

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada zaman sekarang yang sudah canggih ternyata masih banyak tanah dan rumah di Indonesia yang belum memiliki sertifikat, dikarenakan zaman dulu memang belum banyak yang tau betapa pentingnya mensertifikatkan tanah mereka yang mereka tinggali. Karena rumah zaman dulu masih dalam bentuk letter C, girik maupun petok D. Tetapi ada juga masyarakat yang tinggal di rumah yang diwariskan oleh orang tua mereka jadi tak jarang rumah itu belum bersertifikat.

Belum lagi di zaman sekarang ini manusia akan selalu membutuhkan rumah untuk mereka tinggal dan berlindung, maka tak jarang setiap orang akan membeli rumah sesuai kebutuhan dan kesanggupannya untuk membeli rumah itu. Tetapi apabila membeli rumah ataupun bagi yang mewarisi rumah yang belum mempunyai sertifikat maka mereka pun harus melakukan mensertifikatan tanah itu untuk pertama kalinya.

Untuk mensertifikatkan tanah bisa dilakukan melalui dua sistem yaitu, pertama pendaftaran tanah sistematis atau yang biasa dikenal Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) atau yang dulu dikenal sebagai Proyek Operasi Nasional Agraria atau disingkat menjadi PRONA merupakan program unggulan dari pemerintah untuk mensertifikatkan tanah di Indonesia secara serentak. Kedua, Pendaftaran Tanah Sporadik

yaitu pendaftaran yang tidak mengikuti program khusus dari pemerintah atau dia mengajukan sendiri ke kantor pertanahan setempat untuk mensertifikatkan tanahnya. Perbedaan mendasar dari dua sistem tersebut terletak pada biaya. Pendaftaran tanah secara sporadik akan menghabiskan uang yang tidak sedikit. Pensertifikatan tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) mendapatkan subsidi dari pemerintah melalui dana Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau disingkat menjadi APBN, sehingga biayanya jauh lebih murah.

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 1961 yang disebut sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang dijahit menjadi satu bersama-sama dengan kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Adapun sertifikat terdiri atas salinan buku tanah, salinan surat ukur, dan kertas sampul. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 tahun 1997 sertifikat tanah adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.¹

Kegiatan pendaftaran tanah mempunyai tujuan, yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Hal ini dilakukan bagi kepentingan pemegang hak atas tanah, agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas suatu bidang tanah tertentu,

¹ Aartje Tehupeiory, *Pentingan Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2012, hal. 37

melalui pemberian Sertifikat Hak Atas Tanah. Selanjutnya, bagi pihak – pihak yang berkepentingan (calon pembeli / calon kreditur) agar dengan mudah memperoleh keterangan yang diperlukan. Dengan dinyatakannya data fisik dan data yuridis yang disajikan di kantor pertanahan yang berlaku terbuka bagi umum dimana keterangan diberikan dalam bentuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) ²

Namun, semenjak ditetapkan pada tanggal 25 Maret 1961 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah hingga saat ini masih belum berjalan efektif untuk seluruh wilayah di Indonesia. Penetapan berlakunya yang dibuat secara bertahap untuk berbagai daerah di Indonesia kelihatannya lebih banyak bersifat formal, sedangkan dalam realita ternyata tidak semulus yang dibayangkan orang. Kalau ada peraturan pertanahan yang dalam prakteknya mengalami hambatan, maka peraturan inilah mungkin yang paling banyak menghadapi hambatan.

Dari data yang penulis dapatkan ada sekitar 126 juta bidang tanah di seluruh Indonesia yang belum bersertifikat. Tahun 2016 lalu ada penambahan sekitar 40 juta bidang tanah yang sudah tersertifikasi, Kemudian ditambah 4,2 juta bidang tanah tersertifikat di tahun 2017. Dengan demikian, hingga tahun 2018 masih tersisa 82 juta bidang tanah yang belum bersertifikat. Sementara untuk tahun 2018 sendiri ditargetkan tambahan 7 juta bidang tanah yang bersertifikat, dan tahun 2019 ditargetkan 9 juta bidang tanah bersertifikat.³

² *Ibid*, hal 9

³<https://finance.detik.com/infrastruktur/d-3823561/berapa-juta-bidang-tanah-belum-bersertifikat-ini-kata-menteri-atr> - Diakses pada tanggal 18 September 2018 Pukul 22.48 wib

Paket kebijakan ekonomi pemerintahan terbaru tahap VII juga menekankan pada program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilakukan serentak di seluruh Indonesia dan diberikan kepada masyarakat dengan golongan ekonomi lemah hingga menengah. Utamanya mereka yang memiliki penghasilan tidak tetap. Program PTSL ini sifatnya gratis mulai dari biaya pengukuran tanah, pendaftaran tanah, biaya pemeriksaan tanah karena disubsidi oleh Negara. Adapun biaya lainnya terkait dengan alat bukti perolehan, patok batas, materai dan BPHTB/PPH menjadi tanggung jawab peserta program PTSL.⁴

Berdasarkan hasil pengamatan penulis di lapangan masih banyak didapati pengaduan dan cerita warga yang hendak melakukan pendaftaran tanah secara sporadic mengalami kesulitan dan lamanya proses pengurusan. Hasil penelitian penulis melalui internet didapati banyak laporan warga yang mengeluhkan proses sertifikasi secara sporadic diantaranya.

Berdasarkan fakta yang dialami warga Surabaya mengenai sulitnya sertifikasi tanah, yang pertama laporan dari seorang warga melalui website lapor.go.id bahwa apabila ingin mengurus sertifikat itu mudah tapi kenyataannya sulit dan lama.⁵ Kemudian dikutip dari berita di tribunjatim.com bahwa warga mengeluhkan ke DPRD Surabaya mengenai sulitnya mengurus sertifikasi tanah.

Data pendaftaran sertifikat tanah secara sporadic yang masuk dan

⁴ <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-43546159> - Diakses pada tanggal 11 Oktober 2018 Pukul 22.23 wib

⁵ <https://lapor.go.id/pengaduan/1647641/pengaduan-pelayanan-bpn-kota-surabaya-terkait-pengurusan-sertifikat-tanah> diakses pada hari Rabu tanggal 10 Oktober 2018 Pukul 11.14 wib.

selesai dari tahun 2016 hingga Oktober 2018 yang penulis dapatkan dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Surabaya 1 menjelaskan :

No.	Tahun	Pendaftaran masuk	Selesai	Keterangan
1.	2016	131	27	
2.	2017	143	15	
3.	2018*	177	2	

*Januari – Oktober 2018

Tabel 1.
Data Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Di Kantor BPN Surabaya 1

Fakta yang terjadi di lapangan menyatakan pada tahun 2016 jumlah pendaftaran sertifikat yang masuk sejumlah 131 sertifikat tetapi yang selesai hanya 27 sertifikat. Sementara untuk tahun 2017 jumlah pendaftaran sertifikat sebanyak 143 sertifikat masuk dan ada 15 sertifikat yang selesai. Kemudian tahun 2018 dari bulan Januari hingga Oktober pendaftaran sertifikat meningkat dari tahun sebelumnya yaitu 177 sertifikat masuk tetapi yang selesai hanya 2 sertifikat.

Berdasarkan data diatas pengajuan sejak tahun 2016 yang belum selesai sedangkan pengajuan di tahun 2017 telah selesai sertifikasinya.⁶ Alasan mengapa penulis menjadikan Kota Surabaya bagian Selatan untuk dijadikan tempat penelitian, karena di Surabaya Selatan ini penulis mendapatkan banyak pengaduan dari masyarakat secara langsung.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk mengangkat judul

⁶ <http://jatim.tribunnews.com/2018/08/01/warga-banyak-mengeluh-soal-sertifikasi-tanah-dprd-surabaya-akan-datangi-kantor-bpn> - diakses pada hari Senin Tanggal 19 November 2018 Pukul 00.07

penelitian tentang **“Implementasi Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Di Kota Surabaya Selatan”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi pendaftaran tanah secara sporadik di Kota Surabaya Selatan ?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik di Kota Surabaya Selatan ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi pendaftaran tanah secara sporadik di Kota Surabaya Selatan.
2. Untuk menjelaskan apa saja faktor pendukung dan kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik di Kota Surabaya Selatan.

1.4 Metode penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi serta sumbangan bagi pengembangan dan pengkajian ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan permasalahan mengenai implementasi pendaftaran tanah secara sporadik di Kota Surabaya Selatan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan memberi bahan teori tambahan dan informasi terhadap kendala pendaftaran sertifikat tanah secara sporadik dan sebagai wawasan terhadap tata cara dalam pendaftaran tanah secara sporadik di Kota Surabaya Selatan.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

1.5.1.1 Pengertian Tentang Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin *Capitastrum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotaatio Terrens*). Dalam artian yang tegas *Cadastre* adalah *record* (rekaman dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan).⁷

Pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah:

“Suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharanya.”⁸

Pendaftaran tanah di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 Pasal 19, kemudian dilaksanakan dengan Peraturan

⁷ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hal 18

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hal 72

Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 menggantikan PP No. 10 Tahun 1961 yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997.

Kedua peraturan tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechts kadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah sehingga menimbulkan rasa mantap dan rasa aman mengenai kepastian hukumnya, kepastian mengenai tanah yang di haki, dan adanya perlindungan hukum untuk mencegah gangguan dari penguasaan dan atau sesama warga masyarakat.⁹

Untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan ada dua hal yang harus diperhatikan, yaitu perlu adanya hukum tanah yang tertulis dan penyelenggaraan pendaftaran tanah. Dengan kata lain, apabila membicarakan pendaftaran tanah, berarti berbicara tentang salah satu usaha dalam rangka mewujudkan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri atas :

1. Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik bidang-bidang tanah tertentu;

⁹ Aartje Tehupeiry, *Pentingan Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2012, hal 2

2. Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data yuridis tertentu;
3. Penerbitan surat tanda bukti haknya; dan
4. Pencatatan perubahan-perubahan pada data fisik dan data yuridis yang terjadi kemudian.¹⁰

Selanjutnya menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk :

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah;
2. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan;
3. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.¹¹

Untuk memahami hal ini, berikut pihak yang berkepentingan atas hak tanah:

1. Kepentingan Pemegang Hak Atas Tanah

Agar ia dapat dengan mudah membuktikan bahwa ialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Caranya dengan pendaftaran tanah maka akan diterbitkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat.

2. Kepentingan Pihak Lain

Kepentingan bagi calon pembeli dan calon kreditur, agar mereka dapat dengan mudah memperoleh data yang

¹⁰ *Ibid*, hal 7

¹¹ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, Hal 6

dapat dipercayai kebenarannya. Caranya karena administrasi di kantor pertanahan terbuka untuk umum, jadi siapa yang berkepentingan bisa minta Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT)¹²

Dapat disimpulkan bahwa 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 sertifikat sebagai tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

1.5.1.2 Tujuan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah mempunyai tujuan, yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Hal ini dilakukan bagi kepentingan pemegang hak atas tanah, agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas suatu bidang tanah tertentu, melalui pemberian Sertifikat Hak Atas Tanah.

Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu:¹³

¹² Aartje Tehupeior, *Op.cit.*, hal 8

¹³ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003, hal 157

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. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan Sertifikat sebagai tanda buktinya;
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 rumah susun yang telah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Bagi pihak-pihak yang berkepentingan (calon pembeli/calon kreditur) agar mereka dengan mudah memperoleh keterangan yang diperlukan. Dengan dinyatakannya data fisik dan data yuridis yang disajikan di kantor pertanahan yang berlaku terbuka bagi umum dimana keterangan diberikan dalam bentuk surat keterangan pendaftaran tanah (SKPT).

Kepastian hukum yang dimaksud dalam kegiatan pendaftaran tanah diatas antara lain :

1. Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak)

2. Kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah hak (subjek hak) dan
3. Kepastian hukum mengenai haknya.

Dalam kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah, ada beberapa syarat penting untuk menjamin kepastian hukum, yaitu :

1. Peta-peta kadastral dapat dipakai rekonstruksi di lapangan dan di gambarkan batas yang sah menurut hak
2. Daftar ukur membuktikan pemegang hak terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum
3. Setiap hak dan peralihannya harus didaftarkan.

Dalam rangka permohonan hak dan pembebanan hak tanggungan pendaftaran tanah dapat berfungsi :

1. Sebagai syarat konstitutif lahirnya suatu hak atau hak tanggungan atau syarat yang harus dipenuhi untuk lahirnya hak
2. Sebagai keperluan pembuktian, sebab nama pemegang hak atau hak tanggungan akan dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak atau hak tanggungan. Untuk memperkuat dan memperluas pembuktian.

Melihat pendaftaran tanah ditinjau dari tujuannya dapat dikatakan sebagai berikut :

1. *Fiscal cadaster*, yaitu pendaftaran tanah dalam rangka pemungutan pajak tanah. Contoh : pajak bumi atau

landrente, verponding indonesia, verponding eropa, IPEDA, PBB.

2. *Legal cadaster atau rechts kadaster*, yaitu pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.¹⁴

1.5.1.3 Asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan ada sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka.

Berikut penjelasan masing-masing asas tersebut:¹⁵

1. Asas Aman

untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuannya.

2. Asas terjangkau

agar pihak-pihak yang memerlukan, terutama golongan ekonomi lemah dapat terjangkau pemberian pelayanan pendaftaran tanah.

3. Asas mutakhir

Kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan berkesinambungan emeliharaan data pendaftaran tanah.

Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan

¹⁴ *Ibid*, hal 11

¹⁵ H.M Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hal 152

mutakhir, sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi.

4. Asas keterbukaan

agar masyarakat dapat memperoleh keterangan dalam hal penyelenggaraan pendaftaran tanah mengenai data yang benar setiap saat di kantor pertanahan.

Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikay hak atas tanah. Sementara itu, untuk melaksanakan fungsi informasi data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis dari bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, terbuka untuk umum.

Dalam mencapai tujuan tertib administrasi pertanahan, maka setiap bidang atas satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftarkan.

Untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuannya.¹⁶

¹⁶ *Ibid*, hal 24

1.5.1.4 Objek Pendaftaran Tanah

Menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat diketahui bahwa diberikannya hak-hak atas tanah dalam jenis hak yang berlainan. Hal ini menunjukkan eksistensi hak-hak atas tanah yang bermacam-macam itu merupakan objek yang harus didaftarkan.

Objek pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 meliputi :

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 dan
5. Tanah negara (yang hanya dibukukan dalam daftar tanah
6. dan tidak diterbitkan sertifikat)¹⁷

1.5.1.5 Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah positif kita jumpai di Negara-negara *anglo saxon*, yakni inggris dan negeri-negeri jajahannya. Cara pengumpulan data pada sistem positif adalah pendaftaran titles atau hubungan hukum yang konkret, yaitu haknya.

¹⁷ *ibid*, hal 25

Menurut sistem publikasi negatif surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.¹⁸

Sistem pendaftaran tanah negatif berlaku di negara-negara eropa kontinental, seperti belanda dan indonesia sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu berdasarkan *overschrijvingsordonantie S. 1834/27*. Adapun cara pengumpulan data pada sistem ini ialah pendaftaran *deeds* atau perbuatan hukumnya.

Dapat disimpulkan bahwa terdapat kelebihan dan kelemahan dalam sistem publikasi positif ataupun dalam sistem publikasi negatif.

1. Kelebihan dan kelemahan sistem publikasi positif
 - a. Kelebihan
 - 1) Adanya kepastian hukum bagi pemegang sertifikat
 - 2) Adanya peranan aktif pejabat kadaster
 - 3) Mekanisme penerbitan sertifikat dapat dengan mudah diketahui publik.
 - b. Kelemahan

¹⁸ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1994, hal 94

- 1) Pemilik tanah yang sesungguhnya akan kehilangan haknya karena tanah tersebut telah ada sertifikat atas nama pihak lain yang tidak dapat diubah lagi
 - 2) Peranan aktif pejabat kadaster memerlukan waktu dan prasarana yang mahal dan
 - 3) Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang pengadilan administrasi
2. Kelebihan dan kelemahan sistem publikasi negatif
- a. Kelebihan
 - 1) Pemegang hak sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya
 - 2) Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertifikat dan
 - 3) Tidak ada batasan waktu bagi pemilik tanah sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertifikatkan pihak lain
 - b. Kelemahan
 - 1) Tidak ada kepastian atas keabsahan sertifikat karena setiap saat dapat/ mungkin saja digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya.
 - 2) Peranan pejabat pendaftaran tanah / kadaster yang pasif tidak mendukung ke arah akurasi dan

kebenaran data yang tercantum di dalam sertifikat dan

- 3) Mekanisme kerja pejabat kadaster yang demikian (kurang transparan) kurang dapat dipahami masyarakat awam.

Dalam praktiknya, kedua sistem ini tidak pernah digunakan secara murni. Sistem positif memberi beban terlalu berat kepada negara sebagai pendaftar. Apabila ada kesalahan dalam pendaftaran, negara harus menanggung akibat dari kesalahan itu. Untuk itu, penelitian dilakukan secara cermat yang mengakibatkan lambatnya proses pendaftaran. Oleh karena semua resiko tersebut, biasanya negara mengenakan biaya yang mahal saat pendaftaran untuk menyediakan suatu dana khusus menghadapi tuntutan ganti kerugian jika terjadi kesalahan pada pihak pejabat dalam melaksanakan pendaftaran.

Sistem publikasi di Indonesia menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 digunakan sistem campuran. Hal ini berarti bahwa pada dasarnya sistem negatif yang digunakan, tetapi diberi karakteristik positif yang dapat dilihat dari Pasal 19 UUPA ayat (2) yang menyebutkan bahwa pendaftaran tanah meliputi "pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat". Kata "kuat"

yang digunakan menjelaskan kekuatan alat bukti yang dihasilkan oleh kegiatan pendaftaran tanah.

Hal ini jelas menunjukkan bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang digunakan bukan sistem positif, jika digunakan sistem positif, alat bukti yang dihasilkan akan diberi sifat "mutlak". Sebaliknya, dengan menyatakan alat bukti tersebut sebagai alat bukti yang "kuat" maka bukan sistem negatif murni yang digunakan.¹⁹

1.5.1.6 Peraturan Pendaftaran Tanah

Dasar hukum mengenai pendaftaran tanah tertuang dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, Peraturan Pemerintah (PP) No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta Peraturan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1992.

PP No 24 Tahun 1997 merupakan peraturan induk untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 19 UUPA. Selain itu, dapat dijumpai pula peraturan-peraturan lainnya sebagai peraturan pelaksanaan pendaftaran tanah.

PP No 10 Tahun 1961 secara resmi mulai berlaku dan dilaksanakan pada tanggal 21 september 1961 di Pulau Jawa, Bali, dan Madura. Sementara itu, untuk daerah-daerah lainnya diberlakukan dan dilaksanakan secara bertahap.

¹⁹ *ibid*, hal 31

Dengan demikian, sekarang di seluruh Indonesia diberlakukan PP No 24 Tahun 1997.

Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur mengenai pendaftaran tanah antara lain :

1. Undang-Undang Pokok Agraria (PP) No 5 Tahun 1960 Pasal 19, Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38;
2. Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah;
3. Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN No 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997;
4. Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
5. Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN No 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 1998.²⁰

1.5.1.7 Pendaftaran Tanah Secara Sistemik Dan Secara Sporadik

1. Pendaftaran Tanah Secara Sistemik

Pendaftaran tanah secara sistemik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek

²⁰ *ibid*, hal 13

pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.²¹

a. Dasar Hukum Dan Pengertian Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Ketentuan-ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah secara sistematis dimuat dalam :

- 1) Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- 2) Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.
- 3) Pasal 13 sampai 31 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.
- 4) Pasal 46 sampai 72 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

²¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenadamedia, Jakarta, 2015, hal 306

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, 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 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.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ditetapkan 2 macam kegiatan pendaftaran tanah, yaitu *pertama* kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dan *kedua* kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan

melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

Menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

b. Pelaksana Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 atau Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.

Dalam kegiatan-kegiatan tertentu, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh pejabat lain, yaitu:

- 1) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

- 2) Panitia Ajudikasi
- 3) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)
- 4) Pejabat dari Kantor Lelang
- 5) Kepala Desa / Kepala Kelurahan

c. Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Prosedur pendaftaran tanah secara sistematis menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah:

- 1) Adanya suatu rencana kerja (Pasal 13 ayat 2 Peraturan Pemerintah no 24. Tahun 1997)
- 2) Pembentukan panitia adjudikasi (Pasal 8 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 3) Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 15 dan Pasal 16 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 4) Penetapan batas bidang-bidang tanah (Pasal 17 sampai dengan Pasal 19 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 5) Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 20 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 6) Pembuatan daftar tanah (Pasal 21 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 7) Pembuatan surat ukur (Pasal 22 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)

- 8) Pengumpulan dan penelitian data yuridis (Pasal 24 dan Pasal 25 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 9) Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran (Pasal 26 dan Pasal 27 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 10) Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis (Pasal 28 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 11) Pembukuan hak (Pasal 29 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 12) Penerbitan sertifikat (Pasal 31 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)²²

2. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual/massal (Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997). Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftaran tanahnya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara

²² Umar Said Sugiharto, Suratman Dan Noorhudha Muchsin, *Hukum Pengadaan Tanah*, Setara Press, Malang, 2015, Hal. 255

sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan secara perorangan atau massal.²³

a. Dasar hukum dan pengertian pendaftaran tanah secara sporadik

ketentuan-ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah secara sporadik dimuat dalam:

- 1) Pasal 1 angka 11 peraturan pemerintah no. 24 tahun 1997
- 2) Pasal 13 sampai dengan Pasal 32 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997
- 3) Pasal 73 sampai dengan Pasal 93 peraturan menteri agraria / kepala BPN no. 3 tahun 1997

Menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah no 24 tahun 1997, yang dimaksud dengan pendaftaran tanah secara sporadik adalah "kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

²³ Urip Santoso, *Op.cit.*, hal 306

Pada pendaftaran tanah secara sporadik, pemohon pendaftaran tanah baik yang bersifat individual (perseorangan) maupun massal (kolektif) menyiapkan dokumen-dokumen yang dibutuhkan, datang ke kantor pertanahan kabupaten / kota setempat untuk mengajukan permohonan agar tanahnya didaftar (disertifikatkan), dan menanggung seluruh biaya yang dibebankan kepada pemohon.

b. Pelaksana Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Dalam pendaftaran tanah secara sporadik, kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dibantu oleh pejabat lain, yaitu:

- 1) Panitia A
- 2) Pejabat pembuatan akta tanah (ppat)
- 3) Kepala desa/kepala kelurahan
- 4) Kepala kecamatan

c. Prosedur pendaftaran tanah secara sporadik menurut

Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997 adalah:

- 1) Pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan (Pasal 13 ayat 4 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 2) Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 15 dan Pasal 16 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)

- 3) Penetapan batas bidang-bidang tanah (Pasal 17 sampai Pasal 19 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 4) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran (Pasal 20 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 5) Pembuatan daftar tanah (Pasal 21 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 6) Pembuatan surat ukur (Pasal 22 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 7) Pembuktian hak baru (Pasal 23 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 8) Pembuktian hak lama (Pasal 24 dan Pasal 25 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 9) Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran (Pasal 26 dan Pasal 27 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 10) Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis (Pasal 28 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 11) Pembukuan hak (Pasal 29 dan Pasal 30 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)
- 12) Penerbitan sertifikat (Pasal 31 Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997)

Prosedur pendaftaran tanah secara sporadik menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/kepala bpn no. 3 tahun 1997 adalah :

- 1) Permohonan pendaftaran tanah secara sporadik (Pasal 73 sampai dengan Pasal 76 Peraturan Menteri agraria /kepala bpn no. 3 tahun 1997)
- 2) Pengukuran (Pasal 77 sampai Pasal 81 Peraturan Menteri agraria / kepala bpn no. 3 tahun 1997)
- 3) Pengumpulan dan penelitian data yuridis bidang tanah (Pasal 82 sampai dengan Pasal 85 Peraturan Menteri agraria / kepala bpn no. 3 tahun 1997)
- 4) Pengumpulan data fisik dan data yuridis, dan pengesahannya (Pasal 86 dan Pasal 87 Peraturan Menteri agraria / kepala bpn no. 3 tahun 1997)
- 5) Penegasan konversi dan pengakuan hak (Pasal 88 Peraturan Menteri agraria / kepala bpn no. 3 tahun 1997)
- 6) Pembukuan hak (Pasal 89 dan Pasal 90 Peraturan Menteri agraria / kepala bpn no. 3 tahun 1997)
- 7) Penerbitan sertifikat (Pasal 91 sampai dengan Pasal 93 Peraturan Menteri agraria / kepala bpn no. 3 tahun 1997)²⁴

²⁴ Umar Said Sugiharto, *Op.cit.*, hal 295

1.5.1.8 Hak Penguasaan Atas Tanah

1. Tanah Letter C

Letter C ini diperoleh dari kantor desa dimana tanah itu berada, letter C ini merupakan tanda bukti berupa catatan yang berada di Kantor Desa atau Kelurahan. Dalam masyarakat masih banyak yang belum mengerti apa yang dimaksud dengan buku letter C, karena didalam literatur ataupun perundang-undangan mengenai pertanahan sangat jarang dibahas atau dikemukakan. Mengenai buku letter C ini sebenarnya hanya dijadikan dasar sebagai catatan penarikan pajak, dan keterangan mengenai tanah yang ada dalam buku letter C itu sangatlah tidak lengkap.

Cara pencatatannya tidak secara teliti sehingga akan banyak terjadi permasalahan yang timbul dikemudian hari dikarenakan kurang lengkapnya data yang akurat dalam buku letter C tersebut. Adapun kutipan Letter C terdapat dikantor Kelurahan, sedangkan Induk dari Kutipan Letter C terdapat di Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan. Dan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah memiliki alat bukti berupa girik sebagai alat bukti pembayaran pajak atas tanah.²⁵

2. Tanah Girik

²⁵<http://notaris-sidoarjo.blogspot.com/2012/11/letter-c-dan-kepemilikan-hak-atas-tanah.html>. Diakses pada tanggal 2 Oktober 2018, Hari Selasa, Pukul 23.13 WIB

Girik ini bukanlah seperti sertipikat sebagai bukti kepemilikan tanah, melainkan hanya merujuk pada sebuah surat pertanahan yang menunjukkan penguasaan lahan untuk keperluan perpajakan. Di dalam surat ini dapat ditemui nomor, luas tanah, serta pemilik hak atas tanah karena jual-beli atau warisan. Kepemilikan tanah dengan surat girik ini sendiri harus ditunjang dengan bukti lain yaitu kepemilikan Akta Jual beli atau surat waris.²⁶

3. Tanah Petok D

Sebelum tahun 1960 atau sebelum UUPA terbit, surat Petok D memiliki kekuatan yang setara dengan sertipikat kepemilikan tanah. Namun setelah Undang-Undang Pokok Agraria berlaku pada 24 Desember 1960, kekuatan pembuktian tersebut tidak lagi berlaku. Kini, surat Petok D hanya dianggap sebagai alat bukti pembayaran pajak tanah oleh sang pengguna tanah. Jadi, surat ini sangat lemah jika difungsikan sebagai surat kepemilikan atas tanah. Akibat dari masih banyaknya masyarakat yang tidak tahu dengan adanya perubahan peraturan tersebut, surat Petok D kerap menjadi bukti yang menimbulkan permasalahan dalam jual-beli tanah.²⁷

²⁶<https://omtanah.com/2016/06/09/jenis-jenis-bukti-penguasaan-tanah/amp/>. Diakses pada tanggal 2 Oktober 2018, Hari Selasa, Pukul 23.23 WIB

²⁷ *Ibid*, Diakses pada tanggal 2 Oktober 2018, Hari Selasa, Pukul 23.31 WIB

1.5.2 Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

1.5.2.1 Pengertian Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah no 24 tahun 1997, yang dimaksud dengan pendaftaran tanah secara sporadik adalah "kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Pada pendaftaran tanah secara sporadik, pemohon pendaftaran tanah baik yang bersifat individual (perseorangan) maupun massal (kolektif) menyiapkan dokumen-dokumen yang dibutuhkan, datang ke kantor pertanahan kabupaten / kota setempat untuk mengajukan permohonan agar tanahnya didaftar (disertifikatkan), dan menanggung seluruh biaya yang dibebankan kepada pemohon.²⁸

1.5.2.2 Fungsi Sertifikat Hak-Hak Atas Tanah

Produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah berupa sertifikat hak atas tanah, mempunyai banyak fungsi bagi pemiliknya, dan fungsinya itu tidak dapat digantikan dengan benda lain. *Pertama*, sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Inilah fungsi yang paling utama sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c

²⁸ Umar Said Sugiharto, Suratman Dan Noorhudha Muchsin, *Hukum Pengadaan Tanah*, Setara Press, Malang, 2015, Hal. 242

Undang-Undang Pokok Agraria. Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah. Apabila telah jelas namanya tercantum dalam sertifikat itu.

Kedua, sertifikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Dengan demikian apabila pemegang hak atas tanah itu seorang pengusaha misalnya, sudah tentu akan memudahkan baginya mengembangkan usahanya itu karena kebutuhan akan modal mudah diperoleh. *Ketiga*, bagi pemerintah, adanya sertifikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung. Adanya sertifikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada Kantor Agraria.²⁹

1.5.2.3 Penerbitan Sertifikat Melalui Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Pendaftaran itu sendiri menyediakan suatu catatan menyeluruh secara umum, tujuan utama dari pendaftaran tanah adalah:

1. Untuk memelihara dan mengembangkan sistem pendaftaran tanah secara efisien;
2. Untuk menjamin hak-hak atas tanah secara sah menurut undang-undang atas nama;

²⁹ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hal. 58

3. Untuk mengakses ke informasi tanah secara akurat;
4. Untuk meningkatkan pemberian pelayanan.

Di dalam pendaftaran tanah dikenal sistem pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Di dalam pendaftaran tanah secara sporadik inisiatif datangnya dari pemilik tanah (secara individual) atau juga dilakukan oleh beberapa pemilik tanah (massal) dengan biaya dari si pemilik tanah.

Selama kurun waktu tahun 1981 sampai dengan 1985 jumlah sertifikat yang diterbitkan melalui pendaftaran tanah secara sporadik tercatat rata-rata berjumlah 250.000 rata-rata sertifikat setiap tahun, dan kemungkinan dalam perkembangannya penerbitan sertifikat akan mengalami peningkatan.

Penerbitan sertifikat tanah adalah hal terpenting bagi para pemilik tanah untuk dapat diterbitkan secara cepat dan biaya yang murah. Kehendak ini pun sangat dimaklumi, karena peraturan pendaftaran tanah pun memang sudah mengamanatkan demikian kepada Badan Pertanahan Nasional. Hal ini sesuai dengan asas-asas pendaftaran tanah, antara lain sederhana, dan terjangkau. Sederhana artinya

prosedur penerbitan sertifikat harus mudah dan dalam waktu yang tidak terlalu lama, sedangkan terjangkau artinya biaya pendaftaran tanah harus memperhatikan kemampuan masyarakat ekonomi lemah, khususnya golongan tidak mampu.

Faktor aman sebagai salah satu asas dan tujuan pendaftaran tanah haruslah diartikan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai keharusan berhati-hati, cermat dan teliti dalam memproses penerbitan sertifikat tanah dan pekerjaan pendaftaran tanah agar tercapai kebenaran mengenai siapa pemilik tanahnya dan apa yang menjadi objek miliknya mengenai luas, batas dan lokasi yang disebutkan dalam isi sertifikat. Asas aman juga dimaksudkan agar hasil proses pensertifikatan dan pendaftaran tanah memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemilik tanah dan sertifikat tanah itu sendiri.

Sebagian besar penyelenggaraan pendaftaran tanah sekarang ini melalui pendekatan sporadik yang berdasarkan permohonan masyarakat, hal ini disebabkan kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pendekatan sistematis terbatas. Biaya yang dipungut dari masyarakat dalam pendekatan sporadic adalah untuk pengukuran dan biaya panitia A, sedangkan untuk pendaftaran hak untuk tanah

tidak dipungut biaya. Untuk tanah Negara yang diberikan kepada masyarakat dengan sesuatu hak atas tanah dipungut BPHTB (Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan) (nilai tanah diatas 30 juta) dan uang pemasukan ke kas Negara yang besarnya tergantung dari jenis hak atas tanah dan luas tanahnya dan untuk luas tanahnya tidak lebih dari 200 meter persegi tidak dikenakan uang pemasukan.³⁰

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum (penelitian yuridis) yang memiliki suatu metode yang memiliki suatu metode yang berbeda dengan penelitian lainnya. Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.³¹

Agar tidak terjebak pada kesalahan yang umumnya terjadi dalam sebuah penelitian hukum dengan melaksanakan penggunaan format penelitian empiris dalam ilmu sosial terhadap penelitian normatif (penelitian yuridis normatif), maka penting sekali mengetahui dan menentukan jenis penelitian sebagai salah satu komponen dalam metode penelitian. Sebab ketetapan dalam metode penelitian akan sangat berpengaruh terhadap proses dan hasil dari suatu penelitian hukum.

³⁰ *Ibid*, hal 62

³¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hal. 57

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum deskriptif analisis. Penelitian hukum deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.

Jenis yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis empiris yang artinya menggunakan metode penelitian hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian nyata atau dapat dikatakan melihat bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat³². Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, penelitian yuridis empiris adalah penelitian yang berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat.³³

1.6.2 Sumber Data

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber data yang digunakan adalah sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer adalah kata-kata dan tindakan orang yang diamati atau diwawancarai.³⁴ Sedangkan data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen

³² Jonaedi Efendi, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Preradamedia Grup, Jakarta, 2016, hal. 150

³³ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hal. 112

³⁴ Nico Ngani, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Tim Pustaka Yustisia, Yogyakarta 2012, hal. 180

resmi, buku-buku, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan sebagainya³⁵.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang sifatnya mengikat dan berhubungan dengan permasalahan yang terkait, sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria
 - b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 - c. Peraturan Menteri Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan bahan hukum primer seperti buku-buku hukum yang ditulis oleh para ahli hukum, kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, disertasi hukum, tesis hukum, skripsi hukum, komentar undang-undang dan komentar putusan pengadilan, dan lain sebagainya³⁶.

Bahan hukum sekunder menawarkan manfaat-manfaat berupa :

- a. Membantu memperkenalkan isu-isu hukum yang akan diteliti;

³⁵ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2016, hal. 181

³⁶ *Ibid*, hal. 181

- b. Merupakan ikhtiar atau ringkasan keputusan-keputusan pengadilan, perundang-undangan dan regulasi-regulasi;
 - c. Memberikan analisis tentang perkembangan dan latar belakang sejarah;
 - d. Memberikan penjelasan terhadap konsep-konsep baru atau konsep-konsep yang sulit;
 - e. Memberikan deskripsi dan analisis hukum beserta perkembangannya;
 - f. Sebagai kutipan bahan hukum primer melalui catatan kaki atau notasi.
3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus (hukum) ensiklopedia.

1.6.3 Metode Pengumpulan Data dan Pengolaan Data

Untuk memperoleh bahan hukum yang diperlukan dalam penulisan proposal skripsi ini diperoleh dengan cara³⁷:

a. Studi Pustaka/Dokumen

Studi dokumen merupakan tahap awal dari setiap kegiatan penulisan hukum (baik normatif maupun sosiologis). Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari

³⁷ Johan, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016, hal. 169

bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian. Studi kepustakaan bagi penelitian hukum normatif, merupakan metode pengumpulan data yang membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.

b. Wawancara

Wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Metode pengumpulan data ini dilakukan dengan mengajukan pertanyaan atau tanya jawab secara langsung.

c. Observasi

Pengamatan yang dilakukan secara menyeluruh mengenai pendaftaran tanah secara sporadik di Kantor Badan Pertanahan Nasional Surabaya 1, sehingga hasil pengamatan sesuai dengan kenyataan yang menjadi sasaran pengamatan. Observasi akan dilakukan di seluruh kecamatan yang ada di Surabaya Selatan dengan

pengambilan sampel di setiap kecamatan dengan jumlah yang sama antara kecamatan satu dengan yang lainnya.

1.6.4 Metode Analisis Data

Pengolaan data dalam penelitian normatif lebih menekankan pada langkah-langkah spekulatif teoritis dan analisis normative kualitatif.³⁸ Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif analisis artinya memaparkan data sekunder, yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun studi dokumen, untuk kemudian disusun, dijabarkan, dan dilakukan interpretasi untuk memperoleh jawaban dan kesimpulan terkait permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

1.6.5 Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan proposal skripsi ini, penulis melakukan penelitian di beberapa Kantor Kecamatan di Kota Surabaya Selatan dengan alasan setiap orang yang akan melakukan pendaftaran tanahnya untuk pertama kali harus mendaftarkan dahulu tanahnya ke kecamatan di tempat tanah itu berada. Karena penelitian penulis di Kota Surabaya Selatan, maka Kecamatan yang dituju adalah Kecamatan yang berada di wilayah Surabaya Selatan.

1.6.6 Waktu Penelitian

Waktu penelitian ini adalah 2 (dua) bulan, dimulai dari bulan September 2018 sampai bulan November 2018. Penelitian ini mulai dilaksanakan pada tanggal 12 bulan September 2018 sampai tanggal

³⁸ J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hal. 3

5 bulan November 2018 pada minggu pertama, yang meliputi tahap persiapan penelitian yakni pengajuan judul (pra proposal), acc judul, permohonan surat ke Instansi, pencarian data, bimbingan penelitian, penulisan penelitian.

1.7 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah proposal skripsi ini, maka kerangka dibagi menjadi beberapa bab yang terdiri dari beberapa sub bab. Proposal skripsi dengan judul **“Implementasi Pendaftaran Tanah Secara Sporadik di Surabaya Selatan”**. Yang dalam pembahasannya dibagi menjadi III (tiga) bab, sebagaimana diuraikan secara menyeluruh tentang pokok permasalahan yang akan dibahas dalam proposal skripsi ini,

Bab Pertama, adalah sebagai bab pendahuluan, yang memuat latar belakang masalah dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian. Pendahuluan ini merupakan dasar pijakan untuk melangkah ke bab selanjutnya, pendahuluan ini ditulis dengan maksud sebagai pengantar untuk memudahkan pembaca agar mengerti garis besar permasalahan dalam proposal skripsi ini, yaitu implementasi pendaftaran tanah secara sporadik di Surabaya Selatan.

Bab Kedua membahas tentang implementasi pendaftaran tanah secara sporadik di Surabaya Selatan, bab ini akan dibagi menjadi dua sub-bab, sub-bab yang pertama membahas tentang pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik di Surabaya Selatan, sedangkan pada sub-bab yang

kedua membahas tentang analisis pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik di Surabaya Selatan.

Bab ketiga membahas tentang faktor pendukung dan penghambat implementasi pendaftaran tanah secara sporadik di Surabaya Selatan. Bab ini terbagi menjadi dua sub bab, sub bab pertama membahas tentang faktor pendukung pada pendaftaran tanah secara sporadik di Surabaya Selatan, dan di sub bab kedua membahas tentang faktor penghambat pendaftaran tanah secara sporadik di Surabaya Selatan

Bab keempat merupakan penutup yang berisi kesimpulan dari keseluruhan pembahasan permasalahan dalam skripsi dan juga saran untuk permasalahan saran untuk permasalahan dalam skripsi.