

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan bahwa Negara Indonesia merupakan negara agraris, sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah. Bahkan pada sebagian masyarakat, tanah dianggap sebagai sesuatu yang sakral, karena di sana terdapat simbol status sosial yang dimilikinya.

Pembangunan yang dilaksanakan oleh Negara Indonesia saat ini diharapkan pada masalah penyediaan tanah. Tanah dibutuhkan oleh banyak orang sedangkan jumlahnya tidak bertambah atau tetap, sehingga tanah yang tersedia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan yang terus meningkat terutama kebutuhan akan tanah untuk membangun perumahan sebagai tempat tinggal, untuk pertanian, serta untuk membangun berbagai fasilitas umum dalam rangka memenuhi tuntutan terhadap kemajuan di berbagai bidang kehidupan.

Mengingat arti pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat maka diperlukan pengaturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan pembuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. Semua ini bertujuan untuk menghindari terjadinya persengketaan tanah baik yang menyangkut pemilikan maupun perbuatan – perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya.

Untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian akan hak atas tanah Undang-Undang Agraria No. 5 Tahun 1960 telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, disamping bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹ Jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang – Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, yang berbunyi sebagai berikut :

” Untuk menjamin kepastian hukum hak dan tanah oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah ”

Ketetapan diatas mengandung pengertian bahwa hal – hal yang menyangkut kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus diikuti dengan kegiatan pendaftaran tanah baik yang dimiliki oleh masyarakat maupun oleh Badan Hukum ke Kantor Pertanahan guna mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah yang dikuasainya atau yang dimilikinya. Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan pengkajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang- bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat bukti haknya bagi bidang –bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

¹ Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, Hal. 19

Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum daripada tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang punya dan beban apa yang ada diatasnya.² Mengingat jumlah penduduk yang semakin meningkat, hak atas tanah sangat penting, demikian pula dengan pembuktiaanya, sehingga kepastian hukum sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya sengketa.

Hal tersebut harus ditunjang dengan pembangunan hukum dan aparat penegak hukum, yang dalam hal ini bertujuan untuk meningkatkan kepastian hukum yang diberikan kepada masyarakat pencari keadilan agar hak – haknya dilindungi dari orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Salah satu perlindungan hukum yang diberikan di antaranya dengan cara meningkatkan pelayanan dan bantuan hukum dalam masalah pertanahan, karena masalah tanah adalah masalah yang sangat sensitif dan kompleks yang mengandung berbagai kepentingan dalam masyarakat. Untuk itu UUPA telah menyediakan sebanyak mungkin aturan tertulis dan ketentuan pendaftaran tanah untuk memperoleh alat bukti yang kuat bagi pemiliknya. Pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19, 23, 32 dan 38 UUPA ketentuan pelaksanaannya di atur dalam PP No. 24 Tahun 1997 sebagai penyempurnaan dari PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Sesuai ketentuan tersebut pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui 2 cara, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

² Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali. 1991, Hal. 95.

Sebagai tindak lanjut dari perintah Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Berpatokan pada perkembangan yang begitu pesat dan banyaknya persoalan pendaftaran tanah yang muncul ke permukaan dan tidak mampu diselesaikan oleh PP No 10 Tahun 1961, maka setelah berlaku selama kurang lebih 38 tahun, pemerintah mengeluarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Adanya pendaftaran tanah seseorang dapat dengan mudah memperoleh keterangan berkenaan dengan sebidang tanah seperti hak apa yang dipunyai, berapa luasnya, lokasi tanah, dimana dan apakah dibebani hak tanggungan atau kredit perbankan sehingga memberikan jaminan kepastian hukum yang kuat.³

Pada pendaftaran secara sistematis pemilik tanah akan didatangi langsung oleh orang – orang dari Kantor Pertanahan dan beberapa orang aparat Desa / Kelurahan yang tergabung dalam Panitia Ajudikasi, Panitia ini memang ditugaskan oleh kepala Badan Pertanahan Nasional untuk mensertipikatkan tanah – tanah penduduk yang belum disertipikatkan dalam satu atau sebagian dari wilayah Desa / Kelurahan. Sayang, kecil sekali peluang pendaftaran ini sering dilakukan, sebab pada pendaftaran secara sistematis atau sering disebut Proyek Ajudikasi, pemerintah harus mensubsidi 100% para pemilik tanah yang tanahnya belum disertipikatkan, sementara keuangan pemerintah terbatas, berbeda dengan permohonan sertipikat melalui pendaftaran tanah secara sporadik, pemohon dapat melakukannya kapan saja asal bukan pada hari libur

³ Ana Silviana, *Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010), Hlm, 1

kantor tentunya.⁴ Oleh karena itu pendaftaran secara sporadik lebih di pilih ketimbang pendaftaran secara sistematis yang belum tentu ada setiap waktu. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik merupakan bagian dari pada pendaftaran tanah untuk pertama kali (*Initial registration*). Artinya objek dari pendaftaran tanah ini merupakan objek yang belum pernah didaftar sama sekali. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan berdasarkan permohonan dari pihak yang berkepentingan, yaitu pemilik hak atas tanah.

Masalah birokrasi dalam mekanisme pendaftaran tanah menjadi salah satu kendala dalam proses pendaftaran tanah yang terjadi di hampir seluruh wilayah nusantara. Apabila dalam sistem pendaftaran tanah terkait proses mekanismenya berjalan lancar maka terdapat kemungkinan bahwa kegiatan pendaftaran tanah akan berjalan lancar. Unsur pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan akan dapat tercapai sehingga dapat mewujudkan terjaminnya perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah.

Sehingga hal ini tidak sejalan dengan asas aman yang terkandung di dalam pendaftaran tanah, maka tujuan yang ingin dicapai dari adanya asas aman tersebut adalah untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Karena sudah selayaknya pemerintah menjamin kebenaran dari sertifikat yang dikeluarkannya. Asas aman merupakan asas yang memberikan perlindungan

^{1 4} Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak milik, Tanah Negara, Tanah Pemda dan Balik Nama*, (Bandung : Mandar Maju, 2009), Hlm. 6

terhadap para pemegang sertipikat hak atas tanah. Hal ini dikarenakan dalam asas aman dinyatakan agar pendaftaran tanah dilaksanakan dengan cermat dan penuh kehati-hatian agar sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh negara tidak ada yang menjadi sertipikat hak atas tanah yang bermasalah. Sehingga pada akhirnya akan memberikan jaminan dalam hal kepastian hukum kepada para pemegang sertipikat hak atas tanah. Namun dalam kenyataannya masih terdapat banyak kasus terkait sertipikat hak atas tanah, oleh karena itulah diperlukannya penerapan asas aman secara baik dan benar dalam pendaftaran tanah di Indonesia.

Pemahaman aman yang terjadi dalam praktik pendaftaran Hak Atas Tanah adalah ketika secara yuridis syarat-syarat terpenuhi, karena sertipikat bisa dikatakan aman jika hasil dari produk sertipikat tersebut akurat. Data-data yang dicatat dan ditulis dalam sertipikat harus bebas dari sebuah kesalahan ketik maupun kesalahan dalam pendataan atas obyek tanah yang dimaksud, artinya baik data fisik maupun data yuridis keberadaannya bisa mendapatkan jaminan perlindungan hukum. Jaminan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah adalah pemilik sertifikat tidak mudah mendapatkan gangguan atau gugatan dari pihak lain, pemilik sertifikat dapat mempertahankan haknya dari gangguan atau gugatan pihak lain.⁵

Atas dasar di atas maka penerapan asas aman yang sesuai prosedur di dalam pendaftaran tanah sangatlah penting agar pemegang hak atas tanah

⁵ Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 63.

memperoleh kepastian hukum yang terjamin terhadap status tanah yang bersangkutan. Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, maka diperlukan studi mengenai implementasi asas aman dalam pendaftaran tanah yang dapat dijadikan sebagai kajian bagi Pemerintah, Kantor Pertanahan dan masyarakat dalam melaksanakan pendaftaran tanah di masa yang akan datang.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut penulis tertarik untuk meneliti dan mengkaji tentang pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadic di wilayah Kota Cirebon, untuk itu penulis akan mengambil judul tesis yaitu **ASPEK HUKUM PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH PETAMA KALI SECARA SPORADIK BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH DI KOTA CIREBON**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan dalam latar belakang masalah di atas, maka permasalahan pokok yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik pada tanah yang belum bersertifikat di Kantor Pertanahan Kota Cirebon?
2. Bagaimana Penerapan Asas aman pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik di Kantor Pertanahan Kota Cirebon?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk Pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik pada tanah yang belum bersertifikat di Kantor Pertanahan Kota Cirebon
2. Untuk mengetahui Penerapan Asas aman pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik di Kantor Pertanahan Kota Cirebon

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis diharapkan dapat memberikan manfaat pengembangan pengetahuan ilmu hukum, khususnya bagi masyarakat Kota Cirebon dan Badan Pertanahan Nasional Kota Cirebon agar memberikan informasi yang bermanfaat, baik berupa masukan dan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan berkenaan dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi pembuatan kebijakan dan memberikan suatu pandangan baik secara langsung maupun tidak langsung bagi seluruh masyarakat yang membutuhkan suatu informasi hukum dan atau pihak – pihak terkait dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sporadik.

E. Kerangka Konseptual

Penelitian ilmiah harus berlandaskan dari suatu konsep sebagai dasar dan menelaah permasalahan yang dikaji. Konsep sendiri merupakan suatu ringkasan cerita dari suatu kerangka berfikir, yaitu disebut dengan definisi operasional.⁶ dalam kerangka konseptual diungkapkan beberapa kerangka

⁶ Sumadi Suryabrata, 1998, *Metodologi Penelitian*, Jakarta, Raja Gofindo, h. 307.

berfikir guna dasar sebagai suatu penelitian.⁷ Adapun konsep – konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Hak Bangsa Indonesia

Dalam UUPA sudah dijelaskan tentang Hak Bangsa Indonesia yaitu Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3). Hak Bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum Tanah Nasional, hal ini juga menjadi sumber dari hak penguasaan atas tanah lainnya. Subyek atas Hak Bangsa Indonesia adalah seluruh rakyat Indonesia dan meliputi seluruh wilayah nusantara Indonesia. Negara dalam hal ini mendapat tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan tanah.

Hak Bangsa Indonesia merupakan sebuah hubungan hukum yang bersifat abadi. Dalam hal ini berarti selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada dan juga selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada maka Hak Bangsa Indonesia tersebut juga selalu ada tanpa ada yang dapat menyatakan sebaliknya.

Hubungan Bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara. Adapun hubungan bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia

⁷ Soejono Soekamto dan Sri Mamudi, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT.Raja Grafindo Persada, h.7.

masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

2. Hak Menguasai Negara atas Tanah

Apabila kita membahas terkait tanah maka tidak terlepas dari pembahasan tentang negara. Pada dasarnya pemegang hak atas tanah adalah negara itu sendiri dalam hal ini adalah Negara Indonesia. Dalam kenyataannya jika diperluas lagi negara juga menguasai bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan kata lain setiap daerah dan pulau-pulau yang ada di Indonesia tidaklah menjadi hak rakyat asli dari daerah tersebut melainkan menjadi hak bangsa Indonesia.

Hal ini juga menepis anggapan adanya tanah “tak bertuan” karena semua tanah dan isinya dikuasai oleh negara. Dalam hukum adat, hak ulayat adalah hak penguasaan tanah yang tertinggi yang mengandung 2 (dua) unsur/aspek yaitu, hukum keperdataan dan hukum publik. Mengandung unsur/aspek hukum keperdataan artinya mengandung hak kepunyaan bersama atas tanah bersama para anggota atau warga masyarakatnya. Mengandung unsur/aspek hukum publik artinya,

mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaan tanah bersama.⁸

Hak menguasai negara menurut UUD 1945 harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban negara sebagai pemilik (*domein*) yang bersifat *publiehrechtelijk*, bukan sebagai *eigenaar* yang bersifat *privaaterechtlijk*. Makna dari pemahaman tersebut adalah negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pelaksana dan sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional. Konsekuensi dari pemahaman tersebut maka memiliki kewajiban untuk:⁹

- a. Segala bentuk pemanfaatan bumi dan air serta hasil yang didapat didalamnya (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
- b. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi dan air yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
- c. Mencegah segala tindakan dan pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat di dalam dan di atas bumi dan air.

Hak menguasai negara yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 termuat dalam ayat (2) yaitu:

⁸ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara*, (Yogyakarta: Citra Media, 2007), hlm. 40-41.

⁹ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 101-102

“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”

Selanjutnya pada ayat (3) disebutkan:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Dari pasal tersebut mengandung makna bahwa negara sebagai pemegang kekuasaan yang dengan kekuasaan tersebut bertujuan untuk mensejahterakan kehidupan rakyat. Tujuan dari sebesar-besar kemakmuran rakyat menjadi tanggung jawab dari negara sebagai konsekuensi atas hak menguasai negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Berdasarkan pernyataan diatas maka dapat ditarik suatu pengertian tentang hak menguasai negara atas tanah menurut Pasal 33 UUD 1945 yaitu sebagai kewenangan yang diberikan oleh bangsa kepada negara untuk mengatur, mengurus dan mengawasi cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, agar tercipta sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹⁰

¹⁰ *Ibid.*, hlm.104

3. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastral* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin “*Capistratum*” yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastral* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian *Cadastral* merupakan alat yang tepat untuk memberikan uraian dan identifikasi dari uraian tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.¹¹

Pengertian Pendaftaran tanah yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu : “Pendaftaran tanah adalah 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 tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.¹²

¹¹ <http://kamushukum.web.id/> diakses tanggal 15 November 2020, pukul 20.15 WIB

¹² A.P.Parlindungan.1999. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*.Mandar Maju:Bandung, hal 178

4. Asas Pendaftaran Tanah

Menurut ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, asas pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut :

a. Asas Sederhana

Dimaksudkan agar ketentuan–ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pemegang hak atas tanah.

b. Asas Aman

Dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Jaminan kepastian hukum yang dimaksud agar suatu sertifikat tanah mempunyai kekuatan pembuktian yang melekat pada pemegang hak atas tanah.

Sesuai ketentuan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 yang menyebutkan, Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Bahwa selama belum dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus

diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah.

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Bahwa orang yang tidak dapat menuntut tanahnya yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan atau tidak mengajukan gugatan pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya.

c. Asas Terjangkau

Dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan

kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termaksud dalam ayat (1) Pasal 19 UUPA, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

d. Asas Mutakhir

Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Tugas dari Kantor Pertanahan selain sebagai sumber informasi/data, juga melakukan pendaftaran awal yang disebut sebagai *Recording of Title* dan dilanjutkan dengan *Continuous Recording*, artinya pendaftaran tersebut secara terus menerus berkesinambungan artinya selalu dimutakhirkan.¹³

e. Asas Terbuka

Masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Data tentang obyek atau pun subyek hak atas tanah di susun sedemikian rupa agar dikemudian hari dapat memudahkan siapa pun yang ingin melihat data-data tersebut, apakah itu calon pembeli ataupun pemilik hak atas tanah ataupun Pemerintah sendiri

¹³ Parlindungan, Opcit hlm 67

dalam rangka memperlancar setiap peralihan hak atas tanah atau dalam rangka pelaksanaan pembangunan oleh Pemerintah.

F. Kerangka Teoritis

1. Teori Kepastian Hukum.

Menurut Neil Maccomick, tidak semua aturan hukum dan tidak semua produk legislasi dirumuskan dalam bentuk verbal yang tepat, yang diharapkan memberikan jawaban yang jelas terhadap persoalan hukum praktis, hampir setiap hukum menunjukkan hubungan yang membingungkan dan tidak jelas dalam berbagai sengketa, aturan hukum yang dirumuskan dalam bahasa sering kali merupakan rumusan yang terbuka ataupun rumusan yang kabur,¹⁴ dan untuk mencapai tujuan penulisan yang sesuai maka penelitian dapat menggunakan teori kepastian hukum sebagaimana Menurut Soedjono Dirdjosisworo, kepastian hukum adalah syarat mutak, bila dikehendaki supaya hukum dapat menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya; keadilan dijalankan pedoman bagi kebenaran isi hukum,¹⁵ karena itu sedapatlah untuk mencari dengan jalan yang luwes untuk dapat diterima oleh banyak pihak yang berkepentingan sehingga kepastian hukum tidak mati melainkan didalamnya terkandung rasa keadilan merata.

¹⁴ Andika Wijaya, 2017, *Penanganan Perkara Kepailitan Dan Perkara Penundaan Pembayaran Secara Perxis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 4

¹⁵ Soedjono Dirdjosisworo, 2001, *Pengantar Ilmu Hukum*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 15

Menurut E. Adamson Hobel dan Karl Llewellyn menyatakan bahwa kepastian hukum mempunyai fungsi yang penting demi keutuhan masyarakat. Fungsi-fungsi tersebut adalah :¹⁶

- a) Menetapkan hubungan antara para warga masyarakat dengan menetapkan perikelakuan mana yang diperbolehkan dan mana yang dilarang.
- b) Membuat alokasi wewenang (authority) dan menentukan dengan seksama pihak-pihak yang secara sah dapat dilakukan paksaan dengan sekaligus memilih sanksi-sanksi yang tepat dan efektif.
- c) Disposisi masalah-masalah sengketa.
- d) Menyesuaikan pola-pola hubungan dengan perubahan-perubahan kondisi kehidupan.

Dalam teori kepastian hukum memiliki tujuan yang berorientasi pada tiga (3) hal yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepatian hukum oleh karena untuk penulisan tesis ini bermaksud untuk mencapai tiga (3) tujuan hukum di atas dengan penerapan kedalam Implementasi alih fungsi lahan pertanian ke lahan Kecamatan.

¹⁶ Soerjono Soekanto , 2003, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* , Radja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 74

2. Teori Keadilan

Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh Filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls, seperti *A Theory of justice*, *Political Liberalism*, dan *The Law of Peoples*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan.¹⁷ John Rawls yang dipandang sebagai perspektif “*liberal-egalitarian of social justice*”, berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.¹⁸

Secara spesifik, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaanya yang dikenal dengan “posisi asli” (*original position*) dan “selubung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*).¹⁹ Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada pembedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu “posisi asli” yang bertumpu pada pengertian *ekulibrium reflektif* dengan didasari oleh ciri

¹⁷ *Ibid* Hal. 139

¹⁸ *Ibid* Hal. 140

¹⁹ *Ibid*

rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*).

Sementara konsep “selubung ketidaktahuan” diterjemahkan oleh John Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya disebut sebagai “*Justice as fairness*”.²⁰ Dalam pandangan John Rawls terhadap konsep “posisi asli” terdapat prinsip-prinsip keadilan yang utama, diantaranya prinsip persamaan, yakni setiap orang sama atas kebebasan yang bersifat universal, hakiki dan kompetabel dan ketidaksamaan atas kebutuhan sosial, ekonomi pada diri masing-masing individu.

Prinsip pertama yang dinyatakan sebagai prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*), seperti kebebasan beragama (*freedom of religion*), kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), sedangkan prinsip kedua dinyatakan sebagai prinsip perbedaan (*difference principle*), yang menghipotesakan pada prinsip persamaan kesempatan (*equal oppotunity principle*). Lebih lanjut John

²⁰ John Rawls, 2006. “*A Theory of Justice*, London: Oxford University press”, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hal. 90

Rawls menegaskan pandangannya terhadap keadilan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik.²¹

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: *Pertama*, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. *Kedua*, setiap aturan harus meposisi diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode adalah proses dasar mengenai tatacara mencari jalan keluar suatu permasalahan, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara

²¹ Hans Kelsen, 2011. “*General Theory of Law and State*”, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media. Hal. 7

seksama terhadap suatu tanda-tanda guna memperoleh suatu pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai dasar tatacara untuk mencari jalan keluar masalah yang ada dalam menjalankan penelitian.²² Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis adalah Mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata”.²³ Pendekatan yuridis sosiologis adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan terjun langsung ke obyeknya yaitu mengetahui bagaimana Pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik pada tanah yang belum bersertifikat, serta mengkomparasi dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua regulasi atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang akan diteliti.

2. Spesifikasi Penelitian

Penulis melakukan penelitian secara deskriptif analitis yang bertujuan mengurai fakta untuk memperoleh gambaran umum, tentang permasalahan yang ada, menelaah dan mengkaji fakta hukum untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik.

²² Soejono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, hlm.6

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press, 1986, h. 51.

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis data primer dan sekunder, yaitu sebagai berikut :

- a. Data Primer, merupakan data yang di dapat dari lapangan, data di peroleh dari responden. Responden yaitu seseorang atau masyarakat yang memberikan jawaban atas pertanyaan dari peneliti. Responden adalah orang yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang akan dikaji.
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan, data sekunder yang dikumpulkan pada penelitian ini antara lain bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.
 1. Bahan Hukum Primer, adalah bahan hukum yang berbentuk norma hukum yang mempunyai sifat mengikat. Dalam penelitian ini yang di pakai antara lain :
 - a) Undang – Undang Dasar 1945.
 - b) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang Undang Pokok Agraria
 - c) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (LN 1997 No. 59) tentang Pendaftaran Tanah.
 - d) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (LN 1997 No. 59) tentang Pendaftaran Tanah.

2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang bukan berbentuk norma hukum, namun berupa pendapat para ahli, bahan ini di dapat dari literature atau buku – buku hukum, majalah, koran, internet, karyatulis sarjana – sarjana baik berupa skripsi, tesis maupun desertasi.
3. Bahan Hukum Tersier adalah suatu petunjuk yang bisa menggambarkan suatu solusi terhadap bahan hukum primer dan sekunder, dalam penelitian ini adalah kamus besar bahasa indonesia, kamus hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Cara pengumpulan data akan dilakukan melalui :

a) Studi Kepustakaan

Dengan mengumpulkan bahan tentang suatu masalah dari berbagai sumber, baik dari buku, majalah, internet, peraturan perundang-undangan maupun peraturan pemerintah, dengan memahami isi kandungan serta mempelajarinya dan mengutip, serta dituangkan dalam analisis suatu permasalahan tersebut.

b) Studi lapangan

Cara pengumpulan data akan dilakukan melalui :

a) Studi Kepustakaan

Dengan mengumpulkan bahan pustaka yang didapat dari literatur atau buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan dan peraturan perundang-undangan dengan membaca, memahami, mempelajari dan mengutip bahan – bahan yang berkaitan dengan permasalahan.

b) Studi Lapangan

1. Observasi

Pengumpulan data dengan observasi atau pengamatan langsung, kemudian mengambil data yang diperlukan dari hasil observasi tersebut.

2. Wawancara

Wawancara dengan melakukan tanya jawab dengan responden yang dijadikan sebagai narasumber dengan cara bebas terpimpin, yaitu pertanyaan hanya memuat garis besar yang mengarah pada permasalahan.

Narasumber yang akan dipilih adalah yang memiliki kapasitas, kompetensi dan korelasi dalam penelitian ini, yaitu meliputi :

1. Badan Pertanahan Nasional
2. Pemilik Tanah

5. Teknik Analisa Data

Data yang diperoleh dari studi dokumen dan studi lapangan setelah lengkap dan telah di cek keabsahannya akan dianalisis secara kualitatif, kemudian disusun secara sistematis agar diperoleh kejelasan dari permasalahan kemudian di tarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menjadi hal yang bersifat khusus.

H. Sistematika Penelitian

Bab I. PENDAHULUAN

terdiri dari Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

Bab II. TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah, Tinjauan Tentang Sistem Pendaftaran Tanah, Tinjauan Umum Tentang Sertifikat Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum Tentang Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Bab III. TINJAUAN UMUM PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH

Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah Hubungan antara Jabatan dengan Pejabat, bagaikan 2 sisi mata uang, pada satu sisi bahwa Jabatan bersifat tetap (lingkungan pekerjaan tetap), dan pada sisi yang kedua bahwa Jabatan dapat berjalan oleh manusia sebagai pendukung hak dan kewajiban sehingga yang mengisi atau menjalankan Jabatan disebut Pejabat atau Pejabat adalah yang

menjalankan hak dan kewajiban Jabatan. Jadi segala tindakan yang dilakukan oleh Pejabat yang sesuai dengan kewenangannya merupakan implementasi dari Jabatan

Bab IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan di paparkan analisis dan hasil penelitian yang diperoleh penulis dengan menjawab setiap pokok permasalahan yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, bab ini terdiri dari dua pembahasan. Pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik pada tanah yang belum bersertifikat di Kantor Pertanahan Kota Cirebon Pelaksanaan Asas aman dalam pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik di Kantor Pertanahan Kota Cirebon

Bab V. PENUTUP

Pada bab terakhir tulisan ini akan diakhiri dengan kesimpulan dan saran yang akan menjawab setiap pokok permasalahan yang telah dikemukakan pada Bab I, sehingga dapat diambil manfaatnya guna pembahasan atas permasalahan yang sama secara mendalam.