

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar belakang masalah.**

Perkembangan teknologi informasi dewasa ini sudah sedemikian pesatnya, yang pada perkembangannya mempengaruhi hampir semua aspek kehidupan dalam masyarakat, tanpa terkecuali dalam sektor hukum. Salah satu tujuan dibentuknya UUPA adalah untuk memberikan kepastian hukum dan Perlindungan hukum mengenai Pendaftaran tanah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA yang menentukan:

1. Untuk menjamin kepastian Hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi:
  - a) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
  - b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
  - c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Maksud ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA yaitu: Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, dan untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Kepastian hukum dalam hal ini meliputi:

1. Kepastian mengenai orang / badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut. Kepastian berkenaan dengan siapakah pemegang hak atas tanah, disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah.

2. Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah. Kepastian berkenaan dengan letak, batas-batas dan panjang serta lebar tanah ini disebut dengan kepastian mengenai obyek hak atas tanah.
3. Kepastian mengenai status hak atas tanah menjadi landasan hubungan-hubungan hukum antara tanah dengan orang / badan hukum.<sup>1</sup>

Berdasarkan ketentuan diatas, Pendaftaran tanah adalah tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk kepentingan rakyat. Kegiatan pendaftaran meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukuan yang dituangkan dalam bentuk data yuridis dan data fisik.

Pengertian data Fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan diatasnya.

Data Yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Diharapkan setiap perubahan data yang terjadi kemudian harus disesuaikan sehingga data selalu mutakhir.

Selain dari ketentuan tersebut dalam rangka pendaftaran tanah juga mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya, termasuk setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya, termasuk syarat-syarat pemberiannya. baik itu Hak Milik Pasal 23 ayat (1), Hak Guna Usaha Pasal 32 ayat (1), Hak Guna Bangunan Pasal 38 ayat (1) UUPA wajib mendaftarkan. Pada prinsipnya pendaftaran hak tersebut akan

---

<sup>1</sup> Bachtiar Effendi, 1993, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan Pelaksananya*, penerbit Alumni, Bandung, hlm 20.

menghasilkan surat tanda bukti hak yang merupakan alat bukti yang kuat bagi pemegang hak atas tanah, yang dituangkan dalam bentuk Sertifikat Hak atas Tanah, sertifikat sebagai alat bukti yang kuat artinya keterangan-keterangan yang tercantum didalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai suatu kebenaran, selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya.

Pengaturan mengenai Pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA, lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 3 Tahun 1997. Mengenai pengertian Pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, menentukan bahwa:

“ Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, 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.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) maka tujuan Pendaftaran tanah yang terdapat dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yaitu:

1. 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.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang

diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka diadakan sistem Pendaftaran tanah yang meliputi sistem Pendaftaran Tanah Sporadik (Pasal 1 point 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997) dan Sistematik (Pasal 1 point 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Pendaftaran tanah secara Sporadik adalah kegiatan Pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individu atau massal. Sedangkan Pendaftaran tanah secara sistematik adalah kegiatan Pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek Pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah satu desa atau kelurahan.

Selanjutnya dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 diatur beberapa obyek Pendaftaran tanah yang wajib daftar yaitu:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
2. Tanah hak Pengelolaan.
3. Tanah Wakaf.
4. Hak Milik atas satuan Rumah Susun.
5. Hak Tanggungan.
6. Tanah Negara.

Hak milik merupakan salah satu macam hak atas tanah yang terdapat dalam Pasal 16 UUPA, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA yang menentukan: "Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan

terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6”

Jika tidak mempunyai ciri-ciri turun-temurun, terkuat dan terpenuhi sekaligus bukanlah Hak Milik. Turun temurun artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama hidupnya orang yang mempunyai tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia.<sup>2</sup> Sedangkan terkuat dan terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat, dalam penggunaannya tidak boleh bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuhi itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya.

Pasal 6 UUPA menentukan bahwa “ semua hak atas tanah mempunyai fungsi Sosial.” Yang mempunyai maksud, bahwa Hak atas Tanah apapun yang ada pada Subyek hukumnya didalam menggunakan tanahnya tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat luas atau dalam menggunakan tanahnya tidak dibiarkan oleh hukum apabila penggunaan tanah itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas, tetapi pemegang Hak Atas Tanah wajib memperhatikan kepentingan masyarakat luas. Hal ini tidak berarti bahwa kepentingan perorangan diabaikan, melainkan antara kepentingan perorangan dan kepentingan masyarakat luas harus seimbang.

---

<sup>2</sup> Effendi Parangin 1986, *hukum agrarian di Indonesia (Suatu telaah dari sudut pandang praktisi hukum)*, PT Raja Garafindo Persada, Jakarta, hlm 236.

Oleh karena itu hak milik sebagai salah satu macam hak atas tanah wajib untuk didaftarkan oleh pemegang haknya apabila diperoleh, terjadi peralihan, pembebanan dan hapusnya. Hal ini diatur dalam Pasal 23 ayat (1) dan (2)

UUPA yang menentukan bahwa:

1. Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
2. Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Milik serta sahnya peralihan dan pembebanan Hak tersebut.

Berdasarkan Pasal 23 UUPA tersebut, hak milik atas tanah wajib didaftarkan baik perolehan untuk pertama kali maupun karena peralihan, penghapusan dan pembebanan hak tersebut.

Dalam Pasal 25 UUPA menyatakan bahwa “ Hak Milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.”

Hak Tanggungan adalah salah satu obyek dari Pendaftaran tanah menurut Pasal 9 ayat (1) butir (e) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, karena itu hak tanggungan wajib untuk didaftarkan.

Dalam Undang-undang No. 4 Tahun 1996 yang dimaksud dengan Hak Tanggungan menurut Pasal 1 adalah:

“Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, yang selanjutnya disebut Hak tanggungan, adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada Kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.”

Didalam Pasal 4 Undang-undang Hak Tanggungan salah satu obyek hak tanggungan adalah Hak Milik atas tanah.

Beberapa unsur pokok dari Hak Tanggungan.<sup>3</sup>

1. Hak Tanggungan adalah Hak jaminan untuk pelunasan hutang
2. Obyek Hak Tanggungan adalah Hak atas Tanah sesuai UUPA
3. Hak Tanggungan tidak hanya dapat dibebankan atas tanahnya (hak atas tanah) saja tetapi dapat pula dibebankan berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu.
4. Utang yang dijaminakan harus satu utang tertentu.
5. Memberi kedudukan yang diutamakan kepada Kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

Sehubungan dengan ketentuan Pasal 4 Undang-undang Hak Tanggungan maka pengaturan mengenai Pendaftaran Hak Tanggungan diatur didalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT), yang menentukan:

“ Pemberian Hak Tanggungan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan”

Lebih lanjut menurut penjelasan Pasal 13 ayat (1) UUHT menyatakan salah satu asas hak tanggungan adalah asas publisitas oleh karena itu didaftarkannya pemberian hak tanggungan merupakan syarat mutlak untuk lahirnya hak tanggungan tersebut, dan mengikatnya hak tanggungan kepada pihak ketiga. Berdasarkan kesimpulan tersebut maka fungsi pendaftaran hak

---

<sup>3</sup> J. Satrio. SH *Hukum Jaminan kebendaan, Hak Tanggungan*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung 1997 hlm 65.

tanggung untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang seimbang diantara debitur dengan pihak ketiga.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut “ Apakah Pendaftaran Pembebanan Hak Milik atas Tanah Dengan Hak Tanggungan Berdasarkan Undang-Undang No 4 Tahun 1997 telah mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Kabupaten Bantul ?

#### **C. Tujuan penelitian**

Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui dan menganalisis apakah Pendaftaran Pembebanan Hak Milik atas Tanah telah mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Kabupaten Bantul.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

1. Pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum pertanahan, mengenai pendaftaran pembebanan hak milik atas tanah dalam mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Kabupaten Bantul.
2. Bagi aparat yang terkait khususnya Kepala Kantor Pertanahan di Kabupaten Bantul dapat memberikan masukan untuk meningkatkan pelayanan Pendaftaran Pembebanan hak Milik atas Tanah dalam mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Kabupaten Bantul.
3. Bagi masyarakat diharapkan dapat mengetahui proses – proses pendaftaran pembebanan hak milik atas tanah.

### **E. Keaslian Penelitian**

Dengan ini penulis menyatakan bahwa penulisan hukum / skripsi ini merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Apabila diluar sepengetahuan penulis, telah ada hasil penulisan hukum lainnya yang memiliki persamaan dengan ini maka penulisan hukum ini dapat digunakan sebagai pelengkap penulisan hukum yang telah ada.

### **F. Batasan konsep**

1. Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, yang 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, 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.
2. Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, yang selanjutnya disebut Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan

kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.

3. Hak Milik atas Tanah adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dimiliki orang atas tanah dengan mengingat Pasal 6 UUPA.
4. Pengertian Tertib Administratif Pertanahan diatur dalam Kepres No. 7 Tahun 1979 mengenai catur tertib Pertanahan, adalah sebagai berikut:  
Tertib Hukum Pertanahan adalah upaya untuk menumbuhkan kepastian hukum pertanahan sebagai perlindungan terhadap hak-hak atas tanah dan penggunaannya, agar terdapat ketentraman masyarakat dan mendorong gairah membangun.

#### **G. Metode Penelitian.**

##### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung kepada responden / narasumber dengan berdasarkan data primer sebagai data utamanya.

##### **2. Sumber Data.**

###### **a. Data primer**

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber sebagai data utama.

###### **b. Data sekunder**

Data sekunder adalah data yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa:

- 1 ) Bahan hukum primer.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang bersifat mengikat mengenai pendaftaran pembebanan hak milik atas tanah dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Kabupaten Bantul yaitu:

- (a) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- (b) Undang-undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah
- (c) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- (d) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah
- (e) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah
- (f) PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- (g) PMNA/KBPN No. 4 Tahun 1996 tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-Kredit Tertentu.

## 2) Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder dalam hal ini adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya penjelasan peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi, buku-buku atau literature-literature dan hasil penelitian yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

## 3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bantul, yang terdiri dari 17 Kecamatan. Dari 17 kecamatan diambil tiga kecamatan secara *purposive sampling* karena di tiga kecamatan tersebut banyak terjadi pembebanan hak milik atas tanah. Adapun ketiga Kecamatan tersebut adalah Kecamatan Piyungan, Kecamatan Kasihan dan Kecamatan Banguntapan (Berdasarkan wawancara dilakukan dengan Bapak Agung Iip Koeswartomo, SH selaku Notaris-PPAT di Bantul).

## 4. Responden dan Narasumber

### a) Responden

Responden dalam penulisan ini adalah masyarakat yang melakukan pembebanan hak milik atas tanah di Kabupaten Bantul. Responden tersebut diambil dari tiga (3) Kecamatan yang paling banyak melakukan pembebanan hak milik atas tanah, Kecamatan Piyungan, Kasihan dan Banguntapan. Masing-masing Kecamatan diambil sebanyak Sepuluh (10) orang sehingga jumlahnya tiga puluh (30) orang.

**b) Narasumber**

Narasumber dalam penelitian ini adalah :

- (1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul
- (2) Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Bantul
- (3) Notaris-PPAT di Bantul, Agung Iip Koeswartomo, SH
- (4) Kepala PD. BPR. Bank Pasar Kabupaten Bantul

**5. Metode Pengumpulan Data.**

Metode pengumpulan data dilakukan dengan dua cara, yakni:

**a) Data Primer**

Data primer yaitu mengumpulkan data dengan cara langsung ke responden dan narasumber. Pengumpulan data primer dilakukan dengan dua cara yaitu:

**(1) Kuesioner**

Kuesioner adalah daftar pertanyaan yang ditujukan kepada para responden, dalam hal ini masyarakat yang melakukan pembebanan hak milik atas tanah.

**(2) Wawancara**

Wawancara yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung kepada narasumber, dengan tujuan memperoleh data yang berkenaan dengan data yang diperlukan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian hukum ini.

**b) Data sekunder**

Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan cara membaca, mempelajari, serta memahami serta menganalisis peraturan perundang-undangan, buku-buku dan teori-teori yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

**6. Metode Analisis Data.**

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.<sup>4</sup>

Didalam menarik kesimpulan digunakan metode berpikir induktif yaitu cara berpikir yang berangkat dari pengetahuan yang bersifat khusus kemudian ditarik kesimpulan secara umum dengan menggunakan penalaran / rasio.

---

<sup>4</sup> Sutrisno Hadi, 1995, *Metodologi Research*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta, hlm 12.