

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah di seluruh wilayah Indonesia sebagai karunia Tunah Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia merupakan salah satu unsur utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa Indonesia sepanjang masa, tujuannya adalah dipergunakan untuk tercapainya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata baik materiil maupun spiritual sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang isinya : “ Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat ”.

Negara Indonesia adalah negara agraris yang mayoritas penduduknya bercocok tanam. Disamping itu tanah juga digunakan sebagai lahan pembangunan untuk gedung perkantoran, pertokoan, industri, serta merupakan tempat tinggal manusia. Menanggapi arti penting masalah tanah dalam kehidupan ini maka diperlukan peraturan yang mengatur tentang tanah. Sehingga pada tanggal 24 September 1960 pemerintah mengeluarkan peraturan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) dimana dalam Pasal 4 ayat (1) berbunyi : “ Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang serta badan-badan hukum ”.

Mengingat besarnya peranan hak-hak atas tanah yang meningkatkan harga tanah, maka dengan adanya UUPA yang diberlakukan oleh Menteri Dalam Negeri (sekarang BPN) seperti yang kita lihat dalam Pasal 26 ayat (1) UUPA, yang menyatakan : “Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pegawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah oleh pemerintah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah tersebut dikeluarkan sebagai usaha pencegahan terhadap bentuk-bentuk perbuatan hukum yang sering terjadi dalam masyarakat. Pada hakekatnya bentuk perbuatan hukum tersebut justru menyimpang atau melanggar hukum yang berlaku, yang apabila dibiarkan akan mengganggu tercapainya program catur tertib dalam bidang pertanahan, yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib pemilikan/penguasaan tanah dan tertib penggunaan serta pemeliharaan kesuburan tanah.

Akta tanah yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT, merupakan alat bukti atas dilaksanakannya suatu perbuatan hukum tertentu, sehingga perbuatan hukum pengalihan hak atas tanah dapat di daftarkan pada Kantor Pertanahan setempat. Tidak dapat dipungkiri, bahwa banyak sengketa tanah timbul karena dokumendokumen pertanahannya yang tidak sempurna. Oleh karena itu, PPAT perlu dibekali dengan pengetahuan tentang hukum beserta segala aspeknya, yangberkaitan dengan masalah pertanahan.

Sengketa tanah selain timbul karena dokumen-dokumen pertanahan yang tidak sempurna, juga diakibatkan ketidak cermatan PPAT dalam pembuatan akta-akta pemindahan hak atas tanah. Dapat juga diakibatkan oleh orang atau badan hukum itu sendiri dalam melakukan suatu perbuatan hukum tertentu, yang berobyekan tanah, belum memenuhi persyaratan dengan peraturan perundangundangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan, bahwa : “ Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat di daftarkan jika dibuktikan dengan akta yang di buat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. “

Berdasarkan peraturan pemerintah tersebut pemegang hak atas tanah wajib mendaftarkannya pada Kantor Pertanahan setempat. Menurut ketentuan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 , menyatakan : “Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatankegiatan tertentu menurut peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Dengan demikian, PPAT berkedudukan sebagai pembantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugas sebagian pendaftaran tanah yaitu dengan membuat akta atas perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang selanjutnya dipergunakan sebagai dasar pendaftaran tanah. PPAT sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, ialah : “

Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya 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.”

Mengenai siapa yang dapat diangkat sebagai PPAT berdasarkan ketentuan Pasal 6 huruf (f) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 adalah : “ Lulusan program pendidikan spesialis notariat dan program magister kenotariatan atau program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi. “

Dengan demikian, PPAT merupakan pejabat umum yang diangkat atau ditunjuk oleh pemerintah yang berwenang dalam pembuatan akta-akta otentik. Sehingga pemindahan hak atas tanah yang dilakukan tanpa melalui PPAT, adalah tidak memenuhi persyaratan formil dan juga tidak sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Hal demikian dapat menimbulkan suatu akibat hukum. Akta yang dibuat tidak melalui PPAT tidak terjamin kekuatannya, lain halnya jika akta pemindaan hak atas tanah dilakukan di hadapan PPAT, maka akta tersebut merupakan akta otentik, yang merupakan alat pembuktian atas suatu perbuatan hukum tersebut.

Akan tetapi, pada masyarakat kita yang sudah maju dan berkembang masih banyak yang kurang sadar akan pentingnya jaminan kepastian hukum. Hal ini sering kali dijumpai di masyarakat pedesaan, seperti yang terjadi di masyarakat Kota Binjai, yang dalam melakukan proses pemindahan hak atas tanah masih ada yang dilakukan tanpa melalui PPAT sebagai pejabat yang berwenang dalam hal tersebut. Tentunya banyak faktor yang menyebabkan masyarakat melakukan pemindahan hak atas tanah tanpa melalui PPAT. Dengan mengetahui apa dan

siapakah PPAT, serta mengetahui kedudukan, tugas, serta kewenangannya diharapkan bagi pihak-pihak yang melakukan pemindahan hak atas tanah supaya dalam melakukan perbuatan hukum tersebut di hadapan PPAT, sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.

Kesadaran hukum masyarakat dalam pemindahan hak atas tanah dengan menggunakan akta PPAT mempunyai arti yang sangat penting. Karena sifat khusus dari tanah, yaitu merupakan benda kekayaan yang dalam keadaan bagaimanapun masih bersifat dalam keadaan tetap. Disamping itu adanya hubungan yang sangat erat antara manusia dengan tanah di dalam kehidupannya, dengan mempunyai hak atas tanah berarti memiliki kekayaan alam yang tidak ternilai harganya. Untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah tersebut, maka seseorang harus mempunyai alat bukti yang kuat berupa sertipikat tanah. Dalam pemindahan hak atas tanah dengan akta PPAT “wajib” untuk didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak tanggal penandatanganan akta, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 telah disempurnakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, namun “kewajiban” untuk melaksanakan pendaftaran hak atas tanah masih berlaku, sehingga tetap menimbulkan masalah karena tidak adanya sanksi yang tegas apabila pendaftarannya melebihi batas waktu 7 (tujuh) hari seperti yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan hal tersebut diatas, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyebutkan

bahwa peralihan hak atas tanah hanya bisa didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta PPAT.

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Secara yuridis, penelitian ini bertitik tolak dengan menggunakan kaidah hukum (agraria). Secara empiris, penelitian ini bertujuan memperoleh data mengenai pelaksanaan pemindahan hak atas tanah di Kota Binjai. Obyek penelitian ini adalah bidang-bidang tanah yang berasal dari peralihan hak karena jual beli. Metode penarikan sampling yaitu dengan menggunakan purposive random sampling, dimana anggota populasi tidak diberi kesempatan yang sama untuk dipilih menjadi anggota sampel.

Pada umumnya masyarakat yang ingin melakukan pemindahan hak atas tanah dengan menggunakan akta PPAT tersebut terbentur masalah biaya, mengingat sebelum mengurus akta PPAT ada pengutan-pungutan tidak resmi yang biasa dilakukan oleh pihak aparat desa /kelurahan, dan biasanya terjadi pada saat meminta bukti-bukti atau surat-surat yang diperlukan sebelum menghadap kepada PPAT, sehingga mereka lebih suka menggunakan akta di bawah tangan/ tanpa melalui PPAT. Meskipun mereka tahu dan sadar bahwa hal tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mempunyai risiko, apabila salah satu pihak mempunyai itikad tidak baik.

Adanya anggapan bahwa waktu yang dibutuhkan dalam proses pemindahan hak atas tanah melalui PPAT terlalu lama, karena sebelum seseorang sampai di hadapan PPAT harus melalui tahapan-tahapan cukup panjang seperti mengurus surat-surat kelengkapan yang lain.

Rendahnya kesadaran hukum masyarakat dalam memahami peraturan perundang-undangan dalam bidang pertanahan khususnya pendaftaran hak atas tanah. Sehingga menghambat proses peralihan hak atas tanah baik itu yang belum dilaksanakan pemindahan hak atas tanah maupun yang sudah, hal ini dapat kita lihat dalam masyarakat yang dalam melakukan pemindahan hak atas tanah, masih dilakukan sesuai dengan kebiasaan-kebiasaan yang ada di masyarakat²¹. Maka sosialisasi kepada masyarakat berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah tanah mulai dari berlakunya UUPA Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, perlu dilaksanakan secara terus menerus dan berkesinambungan.

Kurangnya sosialisasi terhadap peraturan mengenai kewajiban seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan belum adanya informasi yang jelas pada masyarakat mengenai biaya pendaftaran peralihan hak atas tanah sehubungan dengan telah dilaksanakannya pemindahan hak atas tanah dengan syarat dan prosedur yang harus dipenuhinya. agar masyarakat mengurus sendiri pemindahan haknya, supaya dapat mengetahui prosedur pemindahan haknya secara lebih jelas dan mengetahui secara pasti penggunaan biaya yang dikeluarkannya. agar pemerintah memperhatikan tentang biaya-biaya yang harus dikeluarkan dalam melakukan pendaftaran tanah karena pemindahan hak atas tanah (jual-beli), jadi biaya-biaya yang harus dikeluarkan disebutkan secara transparan dan diketahui secara umum.

Akta yang dibuat tidak melalui PPAT tidak terjamin kekuatannya, lain halnya jika akta pemindaan hak atas tanah dilakukan di hadapan PPAT, maka akta tersebut merupakan akta otentik, yang merupakan alat pembuktian atas suatu perbuatan hukum tersebut. Akan tetapi, pada masyarakat kita yang sudah maju dan

berkembang masih banyak yang kurang sadar akan pentingnya jaminan kepastian hukum. Hal ini sering kali dijumpai di masyarakat pedesaan, seperti yang terjadi di masyarakat desa Brabo dan desa Padang kecamatan Tanggungharjo Kabupaten Grobogan, yang dalam melakukan proses pemindahan hak atas tanah masih ada yang dilakukan tanpa melalui PPAT sebagai pejabat yang berwenang dalam hal tersebut. Tentunya banyak faktor yang menyebabkan masyarakat melakukan pemindahan hak atas tanah tanpa melalui PPAT.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, ada beberapa permasalahan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana kesadaran hukum masyarakat engapa dalam jual beli tanah tidak dengan akta PPAT ?
2. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan masyarakat di Kota Binjai tidak melaksanakan jual beli tanah di hadapan PPAT?

1.3. Tujuan Penelitian

Mengacu pada pokok permasalahan seperti yang telah disebutkan diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mendapatkan masukan-masukan sekitar kesadaran hokum masyarakat di Kota Binjai dalam hal pemindahan hak atas tanah karena jual beli dengan akta PPAT.
2. Untuk menjelaskan hambatan yang ada dan upaya penanggulangan kenapa masyarakat tidak melaksanakan jual beli tanah di hadapan PPAT.

1.4. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian yang dilakukan, maka diharapkan dapat memberikan kontribusi pada dua aspek sebagai berikut :

1. Aspek Teoritis

Bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum dan peraturan di bidang hukum agraria, khususnya dalam pelaksanaan pendaftaran pemindahan hak atas tanah.

2. Aspek praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan dalam melaksanakan pendaftaran pemindahan hak atas tanah sesuai dengan tujuan dan asas pendaftaran tanah.

1.5. Kerangka Teori

Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menyatakan : “ Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat di daftarkan jika dibuktikan dengan akta yang di buat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. “ Serta ketentuan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mewajibkan pemilik hak atas tanah karena pemindahan hak melakukan pendaftaran peralihan hak tersebut dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak terjadinya pemindahan hak atas tanah tidak didaftarkan, tidak ada tindak lanjut dari instansi pemerintah dalam hal ini Kantor Pertanahan, untuk mengatur hal tersebut.

Kesadaran hukum masyarakat merupakan suatu penelitian terhadap apa yang dianggap sebagai hukum yang baik dan / yang tidak baik. Penilaian terhadap hukum tersebut didasarkan pada tujuannya, yaitu apakah hukum tadi adil atau tidak. Oleh karena keadilanlah yang diharapkan oleh warga masyarakat. Hampir semua masyarakat ingin hidup pantas yang secara implisit berarti suatu keteraturan. Misalnya pada kehidupan sehari-hari. Masing-masing sudah mempunyai suatu urutan kegiatan-kegiatan yang tersusun dalam daftar yang tersimpan di dalam pikirannya. Apabila ada kegiatan-kegiatan yang tidak dilakukannya, atau karena keadaan kemudian terlompati, maka kecenderungan bahwa urutan kegiatannya akan kacau dan yang bersangkutan merasakan ada sesuatu yang ganjil.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terusmenerus berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan data 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.

Pendaftaran tanah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah, karena merupakan kewajiban bagi pemegang hak yang bersangkutan dan harus dilaksanakan secara terus menerus setiap ada peralihan hak atas tanah tersebut dalam rangka menginventarisasi data-data yang berkenaan dengan peralihan hak atas tanah tersebut, menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah

Nomor 24 Tahun 1997, guna mendapatkan sertipikat tanah sebagai tanda bukti yang kuat.

Hal ini disebabkan banyak masyarakat yang belum mengetahui akan adanya peraturan tersebut (Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Oleh karena hukum adat memungkinkan bahwa pelaksanaan pemindahan hak atas tanah dilaksanakan secara terang dan tunai, sehingga adanya anggapan sebagian masyarakat bahwa dengan telah terjadinya pemindahan hak atas tanah yang dibayar lunas, maka secara otomatis hak atas tanah telah berpindah secara otomatis tanpa diikuti dengan pendaftaran peralihan haknya.

Tidak adanya sanksi yang secara tegas terhadap pelanggaran baik dalam pelaksanaan Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menyebabkan masyarakat yang seharusnya melakukan pemindahan hak atas tanah di hadapan PPAT /Notaris dan dengan segera melakukan pendaftaran peralihan hak sehubungan dengan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah tersebut kurang efektif. Walaupun ada kata “wajib” dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, kurang bisa berjalan dengan mulus sesuai dengan yang diharapkan.

1.6. Kerangka Konsep

Berikut beberapa kerangka konsep dalam penelitian ini :

1. Didalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, disebutkan pula bahwa : “ Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk

membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun“.

2. Kesadaran hukum masyarakat merupakan suatu penelitian terhadap apa yang dianggap sebagai hukum yang baik dan / yang tidak baik. Penilaian terhadap hukum tersebut didasarkan pada tujuannya, yaitu apakah hukum tadi adil atau tidak. Oleh karena keadilanlah yang diharapkan oleh warga masyarakat
3. Menurut Pasal 1457 KUHPerdara yang dimaksud dengan jual-beli, adalah “Suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah diperjanjikan.
4. Pengertian hak milik atas tanah mengacu kepada pengertian hak *eigendom*, dimana seorang *eigenaar* dapat berbuat semau-nya menggunakan hak milik atas tanah tersebut sesuka hatinya tanpa adanya kewajiban untuk memperhatikan kepentingan orang lain.
5. Pendaftaran tanah secara sistematis, adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah desa / kelurahan
6. Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun