

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang harus dikelola dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tanah sebagai bagian permukaan bumi, mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai tempat atau ruang untuk kehidupan dengan segala kegiatannya, sebagai sumber kehidupan, bahkan sebagai suatu bangsa, tanah merupakan unsur wilayah dalam kedaulatan negara.

Sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang menentukan bahwa:

“ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran Rakyat sebagai landasan bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau disebut dengan singkatan resminya UUPA.

Menurut Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;

- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan tersebut diatas ditujukan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Dengan adanya pendaftaran tanah tersebut berarti pemerintah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum dibidang pertanahan terutama kepada pemegang hak atas tanah.

Pasal 19 UUPA tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang didalam Pasal 3 diatur mengenai tujuan pendaftaran tanah:

- a. 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.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 tujuan pendaftaran tanah sebagaimana tercantum pada huruf a merupakan tujuan utama pendaftaran tanah, para pihak akan mendapatkan kepastian hukum dan perlindungan

hukum dari pemerintah. Adapun maksud dari kepastian hukum disini adalah meliputi:

- 1) Kepastian mengenai subyek hak atas tanah, yaitu kepastian mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut.
- 2) Kepastian mengenai obyek hak atas tanah, yaitu kepastian mengenai letak tanah, batas tanah, dan luas tanah.
- 3) Kepastian mengenai status bidang tanah, yaitu kepastian mengenai status hak atas tanahnya.
- 4) Kepastian hukum, yaitu kepastian mengenai hak dan kewajiban dari pemegang hak atas tanah.

Berdasarkan uraian diatas bahwa pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah membuktikan hak milik atas tanahnya, status hak yang dipegangnya, serta letak dan luas tanahnya kepada siapapun guna dapat dengan mudah mengetahui hal-hal apa saja yang ingin diketahui berkenaan dengan sebidang tanah tersebut.

Jaminan kepastian hukum itu dapat terwujud dengan adanya pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah hak milik sebagaimana pelaksanaannya menurut Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, menentukan 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 surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang

sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Berdasarkan ketentuan tersebut pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang menunjukkan kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian kegiatan yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat.

Kegiatan yang terus menerus dan berkesinambungan itu menunjukkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah sekali dimulai tidak akan ada akhirnya data yang telah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, sehingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir.

Rangkaian kegiatan yang teratur artinya bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah harus berdasarkan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum.¹

Selain itu didalam UUPA juga diatur tentang ketentuan-ketentuan yang ditujukan kepada pemegang hak atas tanah yaitu Pasal 23 UUPA ditujukan kepada pemegang hak milik atas tanah, Pasal 32 ditujukan kepada pemegang hak guna usaha, dan Pasal 38 ditujukan kepada pemegang hak guna bangunan apabila terjadi peralihan, hapusnya dan

¹ Boedi Harsono, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan, Alumni Bandung, 1993, hal.43

pembebanannya wajib didaftarkan untuk memperoleh jaminan kepastian hukum.

Salah satu hak atas tanah yang wajib didaftarkan adalah hak milik atas tanah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 23 UUPA, yang menentukan bahwa:

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 UUPA, maka hak milik atas tanah wajib didaftarkan, demikian pula setiap perubahan yang terjadi disebabkan peralihan hak harus didaftarkan, agar para pemegang hak milik atas tanah yang bersangkutan memperoleh kepastian tentang haknya.

Peralihan hak atas tanah salah satunya karena adanya perbuatan hukum (jual beli) berdasarkan Pasal 23 wajib didaftarkan. Proses pendaftaran peralihan hak salah satu syaratnya adalah dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Hal ini sesuai dengan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menentukan bahwa:

- (1) 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 didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan

tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftar pemindahan hak yang bersangkutan.

Sesuai ketentuan Pasal 37 ayat (1) apabila ada perbuatan hukum dalam peralihan hak khususnya hak milik karena jual beli harus dibuktikan dengan akta PPAT.

Sesuai ketentuan Pasal 37 ayat (2) dalam proses pendaftaran peralihan hak milik, dapat mendaftar pemindahan haknya jika dibuktikan juga dengan akta PPAT, kecuali dalam keadaan tertentu yang ditentukan oleh Menteri tetapi menurut Kepala Kantor Pertanahan kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftar pemindahan haknya.

PPAT yang dimaksud, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pasal 1 butir 1, yang menentukan bahwa :

“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”

Berdasarkan ketentuan diatas PPAT sebagai pejabat umum berwenang membuat akta otentik mengenai peralihan hak milik melalui perbuatan hukum karena jual beli.

Akta PPAT yang dimaksud diatur dalam Pasal 1 butir 4 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yang menentukan bahwa:

“Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun”

Berdasarkan Pasal 1 butir 4 bahwa akta yang dibuat oleh PPAT adalah bukti adanya perbuatan hukum(karena jual beli) mengenai hak milik atas tanah.

Akta yang dibuat oleh PPAT merupakan salah satu tugas pokok dari PPAT. Tugas pokok PPAT diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yang menentukan bahwa :

- (1) PPAT bertugas pokok 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 itu.
- (2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut :
 - a. jual beli
 - b. tukar menukar
 - c. hibah
 - d. pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
 - e. pembagian hak bersama
 - f. pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
 - g. pemberian Hak Tanggungan;
 - h. pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa salah satu tugas pokok PPAT adalah membuat akta sebagai bukti adanya perbuatan hukum karena jual beli sebagai dasar bagi pendaftaran peralihan karena perbuatan hukumnya.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan diatas bahwa pendaftaran peralihan haknya disamping tetap melaksanakan ketentuan-ketentuan tersebut, memuat penyempurnaan dan penegasan yang diharapkan akan mampu untuk menjadi landasan hukum dan operasional bagi pelaksanaan pendaftaran peralihan hak yang lebih cepat.

Selanjutnya penyempurnaan dan penegasan bagi pelaksanaan pendaftaran peralihan yang lebih cepat diatur dalam Instruksi Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Percepatan Pelayanan Pendaftaran Peralihan hak atas tanah.

Tujuan adanya peraturan ini sebagaimana diatur dalam Konsideran Alinea Kedua adalah untuk memberikan kepastian kepada pemohon mengenai waktu penyelesaian pendaftaran peralihan haknya berkaitan dengan permohonan pendaftaran peralihan haknya dapat diselesaikan dalam waktu 2 minggu setelah tanggal penerimaan permohonan.

Hal ini sesuai dengan Diktum Pertama huruf (a) Instruksi Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999, yang menentukan bahwa:

Menyelesaikan setiap permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang sudah bersertifikat dalam waktu 2 minggu setelah tanggal penerimaan permohonan.

Berdasarkan ketentuan diatas bahwa Kepala Kantor Pertanahan harus menyelesaikan permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang sudah bersertifikat dalam waktu 2 minggu setelah tanggal penerimaan permohonan .

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka, di rumuskan masalah sebagai berikut:

Apakah percepatan pelayanan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena jual beli telah mewujudkan kepastian hukum berdasarkan Instruksi

Menteri Negara Agraria Nomor 2 Tahun 1999 di Daerah Kabupaten Gunungkidul.

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan menganalisis apakah percepatan pelayanan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena jual beli telah mewujudkan kepastian hukum berdasarkan Instruksi Menteri Negara Agraria Nomor 2 Tahun 1999 di Daerah Kabupaten Gunungkidul.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

1. Secara Teoritis

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum pertanahan di Indonesia yaitu tentang percepatan pelayanan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena jual beli dalam mewujudkan kepastian hukum berdasarkan Instruksi Menteri Negara Agraria Nomor 2 Tahun 1999.

2. Secara Praktis

Diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi pembentuk undang-undang dan pelaksana hukum dibidang pertanahan khususnya Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten dalam memberikan pelayanan pendaftaran peralihan hak milik (karena jual beli) sesuai Instruksi Menteri Negara Agraria Nomor 2 Tahun 1999.

E. Keaslian Penelitian

Dengan ini penulis menyatakan bahwa Penulisan Hukum/Skripsi ini merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi atau pun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Jika Penulisan Hukum/Skripsi ini terbukti merupakan duplikasi atau pun plagiasi dari hasil karya penulis lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum yang berlaku.

A. Batasan Konsep

1. Pendaftaran peralihan hak atas tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UUPA adalah kegiatan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena perbuatan hukum (jual beli).
2. Hak milik atas tanah diatur secara tegas di dalam pasal 20 ayat (1) UUPA, yaitu:

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.
3. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu².

² Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum, Penerbit Liberty Yogyakarta, hal : 130

B. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, yaitu merupakan penelitian yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum (law in action) dan penelitian ini memerlukan data primer sebagai data utama di samping data sekunder (bahan hukum).

2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum empiris maka data primer adalah sebagai data utama dan data sekunder yang berupa bahan hukum sebagai pendukung, yakni :

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden dan nara sumber tentang objek yang di teliti.
- b. Data sekunder adalah berupa bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Instruksi Menteri Negara Agraria Nomor 2 Tahun 1999 tentang Percepatan Pelayanan Peralihan Hak Atas Tanah,

dan bahan hukum sekunder yang meliputi pendapat hukum, buku, hasil penelitian, dan sebagainya.

3. Metode Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data yang diperlukan maka penulis menggunakan metode sebagai berikut:

1) Data primer dengan menggunakan:

a) Kuesioner yaitu daftar pertanyaan secara tertulis yang diajukan kepada responden berguna untuk memperoleh informasi yang diperlukan.

b) Wawancara yaitu suatu proses komunikasi untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada narasumber dan responden, bertujuan untuk memperoleh data yang dibutuhkan dengan tingkat keakuratan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

2) Data sekunder yang terdiri dari bahan hukum dengan menggunakan studi kepustakaan, yaitu membaca, mempelajari, memahami dengan mendiskripsikan, mensistematisasikan dan menganalisis peraturan Perundang-undangan, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah hukum yang diteliti.

4. Lokasi Penelitian, Responden dan Nara Sumber

a. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian adalah di Kabupaten Gunungkidul yang terdiri dari 18 kecamatan. Dari ke-18 kecamatan ini penulis mengambil 4 kecamatan sebagai sample. Sample diambil secara Purposive sampling yaitu daerah yang paling banyak pemegang hak milik atas tanah yang telah melakukan pendaftaran peralihan hak milik karena jual beli dan sudah memperoleh sertifikat. Hal ini diperoleh berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan bertanya langsung kepada Bapak Y. Supama, SH sebagai Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul. Adapun 4 kecamatan tersebut adalah :

- 1) Kecamatan Wonosari
- 2) Kecamatan Playen
- 3) Kecamatan Karangmojo
- 4) Kecamatan Semanu

Selanjutnya dari 4 kecamatan tersebut, masing-masing diambil 3 desa untuk dijadikan sample dengan cara random sampling (setiap individu atau satuan-satuan lain) mempunyai kesempatan yang sama untuk dipilih sebagai sample.³ Sehingga jumlah seluruhnya ada 12 desa, yaitu :

³ Maria S.W Soemarjono, Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Yogyakarta, 1991, hal : 16

1. Kecamatan Wonosari :

- a. Desa Wonosari
- b. Desa Kepek
- c. Desa Baleharjo

2. Kecamatan Playen :

- a. Desa Playen
- b. Desa Logandeng
- c. Desa Bandung

3. Kecamatan Karangmojo :

- a. Desa Karangmojo
- b. Desa Wiladeg
- c. Desa Bendungan

4. Kecamatan Semanu :

- a. Desa Semanu
- b. Desa Pacarejo
- c. Desa Ngeposari

b. Responden

Responden dalam penelitian ini adalah pemegang hak milik atas tanah yang telah melakukan pendaftaran peralihan hak milik karena jual beli dan telah memperoleh sertipikat dari tahun 2005 sampai 2007, dengan alasan pada tahun tersebut banyak terjadi peralihan hak milik karena jual beli. Dari masing-masing desa tersebut diambil 5 orang responden secara purposive sampling yaitu pemegang hak milik atas tanah yang telah melakukan pendaftaran peralihan hak milik karena jual beli dan telah memperoleh sertipikat, sehingga jumlah responden ada 60 orang responden.

c. Nara Sumber

- a. Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul,
- b. KaSuBag Tata Usaha Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul,
- c. Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul,
- d. Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Gunungkidul
- e. Notaris/PPAT yaitu Ibu Kristiana Sri Murdaningsih,SH dan Ibu Mudiwastuti, SH

5. Analisis Data

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif yakni analisis yang dilakukan dengan memahami dan mengkaji data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti⁴.

Berdasarkan analisis tersebut untuk menarik kesimpulan dipergunakan metode berpikir induktif, yaitu cara berpikir yang bertitik tolak pada pengetahuan yang bersifat khusus kemudian menilai sesuatu kejadian yang umum⁵.

⁴ Soerjono Soekanto, Pengantar Hukum, UI, Jakarta, 1986, hal. 250.

⁵ Sutrisno Hadi, Metodologi Research, Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1987, hal 37