

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dengan semakin pesatnya perkembangan pembangunan di segala bidang baik di daerah perkotaan maupun pedesaan, tanah mempunyai arti dan kedudukan yang sangat penting, mendasar dan asasi dalam kehidupan manusia, tanah menjadi salah satu faktor dalam menciptakan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan, keberlanjutan dan harmoni dalam kehidupan. Oleh karena itu jika tidak tertata dengan baik tentang kepemilikan, pemanfaatan dan penggunaannya, maka akan berpotensi menimbulkan sengketa dan konflik pertanahan.

Tanah sangat berkaitan erat hubungannya dengan masyarakat terutama dalam kehidupan sehari-hari dan menjadi bagian dari kehidupan manusia yang mendasar. Dalam berbagai aspek kehidupan manusia selalu membutuhkan tanah sebagai tempat atau ruang untuk melaksanakan pembangunan dan berbagai aktivitas manusia dalam kehidupan sehari-hari.

Hukum pertanahan dalam Islam didefinisikan sebagai hukum-hukum Islam mengenai tanah dalam kaitannya dengan hak kepemilikan (milkiyah), pengelolaan (tasharruf), dan pendistribusian (tauzi) tanah. Tanah diberikan secara langsung oleh Allah SWT maka penggunaannya tidak boleh sembarangan, sebagaimana tercantum dalam Al-Qur'an Surat Al-A'raf ayat 128 yang artinya : “ Sesungguhnya bumi (ini)

kepunyaan Allah; dipusakakan-Nya kepada siapa yang dikehendaki-Nya dari hamba-hamba-Nya. Dan kesudahan yang baik adalah bagi orang-orang yang bertakwa.”¹

Seiring bertambahnya jumlah penduduk kebutuhan manusia terhadap tanah terus meningkat dari waktu ke waktu, di sisi lain jumlah tanah tetap, peningkatan permintaan tanah yang tidak seimbang dengan ketersediaan tanah menyebabkan harga tanah terus meningkat dari tahun ke tahun. Peningkatan kebutuhan akan tanah dan harga tanah inilah yang menyebabkan masyarakat cenderung tertarik untuk berinvestasi tanah sebagai nilai ekonomis, hal ini pula yang menyebabkan jumlah peralihan hak atas tanah di masyarakat terus meningkat terutama di daerah perkotaan.

Dalam hubungan ini Van Dijk berpendapat bahwa : “Tanah merupakan modal yang terutama dan untuk sebagian besar wilayah Indonesia ini tanahlah yang merupakan modal satu-satunya”.²

Oleh karena itu status hak atas tanah menjadi demikian penting dan krusial, maka menuntut pemilik tanah dan badan hukum untuk memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah, untuk itu pemerintah telah mengatur hubungan bangsa Indonesia dengan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) Tahun 1945, yang berbunyi : ”Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

¹ Al-quran surat Al-A’araf : 128

² Adijani al-Alabij, 2002, *Perwakafan Tanah di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, h.1.

Penjabaran selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang dinyatakan berlaku sejak tanggal 24 September 1960, di dalamnya mencakup Agraria Administratif dan hukum Agraria Perdata, dengan peraturan pelaksanaannya.

Dalam bidang pertanahan terdapat kegiatan pendaftaran tanah yang dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum hak atas tanah kepada pemilik tanah, satuan rumah susun atau dalam peralihan hak lainnya, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah ini Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dibantu oleh pejabat publik lain dalam penyediaan akta tanah, agar dapat lebih mudah dan ringan dalam melakukan pendaftaran tanah khususnya dalam proses peralihak hak atas tanah. Mengingat tidak sedikit orang yang memiliki tanah atau pemegang hak atas tanah ingin mendaftarkan tanahnya guna mendapat kepastian hukum atas tanahnya. Pejabat publik yang membantu Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Cq. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota dalam hal ini adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang diangkat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pejabat Pembuat Akta Tanah memiliki tugas untuk membuat akta tanah, yang akta tanah tersebut bersifat otentik yakni sangat diakui keabsahannya.

Peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena 2 (dua) hal yaitu terjadi karena peristiwa hukum dan karena perbuatan hukum. Peralihan hak atas tanah karena peristiwa hukum adalah peralihan hak yang terjadi karena meninggalnya seseorang, sedangkan peralihan hak atas tanah karena perbuatan hukum adalah peralihan hak atas tanah yang dilakukan oleh para pihak yang menyebabkan beralihnya hak atas tanah tersebut diantaranya jual beli, hibah, tukar menukar dan pembagian hak bersama.

Dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah karena perbuatan hukum, Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut dengan PPAT) diberikan tugas dan kewenangan untuk membuat alat bukti mengenai pemindahan hak atas tanah karena perbuatan hukum tertentu, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi :

Peralihan hak atas tanah dan 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.

Sejalan dengan ketentuan tersebut di atas, peralihan hak atas tanah yang terjadi karenan perbuatan hukum hanya dapat dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, disebutkan bahwa : “ Pejabat Pembuat Akta Tanah, selajutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Kegiatan bermuamalah juga diperintahkan oleh Allah SWT. untuk dicatat sebagaimana tercantum dalam Al Qur'an Surat Al Baqarah 1: 282 yang artinya :

Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. Dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, meka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berhutang itu mengimlakkan (apa yang akan ditulis itu), dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya, dan janganlah ia mengurangi sedikitpun daripada hutangnya. Jika yang berhutang itu orang yang lemah akalnya atau lemah (keadaannya) atau dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur. Dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari orang-orang lelaki (di antaramu). Jika tak ada dua oang lelaki, maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksi-saksi yang kamu ridhai, supaya jika seorang lupa maka yang seorang mengingatkannya. Janganlah saksi-saksi itu enggan (memberi keterangan) apabila mereka dipanggil; dan janganlah kamu jemu menulis hutang itu, baik kecil maupun besar sampai batas waktu membayarnya. Yang demikian itu, lebih adil di sisi Allah dan lebih menguatkan persaksian dan lebih dekat kepada tidak (menimbulkan) keraguanmu. (Tulislah mu'amalahmu itu), kecuali jika mu'amalah itu perdagangan tunai yang kamu jalankan di antara kamu, maka tidak ada dosa bagi kamu, (jika) kamu tidak menulisnya. Dan persaksikanlah apabila kamu berjual beli; dan janganlah penulis dan saksi saling sulit menyulitkan. Jika kamu lakukan (yang demikian), maka sesungguhnya hal itu adalah suatu kefasikan pada dirimu. Dan bertakwalah kepada Allah; Allah mengajarmu; dan Allah Maha Mengetahui segala sesuatu.³

³ Al Qur'an Surat Al Baqarah 1: 282

Dari ayat di atas menerangkan mengenai perlunya seseorang atau para pihak untuk menuliskan transaksinya sebagai bukti tertulis atas transaksi atau perjanjian yang telah dilakukan dalam hal ini adalah seorang PPAT.

PPAT mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah, hal ini sebagaimana di atur dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang berbunyi :

PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Hak Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Perbuatan hukum mengenai hak atas tanah yang dapat dilakukan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (2) PP No. 37 Tahun 1998, adalah sebagai berikut :

1. Jual Beli;
2. Tukar menukar;
3. Hibah;
4. Pemasukan ke dalam perusahaan;
5. Pembagian hak bersama;
6. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah hak Milik;
7. Pemberian hak tanggungan;
8. Pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

Dalam rangka pelaksanaan tugas pokoknya Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.

Selain tugas pokok dan kewenangan tersebut di atas, Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat merangkap jabatan sebagai Notaris, Konsultan atau Penasehat Hukum hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, dengan demikian semakin luas tugas dan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dilaksanakan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sedangkan ketentuan persyaratan, biaya, dan waktu pelayanan pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.

Dalam hal peralihan hak karena jual beli, kondisi di lapangan masih kurangnya kesadaran masyarakat untuk melakukan perbuatan hukum yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, misalnya melakukan perjanjian jual beli tanah di depan pejabat yang berwenang yakni di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, atau misalnya dalam suatu proses jual beli tanah ternyata si pembeli tanah tidak segera melakukan balik nama yang tentu saja hal ini akan menjadi suatu kerawanan pada masa yang akan datang karena akan berpotensi menimbulkan sengketa dan konflik pertanahan.

Demikian pula dalam prakteknya pelaksanaan pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional C.q. Kantor Pertanahan khususnya Kantor Pertanahan Kota

Semarang waktu yang dibutuhkan untuk penyelesaian pendaftaran tanah masih belum sesuai harapan masyarakat dan PPAT di Kota Semarang, masyarakat pengguna layanan dan para Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Semarang merasa dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah masih lama belum sesuai dengan ketentuan, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya jumlah volume permohonan pendaftaran tanah tidak sebanding dengan jumlah sumber daya manusia, kurangnya sarana dan prasarana pendukung antara lain kurangnya jumlah loket pelayanan, lambatnya jaringan komputer pelayanan sehingga masyarakat harus menunggu lama untuk mendapat pelayanan pertanahan, sarana dan berkas permohonan yang diajukan tidak lengkap sehingga ada kalanya menunggu untuk dilengkapi oleh masyarakat pengguna layanan atau PPAT.

Berdasarkan hal tersebut di atas, peneliti tertarik untuk membuat suatu karya ilmiah dalam bentuk Tesis dengan judul : **”PELAKSANAAN TUGAS POKOK DAN KEWENANGAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH DALAM PROSES PENDAFTARAN JUAL BELI TANAH SESUAI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 37 TAHUN 1998 (Studi Kasus di Kantor Pertanahan Kota Semarang)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang penulisan di atas, maka akan diangkat pokok permasalahan ke dalam susunan rumusan masalah berikut ini :

1. Bagaimanakah pelaksanaan tugas pokok dan kewenangan pejabat pembuat akta tanah dalam proses pendaftaran jual beli tanah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 ?
2. Bagaimana hambatan dalam pelaksanaan tugas pokok dan kewenangan pejabat pembuat akta tanah dalam proses pendaftaran jual beli tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang ?
3. Solusi apa yang dilakukan guna mengatasi hambatan dalam pelaksanaan tugas pokok dan kewenangan pejabat pembuatan akta tanah dalam proses pendaftaran jual beli tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada rumusan masalah yang diangkat di atas, maka tujuan dari penelitian yang hendak dicapai adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai pelaksanaan tugas pokok dan kewenangan pejabat pembuat akta tanah dalam proses pendaftaran jual beli tanah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai hambatan dalam pelaksanaan tugas pokok dan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam proses pendaftaran jual beli tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang;
3. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai solusi yang dilakukan guna mengatasi hambatan dalam pelaksanaan tugas pokok dan kewenangan Pejabat

Pembuatan Akta Tanah dalam proses pendaftaran jual beli tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

D. Manfaat Penelitian

Dengan tercapainya tujuan Penelitian sebagaimana tersebut diatas, maka hasil penelitian diharapkan bermanfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis diharapkan penelitian ini sebagai suatu masukan untuk pengembangan ilmu Hukum ke PPAT an serta pengetahuan hokum khususnya hokum perdata yang berhubungan dengan hokum agrarian dan hokum perikatan jual beli ;

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini sangat bermanfaat bagi peneliti sendiri, masyarakat/pengguna layanan pertanahan, Pejabat Pembuat Akta Tanah, penegak hokum dan sebagai masukan terutama bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional dalam rangka pelaksanaan tugas pokok Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam pelaksanaan tugas pokok dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah jo Peraturan Kepala BPN RI Nomor 1 Tahun

2005 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.

E. Kerangka Konseptual

1. Pelaksanaan Tugas Pokok dan Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pejabat Pembuatan Akta Tanah selanjutnya disebut dengan PPAT sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Rumah Susun.

Sedangkan tugas pokok PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat 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 jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*), pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik, pemberian Hak Tanggungan, dan pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

PPAT selain mempunyai tugas pokok juga mempunyai kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun

1998 yaitu membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng), pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik, pemberian Hak Tanggungan, dan pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di daerah kerjanya.

2. Pendaftaran Jual Beli Tanah

Yang dimaksud dengan 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 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.

Pengertian pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah : “Merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur, terus menerus untuk mengumpulkan, menghimpun dan menyajikan mengenai semua tanah atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah.”⁴

⁴ Boedi Harsono, 2000, *Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Penerbit Djambatan, Jakarta, h. 682.

Pengertian jual beli tanah adalah perbuatan hukum pemindahan hak dengan pembayaran tunai, artinya harga yang disetujui bersama dibayar penuh pada saat dilakukan jual beli tanah bersangkutan.

Sedangkan pengertian tanah sebagaimana dijelaskan dalam kamus pertanahan adalah permukaan bumi, tanah adalah suatu area yang memiliki tiga dimensi, tidak bergerak dan tidak dapat dihancurkan, yang meliputi sebagian permukaan bumi, ruang di atas dan di bawah tersebut, dan segala sesuatu hidup di atasnya atau secara permanen melekat padanya, dapat dibedakan dengan batas-batas atau kepemilikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 adalah Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Kantor Pertanahan adalah Instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Sebagian kegiatannya yang berupa pengumpulan data fisik tanah yang haknya didaftar, dapat ditugaskan kepada swasta.

Hal di atas sebagaimana di atur dalam pasal 19 UUPA yang menjelaskan bahwa : “Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah dalam hal ini Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional”.

Dalam hal pendaftaran hak dan pendaftaran peralihan hak dapat dibedakan dalam dua tugas, yaitu:

1. Pendaftaran Hak atas Tanah, adalah pendaftaran hak untuk pertama kalinya atau pembukuan suatu hak atas tanah dalam daftar buku tanah.
2. Pendaftaran Peralihan Hak atas Tanah⁵

Kewajiban pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*. Kewajiban bagi pemegang Hak Milik, pemegang Hak GunaUsaha, dan pemegang Hak Guna Bangunan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya.⁶

Mengenai pentingnya pendaftaran tanah, Bachsan Mustafa berpendapat bahwa, pendaftaran tanah akan melahirkan sertipikat tanah, mempunyai arti untuk memberikan kepastian hukum, karena hukum jelas dapat diketahui baik identitas pemegang haknya (subjeknya) maupun identitas tanahnya.⁷

⁵ Ali Achmad Chomsah, 2004, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia), Jilid 2*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, hal. 37.

⁶ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hal 2.

⁷Bachsan Mustafa, 2000, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Remaja Karya CV, Bandung, h. 58.

Menurut Boedi Harsono, Sistem pendaftaran tanah ada 2 (dua) macam yaitu⁸ :

1. Sistem Pendaftaran Hak (*Registration of Titles*).
2. Sistem Pendaftaran Akta (*Registration of Deeds*).

Tujuan pendaftaran tanah juga untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanah dipertegas dengan dimungkinkannya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisik atau data yuridisnya belum lengkap atau masih bersengketa, walaupun untuk tanah-tanahyang demikian belum dikeluarkan sertipikat tanda bukti haknya.⁹

Untuk memperoleh kekuatan hukum atas pendaftaran tanah maka diperlukan pengesahan oleh pejabat yang berwenang di bidang pendaftaran tanah, sehingga hasilnya akan digunakan sebagai data bukti. Pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, antara lain : pejabat pembuat Akta Ikrar Wakaf (membuat akta ikrar wakaf), pejabat lelang (membuat risalah lelang) dan Notaris (membuat SKMHT).¹⁰

⁸ Boedi Harsono, 2000, *Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, h. 430.

⁹ Eddy Ruchiyat, 2004, *Sistem Pendaftaran Tanah Sebelum dan Sesudahnya Berlakunya UUPA*, Armico, Bandung, h.45.

¹⁰ Direktur Pendaftaran Hak Tanah dan Guna Ruang. 2014. *Menyiapkan PPAT yang Berkompeten Bagi Mahasiswa Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum Unissula*, DPHTGR dan Unissula, Semarang, h.5

Rangkaian pendaftaran tanah dimulai dari akta-akta tanah yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang kemudian dijadikan dasar pendaftarannya di Kantor Pertanahan, sehingga jika akta-akta tanah tidak dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, maka tidak dapat didaftarkan. Menurut Paulus Effendi Lotulung, kepastian Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat dikategorikan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang menjalankan kegiatan yang menjalankan urusan pemerintahan berupa rangkaian proses pendaftaran tanah. Sekalipun Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Tata Usaha Negara namun akta-akta PPAT bukan merupakan suatu *beschikking* (keputusan) yang bersifat sepihak, namun tetap merupakan perbuatan hukum yang yang bersifat kontraktual, sehingga Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak dapat digugat melalui PTUN.¹¹

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dijelaskan bahwa akta jual beli tanah akta otentik yang dibuat oleh PPAT, di mana memiliki fungsi antara lain:

1. Akta PPAT membuktikan secara otentik telah terjadinya jual beli sebidang tanah tertentu, pada hari tertentu, oleh pihak-pihak tertentu yang disebut di dalamnya.
2. Adanya bukti berupa suatu akta PPAT merupakan syarat bagi pendaftaran jual belinya oleh Kepala Kantor Pertanahan.

¹¹Paulus Effendi Lotulung, *Pengertian Pejabat Tata Usaha Negara Dikaitkan Dengan Fungsi PPAT Menurut PP No 10 Tahun 1961*, makalah, Surabaya 1 Juni 1966, h.3.

3. Dilakukannya jual beli di hadapan PPAT, dengan akta PPAT sebagai buktinya bukan merupakan sahnya jual beli yang dilakukan.
4. Sahnya jual beli ditentukan oleh terpenuhinya syarat-syarat materiil bagi jual beli:
 - a. Syarat-syarat umum bagi sahnya suatu perbuatan hukum (Pasal 1320 KUHPerduta);
 - b. Pembeli memenuhi syarat bagi pemegang hak atas tanahnya;
 - c. Tidak dilanggar ketentuan *Landreform*;
 - d. Dilakukan secara tunai, terang, dan nyata. (Kpts MA 123/K/1970).
5. Jual beli yang dilakukan di hadapan Kepala Desa adalah sah menurut hukum, bilamana dipenuhi syarat-syarat materiilnya yang disebutkan di atas. Jual beli yang dilakukan di hadapan Kepala Desa memenuhi syarat terang, artinya tidak dilakukan secara sembunyi-sembunyi. Tetapi Kepala Kantor Pertahanan akan menolak untuk mendaftarnya.

Sedemikian pentingnya akta yang dibuat di hadapan PPAT dalam rangka peralihan hak atas tanah, juga tidak terlepas karena akta PPAT adalah akta otentik dan sebagai sebuah akta otentik terdapat persyaratan ketat dalam hal prosedur pembuatan, bentuk dan formalitas yang harus dilakukan agar akta tersebut berhak disebut sebagai akta otentik. Tata cara pembuatan akta PPAT dibuat dengan bentuk yang ditetapkan oleh Menteri dengan menggunakan formulir yang disediakan yang diatur dalam Pasal 21 PJPPAT Jo. Pasal 96 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN RI No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24

Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PMNA/Ka BPN 3/1997).

Sehingga Kewenangan PPAT untuk membuat akta, mutlak merupakan kewenangan yang melekat pada jabatan PPAT dan kewenangan itu tidak pernah menjadi kewenangan Badan Pertanahan Nasional, karena dalam keputusan Presiden RI Nomor 26 Tahun 1988 dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, tidak ada satu pasal pun yang menegaskan bahwa PPAT lahir secara atributif atau delegatif dari kewenangan Badan Pertanahan Nasional, namun PPAT lahir dari *Policy Rules* Pemerintah secara langsung, sehingga dengan demikian dapat dikatakan PPAT bukan subordinasi dari Badan Pertanahan Nasional.¹²

Sebagai bahan acuan penelitian ini adalah hasil penelitian sebelumnya yang relevan namun tidak sama yakni Tesis dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Reza Febriantina, dengan judul tesis : Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Pembuatan Akta Otentik, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2010.

F. Metode Penelitian

Penelitian adalah kegiatan ilmiah yang mempergunakan pengetahuan yang menggunakan sumber-sumber primer dengan tujuan untuk menentukan prinsip-prinsip

¹²Habib Adjie, *Telaah Ulang: Kewenangan PPATU untuk Membuat Akta, Bukan Mengisi Blanko/Formulir Akta*, Renvoi 3.44.IV (Januari 2007), h.20.

umum serta mengadakan ramalan generalisasi sampel yang diteliti. Oleh karena penelitian sebagai sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan analisis dan konstruktif terhadap data yang telah dikumpulkan dan diperoleh.

Dalam Penelitian ini penyusun menggunakan metode :

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini akan digunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis ini menekankan dari segi pengambilan poin-poin penting dalam perundang-undangan dan peraturan-peraturan serta norma-norma hukum yang relevan dengan permasalahan ini, yang bersumber pada data sekunder. Sedangkan pendekatan sosiologis yaitu pendekatan konteks sosial dalam masyarakat.

Hal tersebut sesuai dengan pendapat Burhan Ashofa yang menjelaskan bahwa pendekatan yuridis sosiologis dimanfaatkan untuk menganalisis dan memberikan jawaban tentang masalah hukum sesuai dengan target yang dituju.¹³ Faktor yuridis disesuaikan pada dasar ketentuan hukum yang berlaku berkaitan dengan praktik pelaksanaan tugas pokok dan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam proses pendaftaran hak jual beli tanah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang dalam hal ini penulis mengambil lokasi penelitian di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

¹³ Burhan Ashshofa. 2007. *Metode Penelitian*. Media Press. Semarang, h. 46.

Selanjutnya menurut Amiruddin menjelaskan bahwa :

Penelitian yuridis sosiologis adalah penelitian hukum yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau lapangan. Meneliti efektivitas suatu undang-undang (dalam penelitian ini difokuskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998) dan penelitian yang ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari suatu studi dokumen, pengamatan (observasi) dan wawancara (*interview*).¹⁴

2. Spesifikasi Penelitian.

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian deskriptif analitis yaitu penelitian dengan melukiskan fakta-fakta yang berupa data sekunder seperti bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Penelitian deskriptif analitis sebagaimana yang dikemukakan oleh Sugiyono¹⁵ adalah penelitian yang menggambarkan secara sistematis dan akurat mengenai fakta-fakta dan gejala-gejala lainnya yang terkait dengan masalah penelitian.

Maka mengacu pada hal di atas penelitian deskriptif ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara lengkap dan sistematis mengenai pelaksanaan tugas pokok dan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam proses pendaftaran jual beli tanah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 (studi kasus di Kantor Pertanahan Kota Semarang).

3. Sumber dan Jenis Data

a. Data Primer

¹⁴ Amiruddin dan Asikin Zainal H. 2012. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 37.

¹⁵ Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R& B*, Alfa Beta, Bandung, h. 45.

Data primer adalah merupakan data hasil penelitian lapangan yang akan dilakukan bersumber dari pengamatan dan wawancara dengan Pegawai Kantor Pertanahan Kota Semarang, Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kota Semarang dan Masyarakat pengguna layanan / pemohon.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian pustaka dengan cara mempelajari dan memahami buku-buku atau literatur-literatur maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menunjang penelitian ini. Adapun jenis data sekunder dalam penelitian ini yang terdiri dari :

- 1) Bahan Hukum Primer, meliputi :
 - a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - b) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
 - d) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - e) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah

Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

f) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

2) Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang bersifat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, ini dapat berupa :

- a) Buku-buku ilmiah;
- b) Makalah-makalah yang berkaitan dengan pokok bahasan;
- c) Hasil-hasil seminar, penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier.

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan-bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa dan kamus pertanahan.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis standar untuk memperoleh data yang diperlukan, yang ada hubungannya dengan permasalahan yang akan dipecahkan.

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Kepustakaan

Dilakukan dengan cara pengumpulan bahan pustaka yang didapat dari literatur atau buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan, dan peraturan perundang-undangan dengan membaca, memahami, mempelajari, mengutip bahan-bahan yang berhubungan dengan permasalahan.

Observasi

Pengumpulan data dengan cara observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan dan pencatatan terhadap segala sesuatu yang berkaitan dengan permasalahan.

. **Wawancara** Wawancara merupakan kegiatan tanya jawab dengan responden yang dijadikan informan atau narasumber secara bebas terpimpin, yaitu hanya memuat garis besar pertanyaan yang mengarah pada permasalahan dengan alat pengumpul data berupa pokok-pokok pertanyaan dengan sistem terbuka untuk memberikan kebebasan bagi narasumber untuk menjawab pertanyaan sesuai dengan pendapatnya. Wawancara ini akan dilakukan antara lain dengan :

- 1) Pegawai Kantor Pertanahan Kota Semarang yaitu :
 - a) Sepyo Achanto, SH., MH (Kepala Seksi HTPT)
 - b) Agung Basuki, S.ST., MH (Kaubsu Peralihan Hak dan PPAT)
 - c) Sri Sunarni, S.ST (Petugas Loker/Koreksi Berkas Permohonan)
- 2) Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kota Semarang yaitu :
 - a) Subyanto, SH., M.Kn
 - b) Tuty Wardhani, SH., M.Kn
 - c) Kusmijati Halim, SH., M.Kn
- 3) Masyarakat pengguna layanan / pemohon yaitu :
 - a) Nyonya Neni
 - b) Tuan Ahmad
 - c) Tuan Dodi

5. Penentuan Sampel

Dalam menentukan informan atau narasumber dilakukan dengan menggunakan teknik *purposive non random sampling* yaitu suatu teknik pengambilan sampel yang didasarkan pada tujuan tertentu berdasarkan koneksitas, kapasitas, kapabilitas, kompetensi dan korelasi sampel.

Dengan demikian, teknik *sampling* yang digunakan, adalah teknik *sampling non-probabilitas* dengan cara *purposive sampling*, yakni sampel diambil berdasarkan pertimbangan-pertimbangan subyektif dari peneliti, jadi dalam hal ini penelitian menentukan sendiri responden mana yang dianggap dapat mewakili

populasi.¹⁶ Teknik pengambilan sampel berdasarkan koneksitas, kapasitas, kapabilitas, kompetensi dan korelasi sampel, yang diharapkan akan mendukung pengumpulan data yang lebih efektif dan efisien. Sampel yang ditetapkan adalah 3 (tiga) orang mewakili Pejabat Pembuat Akta Tanah Kota Semarang dan 3 (tiga) orang mewakili pegawai Kantor Pertanahan Kota Semarang, dan 3 (tiga) orang mewakili pemohon.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan cara analisis deskriptif kualitatif, yaitu dengan cara menguraikan hasil penelitian secara terperinci dalam bentuk kalimat per kalimat sehingga memperoleh gambaran umum yang jelas dari jawaban permasalahan yang akan dibahas dan dapat ditemukan suatu simpulan.

Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

Sedangkan dalam menarik simpulan dari analisis tersebut menggunakan cara berfikir deduktif yaitu cara berfikir dalam menarik simpulan atas faktor-faktor yang bersifat umum, lalu ditarik simpulan yang bersifat khusus yang merupakan jawaban permasalahan berdasarkan hasil penelitian.

G. Sistematika Penulisan

¹⁶ *Ibid.*, h. 91

Sistematika penulisan ini terdiri dari lima bab, dimana masing-masing bab akan diuraikan mengenai pokok-pokok pentingnya saja, adapun uraian bab-bab tersebut adalah :

Bab I, Pendahuluan, berisi gambaran awal penelitian, yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II diuraikan mengenai Tinjauan Umum, yang meliputi Tinjauan Umum Tugas Pokok Pejabat Pembuat Akta Tanah, Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Jual Beli Tanah, Pendaftaran Tanah, Pendaftaran Jual Beli Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Bab III diuraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan, yang meliputi Pelaksanaan Tugas Pokok dan Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Proses Pendaftaran Jual Beli Tanah Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, Hambatan Dalam Pelaksanaan Tugas Pokok dan Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Proses Pendaftaran Jual Beli Tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang, Solusi Yang Dilakukan Guna Mengatasi Hambatan Dalam Pelaksanaan Tugas Pokok dan Kewenangan Pejabat Pembuatan Akta Tanah Dalam Proses Pendaftaran Jual Beli Tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Bab IV Penutup, merupakan bab yang berisi Simpulan dan Saran.