanah. Sedang kegagalan pelaksanaan pendaftaran tanah, dengan sendirinya tujuan hukum (keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum) tidak tercapai<sup>4</sup> Bahkan ada dugaan,

---

<sup>4</sup> Lawrence M. Friedmann, *The Legal System; A social Science Perspective*.

bahwa tidak tercapainya tujuan hukum disebabkan karena adanya berbagai faktor substansi hukum, budaya hukum, kesadaran hukum, kemampuan sumber daya manusia dan sarana dan fasilitas, sebagai faktor berpengaruh yang harus dicari solusi pemecahan masalahnya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, selanjutnya dipandang perlu untuk lebih mengkonkritkan pokok permasalahan yang akan diteliti kemudian dituangkan kedalam rumusan masalah sebagai berikut

1. Bagaimanakah Transparansi dan Akuntabilitas Pendaftaran tanah dalam sistem hukum Indonesia ?
2. Sampai sejauh mana pendaftaran tanah memberikan kepastian hukum dalam sistem hukum Indonesia ?
3. Faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia .?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisa dan menemukan bagaimana Transparansi dan Akuntabilitas Pendaftaran tanah dalam sistem Hukum Indonesia
2. Untuk menganalisis dan menemukan apakah Pendaftaran tanah

---

Russel Sage Fundation, New York, 1975, hal. 6-7.

dapat memberikan kepastian Hukum

3. Untuk menganalisa dan menemukan faktor apa saja yang berpengaruh dalam sistem pendaftaran tanah di Sulawesi dan sekitarnya.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Penelitian Kegunaan teoritis, agar dapat memberikan kontribusi dalam rangka pembinaan dan pembangunan hukum, serta penemuan teori-teori baru dalam bidang hukum pendaftaran tanah teori hukum dimaksud sedapat mungkin lebih bernuansa kepada perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, maupun informatika.
2. Kegunaan praktis, agar permasalahan hukum yang timbul sebagai akibat pengaruh negatif dari berbagai factor berkenaan dengan pelaksanaan sistem pendaftaran tanah dapat ditemukan solusi pemecahan masalahnya. Upaya pemecahan masalah dimaksud ,diharapkan dapat mendukung terwujudnya tujuan hukum (keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum).

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan, dokumentasi, internet maupun jejaring sosial memberikan petunjuk bahwa sampai sekarang belum ada yang secara khusus melakukan penelitian

terhadap Esensi transparansi dan akuntabilitas pendaftar tanah dalam sistem hukum Indonesia dengan menggunakan pendekatan empiris dan normative, oleh karena itu maka penelitian ini dapat dijamin orisinalitasnya.

1. Penelitian yang dilakukan oleh Sufirman Rahman tahun 2006, disertasi berjudul "Hukum Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum Dari Prespektif terhadap hak-hak asasi manusia dari aspek perundang-undangan berkenaan dengan pengadaan tanah dalam rangka untuk kepentingan umum".
2. Penelitian yang dilakukan oleh Hambali Thalib pada tahun 2004 disertasi Pertanahan di luar Kodifikasi Hukum Pidana Penelitian ini menekankan pada pengkajian dari aspek hukum pidana berkenaan dalam penyelesaian suatu sengketa tanah.
3. Penelitian yang dilakukan Ibu.Hj Hikmawati. 2008 disertasi berjudul \*Kepastian Hukum dan Keadilan Dalam Pendaftaran Hak-hak Atas Tanah di Sulawesi Selatan \* Penelitian ini menekankan pada kepastian hukum dan keadilan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Sulawesi Selatan
4. Penelitian yang dilakukan oleh H. Sarja tahun 2011, disertasi berjudul \*Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah di bidang Pertanahan serta faktor-faktor yang mempengaruhi Penerapannya penelitian ini menekankan pelimpahan kewenangan pemerintah pusat pada pemerintah

daerah berkenaan dengan pertanahan serta faktor-faktor yang mempengaruhinya dalam pelaksanaannya.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Hj.Sitti Maryam 2014 disertasi berjudul \*Hakikat Pendaftaran tanah dalam hukum pertanahan di Indonesia belum terwujudnya sebagaimana mestinya ,akibat lemahnya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dari pemerintah.
6. Penelitian yang dilakukan oleh Siti Prihatin Yulianti 2008 disertasi berjudul Pendaftaran tanah sistimatik dan transparasi dan akutantabilitas ganti rugi .menekan pada sistem pendaftaran tanah.
7. Penelitian yang dilakukan oleh Dedi Harsadi 2013 disertasi berjudul Peranan kepala
8. Daerah dalam menyelesaikan sengketa tanah baik yang terdaftar maupun belum terdaftar melalui mediasi dan menekankan sistem penfataran tanah di kabupaten Tangerang.