

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa Undang Undang Pokok Agraria merupakan perangkat Hukum yang mengatur di bidang pertanian dan menciptakan hukum tanah nasional yang tunggal, didasarkan pada hukum adat sebagai hukum yang asli yang disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern.

Pendaftaran tanah bagi pemilik tanah bertujuan untuk memperoleh sertipikat hak atas tanahnya dan memperoleh kepastian hukum yang kuat. Karena bidang pertanian ikut berperan, untuk itu dibutuhkan status hukum, kepastian hukum dari tanah tersebut serta kepemilikan secara hukum sebagaimana disebutkan dalam Undang Undang Pokok Agraria Pasal 19 ayat (1) yaitu bahwa :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”¹

Oleh karena sifat khusus dari tanah dan hubungan yang erat antara manusia dengan tanah, mempunyai hak atas tanah berarti memiliki kekayaan yang tidak ternilai harganya. Untuk menjamin kepastian hukum akan hak dari kekayaan yang tidak ternilai harganya itu, seseorang harus dapat memberikan bukti bahwa dialah yang mempunyai kekayaan itu. Tanpa bukti yang kuat

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta 2003, hal 558.

seseorang dapat kehilangan haknya, terutama jika ada orang lain yang mengklaim bahwa tanah itu adalah miliknya dan berhasil membuktikan kebenaran klaimnya itu. Disamping untuk kepastian hukum bagi status tanah tersebut, pendaftaran tanah juga untuk melindungi para pemegang hak atas tanah, agar kepemilikan haknya tidak terganggu oleh pihak-pihak yang berkepentingan terhadap tanahnya. Untuk itu ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria bahwa Pendaftaran tanah dalam Pasal ini meliputi :

Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Alat pembuktian diberikan berupa sertipikat sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 point 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, yaitu :

“Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”

Sertipikat hak atas tanah sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria merupakan alat bukti yang kuat, artinya selama tidak ada alat bukti yang lain yang menyatakan (membuktikan) ketidakbenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertipikat harus dianggap benar dan tidak perlu alat bukti tambahan. Sebagai alat bukti yang kuat, sertipikat² mempunyai arti yang sangat penting bagi perlindungan kepastian hukum pemegang hak atas tanah.

² UUPA Pasal 19 Ayat (1)

Didalam kenyataannya, meskipun telah diatur dalam Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan telah disempurnakan dalam Pasal 63 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, praktek pendaftaran/pensertipikatan hak atas tanah di Kabupaten Rembang menemui beberapa hambatan. Diantaranya terlihat bahwa masyarakat masih belum mematuhi agar pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah berjalan sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Adanya masyarakat yang belum mengetahui atau mematuhi aturan tersebut, dapat disebabkan karena sosialisasi terhadap aturan tersebut masih dirasakan kurang, atau kesadaran masyarakat akan arti pentingnya pendaftaran / pensertipikatan hak atas tanah masih rendah.

Hal ini mungkin berhubungan dengan budaya masyarakat setempat dalam hal praktek peralihan hak atas tanah dengan jual beli yang masih dilakukan dibawah tangan atau tidak dilakukan di hadapan PPAT. Mengingat sangat berartinya sertipikat hak atas tanah bagi pemiliknya, maka peranan Penyuluhan disini sangat penting, untuk itu penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul :

“Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Pensertipikatan Tanah Bekas Hak Milik Adat di Kabupaten Rembang ”

B. Rumusan Masalah

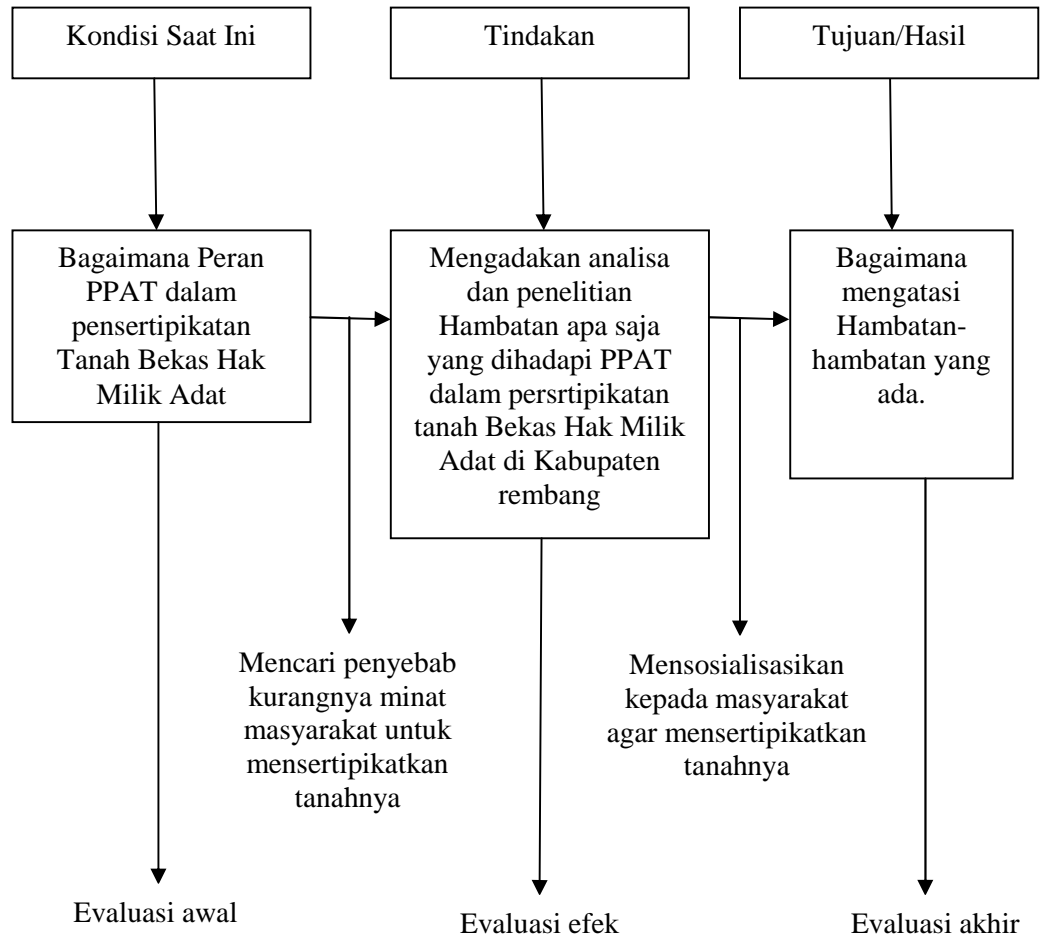
Dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimanakah peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pensertipikatan Tanah Bekas Hak Milik Adat di Kabupaten Rembang ?
- 2) Bagaimanakah hambatan-hambatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pelaksanaan Pensertipikatan Tanah Bekas Hak Milik Adat di Kabupaten Rembang.?
- 3) Bagaimana mengatasi hambatan-hambatan pelaksanaan pensertipikatan Tanah Bekas Hak Milik adat di Kabupaten Rembang ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

- a. Manfaat dari segi Teoritis Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai bahan kajian dalam rangka pengembangan keilmuan mengenai Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam persertipikatan Tanah Bekas Hak Milik Adat di Kabupaten Rembang.
- b. Manfaat Praktis dalam penelitian ini nantinya diharapkan dapat dijadikan sumber informasi dan tambahan pengetahuan serta kesadaran masyarakat di Kabupaten Rembang akan Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pensertipikatan Tanah Bekas Hak Milik Adat di Kabupaten Rembang.
- c. Hasil Penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai bahan kajian dalam rangka meningkatkan peran dan fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah baik dari segi teoritis/akademis maupun dari segi praktis.

D. Kerangka Konseptual



1. Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 diatur tugas pokok dan kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat suatu akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Perbuatan hukum yang dimaksud adalah jual beli, tukar menukar, hibah pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng), pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik, pemberian Hak Tanggungan, pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut diatas seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai kewenangan membuat *akta otentik* mengenai segala perbuatan hukum yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi jabatannya.³⁾

Sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau lebih dikenal Undang Undang Pokok Agraria. Di dalam peraturan tersebut untuk pertama kalinya Pejabat Pembuat Akta Tanah disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi pembuat akta tanah yang termaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebaskan hak atas tanah.

Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) lebih ditegaskan lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yaitu sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membantu Kepala Kantor Pertanahan

³)Internet ,*Tugas dan Wewenang PPAT*..DPC Perpah DIY. 07-12-2011 di akses pada Tangga, 02-03-2016

dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.

Perbuatan hukum yang dimaksud adalah jual beli, tukar menukar, hibah pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng), pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Pemberian Hak Tanggungan, Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Selain itu terdapat pula larangan-larangan bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk membuat akta yang belum jelas status hak atas tanahnya. Dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah harus menolak pembuatan akta, apabila terdapat hal-hal sebagai berikut :

- a. Hak atas tanah dalam sengketa
- b. Hak atas tanah dalam sitaan
- c. Hak atas tanah dikuasai negara

Melihat Peran dan fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah yang ada dikabupaten Rembang penulis ingin mencari penyebab minimnya minat masyarakat dalam mensertipikatkan tanahnya, dan kendala-kendala apa yang dihadapi masyarakat dalam mensertipikatkan tanahnya, terutama tanah – tanah bekas Hak Milik Adat. Dengan menggunakan deskriptif dan data sekunder (wawancara secara langsung) ke masyarakat Adat, juga melalui pendekatan Yuridis Normatif sesuai dengan Undang- undang yang berlaku. Setelah tahu penyebab minimnya minat masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya atau mensertipikatkan Tanahnya maka akan diambil langkah – langkah yang dapat

memacu minat masyarakat untuk segera mendaftarkan tanahnya agar memiliki sertipikat.

2. Pengertian Sertipikat Tanah

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan⁴)

Dalam Pasal 19 ayat (2) disebutkan yang dimaksud Hak Atas Tanah Meliputi :

- 1) Hak Milik (HM);
- 2) Hak Guna Bangunan (HGB);
- 3) Hak Guna Usaha (HGU);
- 4) Hak Pakai (HP);
- 5) Hak Pengelolaan (HPL);

Hak Atas Tanah adalah Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok – Pokok Agraria, selanjutnya disebut Undang Undang Pokok Agraria.

Hak Atas Tanah (obyek Pendaftaran Tanah) meliputi :

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai ;
- b. Tanah Hak Pengeloalaan ;
- c. Tanah Wakaf ;

⁴Lembaran Negara RI Nomor 59 Tahun 1997, *Agraria, Pertanahan, Pendaftaran, PPAT, UUPA, Serifikat*, Jakarta, 1997, hal.2.

- d. Hak Milik Atas satuan rumah susun ;
- e. Hak Tanggungan ;
- f. Tanah Negara .

3. Tanah Bekas Hak Milik Adat

Tanah dengan kedudukan Hak Milik sudah sejak dulu dikenal oleh masyarakat. Jadi tanah Hak Milik Adat bagi masyarakat Indonesia bukanlah suatu hal yang baru/asing. Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula, malah kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan dipandang dari segi ekonomis, umpamanya sebidang tanah itu dibakar, di atasnya dijatuhkan bom-bom, tentu tanah tersebut tidak akan lenyap, setelah api padam ataupun setelah pemboman selesai sebidang tanah tanah tersebut akan muncul kembali, tetap berwujud tanah semula. Kalau dilanda banjir misalnya, setelah airnya surut, tanah muncul kembali sebagai sebidang tanah yang lebih subur dari semula. Kecuali itu adalah suatu kenyataan bahwa tanah merupakan tempat tinggal keluarga dan masyarakat, memberikan penghidupan, merupakan tempat dimana para warga yang meninggal dunia dikuburkan; dan sesuai dengan kepercayaan merupakan pula tempat tinggal dewa-dewa pelindung dan tempat roh para leluhur bersemayam.

Tanah-tanah adat hampir semuanya belum didaftar karena tunduk pada hukum adat yang tidak tertulis. Sebelum Undang-undang Pokok Agraria berlaku, tanah tanah hak milik adat di Jawa, Madura dan Bali juga diadakan

kegiatan pendaftaran tanah, tetapi bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan melainkan diselenggarakan untuk keperluan pemungutan pajak tanah yaitu Landrente atau Pajak Bumi dan Verponding Indonesia.

E. Metode Penelitian

Sebelum menguraikan metode-metode yang digunakan dalam penelitian maka dalam penulisan ini akan terlebih dahulu memberi arti tentang metodologi penelitian. Metodologi penelitian merupakan penelitian yang menyajikan bagaimana atau prosedur maupun langkah-langkah yang harus diambil dalam suatu penelitian secara sistimatis dan logis, sehingga dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

1. Metode Pendekatan.

Metode pendekatan yang dipakai adalah metode pendekatan yuridis empiris⁵. Metode yuridis empiris adalah suatu metode pendekatan yang selain menekankan pada aturan Hukum sebagai norma juga menekankan pada pelaksanaan Hukum dalam masyarakat. Yuridis diartikan sebagai pendekatan yang dilakukan untuk menganalisa tentang sejauh manakah suatu peraturan atau perundang-undangan atau Hukum yang sedang berlaku secara efektif, sedangkan empiris diartikan sebagai proses pelaksanaan

⁵Ronny Hanitiyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dsan Jurimetri*, Ghalia Indonesia Jakarta, 1992 hal. 52

dalam kehidupan masyarakat.⁶Dalam penelitian ini disamping menggunakan metode-metode ilmu pengetahuan juga melihat kenyataan dilapangan.

2. Sumber dan jenis data

Adapun sumber dan jenis data data dalam penelitian ini menggunakan jenis sumber data Primer yang didukung dengan data sekunder yaitu data yang mendukung keterangan data primer yang diperoleh dari perpustakaan .

a) **Data primer**

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari hasil pengamatan dan wawancara.

b) **Data sekunder**

Adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengkaji, meneliti, dan menelusuri data sekunder mencakup :

- a. Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan topik pembahasan penelitian ini.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu menggunakan buku-buku, artikel ilmiah, majalah hukum yang terkait dan permasalahan.

c) **Metode Pengumpulan Data.**

1. Kepustakaan

Sejak berlakunya UUPA, peralihan hak atas tanah dapat dilakukan melalui jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan

⁶Soedjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia. Jakarta 1992 hal.52

perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik. Menurut Pasal 37 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, ditegaskan bahwa:

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Observasi

Tugas dan Pelaksanaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Menunjang Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah di Kabupaten Rembang, menunjukkan bahwa tugas dan pelaksanaan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam menunjang kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah di Kabupaten Rembang hampir sepenuhnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hasil analisis data, penulis berkesimpulan bahwa tugas dan pelaksanaan Pejabat Pembuat Akta Tanah telah sesuai dan menunjang pemeliharaan data pendaftaran tanah di Kabupaten Rembang. Selain itu penulis juga berkesimpulan bahwa disamping tugas pokok yang ada, Pejabat Pembuat Akta Tanah juga bertugas untuk melakukan pemeriksaan sertifikat, mengurus penyelesaian permohonan peralihan hak di Kantor Pertanahan serta memberikan

penyuluhan kepada masyarakat mengenai perbuatan hukum di bidang Pertanahan.

3. Wawancara.

a. Cara Wawancara

Cara wawancara dengan menggunakan cara terpimpin, yang mana penulis terlebih dahulu mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan yang dibutuhkan dalam wawancara dengan tidak mengurangi kebebasan dalam proses wawancara yang dilakukan secara langsung dengan sumber datanya.

b. Sampel

Sample yang diambil sesuai dengan korelasi, komprehensi dan kapabilitasnya, yang ditujukan kepada Kepala Desa dan Perangkat Desa, serta aparatur yang terkait.

d) Metode analisis Data

Data yang digunakan dalam penelitian adalah metode kualitatif, yaitu untuk memberikan pengertian dan pemahaman mengenai kendala-kendala apa yang dihadapi masyarakat sehingga tidak dapat terbit sertipikat yang telah dimohonkan.

F. Sistematika Penulisan

Untuk dapat memberikan gambaran yang komprehensif, maka penyusunan hasil penelitian perlu dilakukan secara runtut dan sistematis sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan diuraikan mengenai

Latar Belakang Masalah;

Perumusan Masalah;

Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian;

Kerangka Konseptual;

Sistematika Penulisan Tesis;

BAB II, Tinjauan Pustaka

Tinjauan Umum tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah;

Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah;

Tinjauan Umum tentang Tanah Bekas Hak Milik Adat;

Tinjauan Umum tentang Jual Beli;

Hukum Pertanahan Menurut Syariah Islam;

BAB III berisi membahas mengenai hasil penelitian, dalam hal ini akan diuraikan hasil penelitian dan pembahasan yang berupa data-data yang diperoleh yang berisikan tentang Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pensertipikatan Tanah Bekas Hak Milik Adat Di Kabupaten Rembang.

BAB IV dalam Bab ini merupakan bab Penutup yang berisi tentang Simpulan dan Saran .