

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Tanah yang merupakan sumber daya agraria, memegang peran yang sangat penting dalam eksistensi dan kehidupan manusia. Maka dari itu, tanah harus dimanfaatkan dan diusahakan supaya bisa memberikan manfaat yang luar biasa bagi kemakmuran dan kesejahteraan daerah setempat. Demikian pula untuk masyarakat Indonesia, tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan juga kekayaan Negara Indonesia, sehingga harus dikembangkan dan diusahakan supaya dapat memberikan manfaat yang besar bagi kemakmuran dan kesejahteraan pemiliknya, masyarakat, bangsa dan negara Indonesia. Secara filosofis, tanah dari dahulu tidak diberikan untuk perorangan. Falsafah Indonesia dalam hal hubungan antara manusia dan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai satu kesatuan “dualitas” yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini berarti bahwa pemenuhan kebutuhan individu atas tanah diatur dalam struktur kebutuhan seluruh wilayah setempat, sehingga hubungan tersebut tidak hanya bersifat individualistis, namun lebih bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat serta penghormatan terhadap hak setiap individu masyarakat.

Tanah memiliki nilai sosial. Kebutuhan manusia terhadap tanah bersifat mutlak, tetapi kepemilikannya tidak secara langsung, karena harus menitikberatkan pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang lebih luas, khususnya masyarakat yang lainnya. Dalam memanfaatkan tanah, pemegang hak atas tanah wajib memperhitungkan kepentingan orang lain dan tentunya tidak merugikan orang lain. Tanah bukan hanya memiliki nilai sosial, bahwa hak atas tanah

tidak bersifat mutlak, tetapi juga memiliki nilai ekonomis yang tentunya bisa dikelola dan diusahakan oleh pemegang hak milik atas tanah dan dapat memberikan manfaat tersendiri bagi pemegang hak yang bersangkutan. Tetapi jika melihat perkembangan sekarang tanah telah menjadi alat komoditi, Negara yang merupakan organisasi kekuasaan terbesar di suatu wilayah khususnya wilayah Negara Republik Indonesia, diwajibkan untuk menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaannya dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa Indonesia. Indonesia dimana sebagian besar penduduknya mengandalkan pertanian untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka, oleh karenanya tanah memiliki peranan yang sangat penting dalam memenuhi kebutuhan primer bagi kehidupan masyarakat di Indonesia. Pemanfaatan dan pengelolaan atas tanah telah diatur dalam Konstitusi Negara RI diamanatkan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, bahwa: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Maka di sini Negara tidak boleh memiliki atau menghaki tanah tersebut, melainkan Negara hanya berhak menguasai, mengatur serta menyelenggarakan demi terciptanya kemakmuran bagi masyarakat di Indonesia (Silviana, 2012).

Dengan demikian, tanah sangat diperlukan bagi semua orang, tentunya untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal, kebutuhan sosial serta usaha. Melihat adanya peningkatan tersebut, tentunya menimbulkan dampak logis terhadap kebutuhan akan tanah sebagai hal yang mendasar dan wajib dimiliki. Hal tersebut tentunya menimbulkan pemahaman tentang pentingnya tanah dalam kehidupan di masyarakat serta mendorong masyarakat untuk selalu mengusahakan kepemilikan

dan penguasaan akan tanah (Luthfi & Khisni, 2018). Adapun upaya yang dapat ditempuh masyarakat dalam Salah satu pilihan masyarakat yang sering digunakan dalam melakukan perbuatan hukum peralihan hak milik atas tanah yaitu melalui jual beli (Larasati & Raffles , 2020). Jual beli sudah merupakan hal yang biasa di kalangan masyarakat, mengingat kegiatan jual beli sudah ada sejak zaman dulu. Proses jual beli pada umumnya dilakukan dengan kesepakatan bersama dan dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan. Perjanjian jual beli akan timbul ketika sudah tercapainya kata sepakat terkait barang dan harga. Pada saat para pihak telah menyetujui mengenai barang dan harga, sehingga dapat terciptalah perjanjian jual beli yang sah. Perjanjian jual beli dengan objek hak atas tanah, dapat dilakukan dengan perjanjian agar dapat memberikan kepastian hukum, karena hak atas tanah merupakan objek perjanjian yang secara tegas telah diatur pada peraturan atau regulasi yang telah diberlakukan, yang mana dalam melakukan perbuatan hukum terkait tentang hak atas tanah, maka wajib melaksanakan peraturan yang ditentukan dalam regulasi tersebut ( Mulyono, 2013).

Selanjutnya sesuai Pasal 1457 Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyatakan bahwa jual beli tanah merupakan salah satu perjanjian dimana penjual mengikatkan diri (berjani) untuk memberikan hak atas tanah yang dimaksud kepada pembeli yang mengikatkan dirinya supaya memberikan bayaran terhadap barang yang telah dibeli sesuai dengan harga yang telah disepakati bersama. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA, peralihan hak atas tanah bisa dilaksanakan melalui jual beli untuk melakukan peralihan hak

milik. Pengertian dari peralihan hak atas tanah yaitu perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang dilaksanakan dengan sengaja dengan tujuan agar hak tersebut dibebaskan dari pemegang yang pertama dan berubah menjadi hak pihak lain. Mengingat hal tersebut, maka tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu untuk memberikan kepastian hukum terkait dengan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Sebenarnya tujuan UUPA adalah untuk meletakkan dasar-dasar terhadap penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk mencapai kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan masyarakatnya, juga untuk meletakkan dasar-dasar kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan serta meletakkan dasar untuk memberikan kepastian hukum terkait dengan hak-hak atas tanah terhadap seluruh masyarakat. Dalam memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum, oleh pemerintahan dalam kaitannya dengan peralihan hak atas tanah sebagaimana yang dijelaskan pada ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan UUPA, diselenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah yang selanjutnya disebut PP. Pendaftaran hak dan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang telah diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA, merupakan kewenangan dan wewenang Pemerintah di bidang pendaftaran tanah (Larasati & Raffles, 2020).

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang pertama kali bisa dilakukan secara sistematis dan secara sporadic, dimana dalam praktek di masyarakat dalam kegiatan pengurusan pendaftaran tanah, dapat dilakukan atau mengurus secara mandiri serta dapat dilakukan dengan meminta jasa kepada Pejabat Pembuat Akta

Tanah yang selanjutnya disebut PPAT. Pelaksanaan pendaftaran tanah yaitu terdiri dari pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah, serta pemberian surat-surat sebagai tanda bukti hak atas tanah tersebut. (Pasal 19 ayat (2) huruf a dan huruf b). kegiatan pengukuran tanah adalah cara yang tepat dalam pendaftaran tanah, tetapi sebelum melakukan kegiatan itu, wajib terdapat tanda batasan yang telah diletakkan pada bagian-bagian sudut bidang tanah yang akan diukur. Pendaftaran tanah merupakan sebuah proses yang dilakukan Pemerintah dalam memberikan jaminan kepastian hukum oleh Pemerintah dilaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah (Pasal 19 ayat (1)) Pendaftaran tanah yaitu: pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang dapat digunakan sebagai alat pembuktian yang sah (Pasal 19 ayat (2)).

Yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah suatu proses yang diberlakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, tanpa henti dan konsisten, yang terdiri dari 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 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 (Pasal 1 angka 1). Terdapat dua pelaksanaan pendaftaran tanah yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan



pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menghasilkan dua jenis data, yang terdiri dari:

1. Data Fisik, data fisik merupakan data tentang letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang telah didaftarkan, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian di atasnya.
2. Data Yuridis, data yuridis merupakan data terkait status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang telah didaftarkan, pemegang hak dan pihak lain serta beban-beban yang membebaninya.

Berdasarkan penjelasan yang telah disampaikan di atas maka pendaftaran tanah dapat diartikan sebagai serangkaian proses yang diberlakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, yang terdiri dari pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan juga data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang telah memiliki hak dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak khusus yang membebaninya. Yang dimaksud dengan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud di atas dapat dijelaskan mengenai unsur-unsurnya sebagai adanya suatu kegiatan, yang telah diberlakukan oleh pemerintah, secara terus menerus, serta berkesinambungan, secara teratur, bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, pemberian surat tanda bukti hak, hak-hak tertentu yang membebaninya dan objek pendaftaran tanah. Dengan telah diselenggarakannya pendaftaran tanah maka diharapkan dapat terciptanya pusat informasi terkait bidang-bidang tanah, maupun pihak-pihak yang memiliki kepentingan dalam hal ini serta Pemerintah juga bisa dengan mudah memperoleh

dan mengakses data yang dibutuhkan. Dalam menjalankan fungsi informasi, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah serta satuan rumah susun yang telah didaftar terbuka untuk umum atau seluruh masyarakat.

Dengan pendaftaran tanah tersebut, diyakini bahwa pemerintah dan masyarakat umum pasti dapat memperoleh informasi mengenai data fisik serta data yuridis di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Maka dari itu, setiap pemegang hak milik atas tanah diwajibkan untuk melakukan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota guna memberikan data terhadap pihak-pihak yang memiliki kepentingan termasuk pemerintah supaya bisa secara cepat mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam melakukan perbuatan hukum terkait dengan bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang telah didaftarkan. Memberikan kepastian hukum merupakan suatu tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri, kepastian yang dimaksud adalah sebagai berikut: Kepastian status hak, Kepastian subjek hak dan Kepastian objek hak.

Kegiatan pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang diakhiri dengan dikeluarkannya Sertifikat Hak Milik (SHM) dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang memiliki manfaat serta dapat diterima melalui tiga pihak dan ketiga pihak itu dapat dibagi sebagai berikut: Pemegang hak, Pemerintah dan Calon pembeli atau kreditur. Pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut diselenggarakan dari pihak instansi pemerintah, yang sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 adalah Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan suatu proses pendaftaran tanah yang diselenggarakan dengan tujuan untuk menyesuaikan data

fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan yang telah dilakukan. Adapun beberapa kegiatan yang perlu dilakukan, yaitu sebagai berikut: Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak serta Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah (Santoso, 2015: 157-158). Proses pendaftaran tanah yang dilaksanakan untuk pertama kali tentunya akan menerbitkan Sertifikat Hak Milik (SHM). Kepemilikan hak atas tanah yang tidak memiliki bukti Sertifikat Hak Milik (SHM) dari Kantor Pertanahan, tetapi hanya sebatas mempunyai bukti kepemilikan hak atas tanah yang telah didaftarkan di desa seperti Letter C, yang dimana Letter C adalah sertifikat hak milik sementara pada saat belum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Maka dari itu, setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah tersebut masyarakat diwajibkan sesegera mungkin untuk melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali ke kantor Pertanahan terkait, supaya bisa mendapatkan sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah serta bisa mendapatkan perlindungan hukum ( Elidar & Fitriani, 2020).

Namun jika dilihat dalam tataran aplikasinya masih saja terdapat peralihan hak atas tanah karena jual beli yang tidak didaftarkan ke Kantor Pertanahan (Rosandi, 2016). Seperti contohnya yaitu Studi Putusan Nomor 298/Pdt.G/2021/PN.Sgr, dimana dalam studi putusan tersebut dapat penulis katakan adanya kesenjangan antara hukum (norma) dengan implementasi yang terjadi di lapangan. Kesenjangan tersebut dapat dilihat dari adanya suatu regulasi (*das sollen*) yang tercermin dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 Pasal 36 Ayat (2) menyatakan bahwa "Pemegang hak yang bersangkutan wajib



mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan”. Yang dimana bunyi dari Pasal 36 Ayat (1) yaitu “Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Sedangkan di dalam realitanya (*das sein*) di lapangan berdasarkan jawaban dari Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng selaku pihak turut tergugat 2 dalam studi perkara nomor 298/Pdt.G/2021/PN.Sgr, dimana pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng dalam eksepsinya pada poin 37 menjelaskan bahwa penggugat bukan pembeli beritikad baik, karena sengaja tidak mendaftarkan peralihan haknya ke Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng tetapi sudah menjual Sertifikat Hak Milik ke pihak lain, ada kerugian Negara karena Penggugat tidak membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yang selanjutnya disebut BPHTB dari proses jual beli atas nama Made Teken Bendesa ke Penggugat dan dari Penggugat ke pihak lain.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dari itu penulis sangat tertarik untuk mengangkat judul: **“IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 PASAL 36 TENTANG PENDAFTARAN TANAH YANG TIDAK DIDAFTARKAN DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN BULELENG”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka peneliti dapat mengajukan beberapa identifikasi masalah yaitu:

1. Adanya kesenjangan antara norma (*das hollen*) pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dengan realita hukum (*das*

*hein)* pada peralihan kepemilikan hak atas tanah terkait perjanjian jual beli yang tidak di daftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.

2. Adanya itikad tidak baik dari pihak pembeli karena sengaja tidak mendaftarkan peralihan haknya ke Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng dan sudah menjual Sertifikat Hak Milik ke pihak lain.
3. Adanya kerugian Negara karena pihak pembeli tidak membayar BPHTB dari proses jual beli tanah atas nama Made Teken Bendesa ke pihak pembeli dan dari pihak pembeli ke pihak lain.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Terkait penelitian ini, penulis memberikan pembatasan masalah yang akan dibahas yaitu:

1. Secara umum akan dibahas mengenai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Pasal 36 tentang Pendaftaran Tanah yang tidak didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.
2. Secara umum akan dibahas mengenai upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka adapun rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Pasal 36 tentang Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng?

2. Bagaimana upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Pada umumnya suatu penelitian mempunyai dua tujuan yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Pertama yang menjadi tujuan umum dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk menambah pemahaman penulis dan pembaca terkait dengan implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Pasal 36 tentang Pendaftaran Tanah yang tidak didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.

Sedangkan yang menjadi tujuan khusus dalam penelitian ini yaitu:

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis mengenai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Pasal 36 tentang Pendaftaran Tanah yang tidak didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.
- b. Untuk mengkaji dan menganalisis terkait dengan upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.

### **1.6 Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis maupun referensi tambahan terkait dengan perkembangan dalam dunia hukum khususnya hukum agraria mengenai implementasi Peraturan Pemerintah

Nomor 24 tahun 1997 Pasal 36 tentang Pendaftaran Tanah yang tidak didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.

## **2. Manfaat Praktis**

### **a. Bagi Penulis**

Tentunya dapat menambah pengetahuan maupun wawasan serta diharapkan dapat membantu peneliti lain yang melakukan penelitian sejenis dan sekaligus dapat digunakan sebagai referensi rujukan bagi penulis yang lain untuk mengkaji tentang hal-hal yang belum diulas dan akan dibahas lebih lanjut pada penelitian berikutnya.

### **b. Bagi Masyarakat**

Diharapkan dapat menambah pengetahuan maupun wawasan masyarakat terkait implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Pasal 36 tentang Pendaftaran Tanah yang tidak didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.

### **c. Bagi Pemerintah**

Diharapkan dapat menjadi referensi bagi pemerintah dalam hal upaya-upaya hukum yang dapat dilakukan mengenai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Pasal 36 tentang Pendaftaran Tanah yang tidak didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.