

PENTINGNYA PENDAFTARAN TANAH: PERSPEKTIF TEORI KEPASTIAN HUKUM

Sulasiyah Amini

Universitas Islam Malang
Email: sulasiyah_amini@yahoo.co.id

Suratman

Universitas Islam Malang
Email: suratmandr@unisma.ac.id

Abstrak

Rendahnya pemahaman masyarakat akan pentingnya pendaftaran tanah untuk pertama kali yang menerbitkan sertifikat tanah, menyebabkan minimnya kepemilikan sertifikat hak atas tanah. Hingga kini tanah yang dimiliki oleh masyarakat sebagian besar belum bersertifikat. Tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui dan menganalisis peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, dan untuk mengetahui dan menganalisis pentingnya pendaftaran tanah dalam perspektif teori kepastian hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris, dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis. Lokasi penelitiannya di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang, jenis datanya adalah data primer dan data sekunder. Analisis datanya dilakukan secara kualitatif. Peran PPAT terkait dengan pendaftaran tanah pertama kali, sangat penting terkait perbuatan hukum peralihan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah, yang dijadikan sebagai dasar pendaftaran hak atas tanah. Dalam perspektif teori kepastian hukum, mendaftarkan tanah adalah penting guna memperoleh kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Bidang tanah yang telah terdaftar akan terhindar dari tindakan kesewenang-wenangan.

Kata-Kunci: Pendaftaran, Tanah, Kepastian Hukum.

Abstract

A lack of understanding of the importance of land registration for the first time that was issued, lead to a limited ownership of the land certificate of rights. Until now, the land owned by the society are largely uncertified. This study aims to know and analyze the role of the Land Deed Official in the performance of land registration, and also to analyze the importance of land registration in assigning legal theories of certainty. The research method uses empirical juridical, with a sociological juridical approach. The location of the research conducts in the National Land Agency of Kabupaten Malang, using the primary and secondary types of

data. The data analysis is qualitative. In the first phase of land registration, the roles of the Land Deed Official are particularly important when it comes to legal transitions of land rights, the imposition of land rights which are used as the basis for land rights registration. In the perspective of a legal certainty theory, listing land is essential in order to obtain legal certainty over land ownership. The land that has been listed will avoid any act of arbitrariness.

Keywords: *Registration, Land, Legal certainty*

PENDAHULUAN

Pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum tersebut meliputi: (1) jaminan kepastian hukum mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak (subyek hak atas tanah); (2) jaminan kepastian hukum mengenai letak, batas, dan luas suatu bidang tanah (obyek hak atas tanah); dan (3) jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanahnya.¹ Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).² Dengan pendaftaran tanah, pemegang hak atas tanah akan menerima tanda bukti hak atas tanahnya yakni Sertifikat, dan dengan sertifikat itu pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensi haknya.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui 2 (dua) jenis pendaftaran, yaitu pendaftaran tanah sistematis dan pendaftaran tanah sporadis. Pendaftaran tanah sistematis dilakukan secara serentak dengan prakarsa Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN), untuk mendaftarkan bidang tanah yang belum bersertifikat berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN. Sementara itu, pendaftaran tanah sporadis dilakukan atas prakarsa pemilik bidang tanah yang belum terdaftar.

Rendahnya pemahaman masyarakat akan pentingnya pendaftaran tanah untuk pertama kali yang menerbitkan sertifikat tanah menyebabkan minimnya kepemilikan sertifikat hak atas tanah.³ Hingga kini tanah yang dimiliki oleh masyarakat di Indonesia sebagian besar belum bersertifikat.

¹ Umar Said Sugiarto, Suratman, et.al, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang, Intrans Publishing, 2016, h. 198

² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2011, h. 2.

³ Harris Yonatan Parmahan Sibuea, *Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali*, Jurnal Negara Hukum: Vol. 2, No. 2, November 2011, h. 290.

PENTINGNYA PENDAFTARAN TANAH: PERSPEKTIF TEORI KEPASTIAN HUKUM

(Sulasyiah Amini, Suratman)

Hal ini tampak seperti dikemukakan Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN menyatakan bahwa ada 126 juta bidang tanah di Indonesia. Namun, jumlah tanah yang telah bersertifikat berdasarkan data Kementerian ATR/BPN baru sebanyak 72,2 juta bidang dengan total luas sebesar 29.688.791 hektare (ha). Dari total tersebut, 65,9 juta bidang tanah di antaranya bersertifikat hak milik (SHM). Kemudian, 5,3 juta bidang lainnya bersertifikat hak guna bangunan (HGB). Ada pula bidang tanah yang bersertifikat hak guna usaha sebanyak 15,6 ribu bidang, hak pakai 796 ribu bidang, hak pengelolaan 5,7 ribu bidang dan tanah wakaf 161,1 ribu bidang.⁴ Sementara itu, berdasarkan keterangan Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang, masih banyak sekali tanah di wilayahnya yang belum tersertifikasi. Selanjutnya dikatakan bahwa di wilayah Kabupaten Malang yang telah tersertifikasi tak lebih dari 40 persen dari jumlah keseluruhan sebanyak 1.400.000 bidang tanah. Masih ada sekitar 60 persen yang belum tersertifikasi,⁵ Berbagai alasan masyarakat tidak mendaftarkan tanahnya antara lain biaya pendaftaran tanah yang terlalu mahal, tidak mengetahui tujuan pendaftaran tanahnya, masyarakat mengetahui tujuan pendaftaran tanah tetapi karena sangat berbelit-belit pengurusannya di BPN masyarakat tidak mau mendaftarkan tanahnya.

Pada penelitian terdahulu, pada umumnya membahas pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilakukan melalui Program Nasional Agraria (PRONA) berlangsung; dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Nasional Agraria; serta upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala yang timbul akibat Program Agraria Nasional (PRONA). Ada juga yang membahas tentang mekanisme pendaftaran tanah di Indonesia dan kekuatan pembuktian sertifikat kepemilikan tanah. Selanjutnya ada pula penelitian yang mengangkat masalah mengenai pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Kantor Pertanahan dan hambatan-hambatan dalam pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap serta upaya yang dilakukan dalam Pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Dari beberapa penelitian terdahulu, tidak ada kesamaan dan kemiripan mengenai persoalan yang dibahas dalam artikel ini. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut dengan mengangkat permasalahan berbeda yakni: 1) Bagaimana peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali, dan 2) Apa pentingnya pendaftaran tanah dalam perpektif teori kepastian hukum?

⁴ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210204171319-92-602391/tanah-bersertifikat-di-ri-baru-capai-72-juta-bidang>. Diakses pada tanggal 20 Pebruari 2022.

⁵ <https://suryamalang.tribunnews.com/2022/01/12/baru-40-persen-tanah-di-kabupaten-malang-yang-tersertifikasi-bpn-ada-1400000bidang-tanah>. Diakses pada tanggal 20 Pebruari 2022

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah deskriptif, yaitu penelitian sifatnya mendeskripsikan atau menjelaskan terhadap permasalahan yang dibahas.⁶ Jenis penelitian ini bertujuan untuk melukiskan tentang sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu, artinya bahwa hasil penelitian akan memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya, agar dapat membantu didalam memperkuat teori-teori lama, atau didalam kerangka menyusun teori-teori baru.⁷

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-Sosiologis, yakni penelitian hukum yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan.⁸ Digunakannya pendekatan ini karena melalui pendekatan ini hukum tidak dipandang hanya sebagai peraturan atau kaidah-kaidah saja, akan tetapi juga meliputi bagaimana bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang, dengan fokus penelitian mengenai pendaftaran tanah secara sporadik. Lokasi ini dipilih karena Kantor Pertanahan merupakan lokasi tempat pendaftaran tanah dilakukan, baik karena jual beli, hibah dan seterusnya maupun untuk pendaftaran tanah pertama kalinya pada tanah yang belum bersertifikat.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah (a) data primer, yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber data di lapangan. Sementara itu, data sekunder, merupakan data penunjang dari data primer yang didapatkan dari studi kepustakaan (*Library Research*) yang bahan hukumnya berasal dari: (a) Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek penelitian atau penulisan, seperti misalnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dan lain sebagainya; (b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti literatur yang berkaitan dengan masalah pendaftaran tanah, artikel-artikel, jurnal-jurnal, hasil-hasil penelitian, dan lain-lain; (c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus dan lain-lain.

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2012, h. 10.

⁷ *Ibid.*

⁸ Suratman dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung, Alfabeta, 2020, h. 88

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan menggunakan cara, yakni: (a) Untuk data primer ditelusuri dengan menggunakan teknik penelitian partisipatif yang melibatkan *stake holder*, yaitu berupa wawancara yang dilakukan secara terarah dan terstruktur (*directive interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan sebelumnya, sehingga dapat diperoleh informasi dan jawaban yang dikehendaki oleh peneliti; (b) Untuk data sekunder dilakukan dengan cara menelusuri dokumen dan studi pustaka (*librabry research*), yang berkaitan dengan masalah pendaftaran tanah.

Setelah data berhasil dikumpulkan, maka selanjutnya menganalisa data secara deskriptif kualitatif dengan menguraikan atau menjelaskan bahan-bahan dan data yang diperoleh dari penelitian lapangan dan kepustakaan, kemudian dianalisa dan dikaitkan dengan permasalahan yang dibahas, dan akhirnya ditarik kesimpulan.

PEMBAHASAN

Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali

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”.⁹ Dalam kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik, pemohon pendaftaran tanah baik yang bersifat individual (perorangan) 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.

Dalam pelaksanaannya Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat secara aktif meneliti dokumen-dokumen yang diajukan oleh pemohon, melakukan pengukuran atas tanah yang dimohon untuk didaftar, melakukan penelitian data yuridis dan penetapan batas-batas tanah, mengumumkan data fisik dan yuridis di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan setempat, mengesahkan hasil pengumuman data fisik dan data yuridis, dan menerbitkan sertifikat.¹⁰ Demikian juga pihak pemohon ikut aktif memantau perkembangan permohonannya ke Kantor Pertanahan Kabupaten setempat dari mulai awal hingga diterbitkan sertifikat atas namanya. Badan Pertanahan Nasional merupakan Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab

⁹ Pasal 1 angka (11) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁰ Umar Said dan Suratman, et.al., op.cit., h. 267

kepada Presiden, merupakan lembaga atau badan yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.¹¹ Dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh pejabat lain, yaitu: Panitia Pendaftaran Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah, Kepala Desa/Kepala Kelurahan dan Kepala Kecamatan.

Mekanisme pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik, secara berturut-turut diatur mulai dari Pasal 13 ayat (4) sampai dengan Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, sebagai berikut:¹²

- a. Pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan.
- b. Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran.
- c. Penetapan Batas Bidang-bidang Tanah.
- d. Pengukuran dan Pemetaan Bidang-bidang tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran.
- e. Pembuatan Daftar Tanah
- f. Pembuatan Surat Ukur.
- g. Pembuktian Hak Baru.
- h. Pembuktian Hak Lama.
- i. Pengumuman Hasil Penelitian Data Yuridis dan Hasil Pengukuran.
- j. Pengesahan Hasil Pengumuman Penelitian Data Fisik dan Data Yuridis
- k. Pembukuan Hak.
- l. Penerbitan Sertifikat.

Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Jika dalam buku tanah terdapat catatan-catatan yang menyangkut data fisik maupun data yuridis, penerbitan sertifikat ditangguhkan sampai catatan yang bersangkutan dihapus. Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya. Sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat individual (perseorangan), atau Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat massal.

Secara institusional Pejabat Pembuat Akta Tanah telah ada sejak tahun 1961 berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dengan istilah Pejabat saja.

¹¹ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

¹² Umar Said dan Suratman, et.al., op.cit., h. 269

Bahwa yang dimaksud Pejabat adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah disebutkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta.

Pada awal kelahirannya Pembuat Akta Tanah tidak dikategorikan sebagai Pejabat Umum, tapi sebagai Pembuat Akta Tanah saja. Pejabat Pembuat Akta Tanah dikategorikan atau disebutkan sebagai Pejabat Umum awalnya berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Disamping PPAT sebagaimana tersebut diatas, Camat juga dapat ditunjuk sebagai PPAT sementara oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hal ini perlu mendapat perhatian secara serius dalam rangka melayani masyarakat; khususnya mengenai Akta Jual Beli (AJB) PPAT di daerah-daerah yang belum cukup terdapat PPAT.¹³ Selain itu, oleh karena fungsinya di bidang pendaftaran tanah sangat penting bagi masyarakat yang memerlukan; maka fungsi tersebut harus dilaksanakan di seluruh wilayah negara Indonesia. Oleh karena itu, di wilayah yang belum cukup terdapat PPAT, Camat perlu ditunjuk sebagai PPAT Sementara. Makna atas daerah yang belum cukup terdapat PPAT adalah daerah yang jumlah PPAT-nya belum memenuhi jumlah formasi yang ditetapkan Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan Pasal 14 PP No. 37/1998. Di daerah yang cukup terdapat PPAT dan merupakan daerah tertutup untuk pengangkatan PPAT baru, Camat baru tidak dapat lagi ditunjuk sebagai PPAT Sementara.¹⁴ Teruntuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil, Kepala BPN dapat menunjuk PPAT Sementara. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan pelayanan pada rakyat di daerah terpencil, yang tidak ada PPAT untuk melaksanakan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah. Mereka yang ditunjuk sebagai PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang menguasai keadaan daerah yang bersangkutan, yaitu Kepala Desa (sesuai Penjelasan Pasal 7(2) PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah). Penunjukan Kepala Desa sebagai PPAT Sementara dilakukan oleh Kepala

¹³ Christiana Sri Murni, *Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Proses Peralihan Jual Beli Hak atas Tanah*, Jurnal Kajian Pembaruan Hukum, Fakultas Hukum Universitas Jember (2021) 1:1, 22 Maret 2021, h. 41

¹⁴ Irfan Iryadi, “*Kepastian Hukum Kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara*” Jurnal Negara Hukum Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan, (2020) 11:1, h. 15

BNP berdasarkan letak desa yang sangat terpencil dan banyaknya bidang tanah yang belum terdaftar di wilayah desa tersebut.

Eksistensi PPAT ditegaskan dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. Secara khusus keberadaan PPAT diatur oleh Peraturan Pemerintah dalam Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (PJPPAT), dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa “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. PPAT berperan sebagai mitra Instansi BPN yang diberi kewenangan untuk membuat akta- akta tanah tertentu sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997.¹⁵

Guna mengetahui batasan perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan pembuatan akta yang menjadi kewenangan PPAT, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 juncto Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, bahwa perbuatan hukum tersebut mengenai:¹⁶

- 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 Hak Milik;
- g. Pemberian Hak Tanggungan;
- h. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.

Disamping berwenang untuk membuat ke 8 (delapan) jenis akta tersebut¹⁷, PPAT juga berwenang untuk membuat Perjanjian Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang

¹⁵ Abdul Mukmin & Andri Pranata, “Peran Kantor Pertanahan Kota Samarinda dalam Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan” *Jurnal Ilmu Hukum Yuriska*, (2020) 12:2, h. 151

¹⁶ Muhammad Irsan Sugeng, *Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Gowa*, *JURNAL YUSTISIABEL* Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Luwuk, Volume 4 Nomor 2 Oktober 2020, h. 187.

¹⁷ Sebelumnya berdasarkan Pasal 15 aya (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, PPAT berwenang pula untuk membuat Akta Fidusia atas bangunan yang didirikan di atas tanah Hak Pakai yang dikuasai negara. Tapi sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, dalam Pasal 5 ayat (1) ditegaskan bahwa Akta Fidusia harus dibuat dengan akta Notaris.



PENTINGNYA PENDAFTARAN TANAH: PERSPEKTIF TEORI KEPASTIAN HUKUM

(Sulasiyah Amini, Suratman)

berkedudukan di Indonesia berdasarkan Pasal 3 ayat (22) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. Secara historis, pejabat yang mengalihkan hak atas tanah sebenarnya telah lama ada dalam Hukum Adat Indonesia, sehingga lembaga PPAT yang kemudian lahir hanya merupakan kristalisasi dari pejabat yang mengalihkan hak atas tanah dalam Hukum Adat.

Peran PPAT terkait dengan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik, sangatlah penting terutama ketika terjadi perbuatan hukum yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah, seperti jual beli, hibah, waris dan sebagainya. Disini PPAT berperan membuat akta tanah, misalnya: akta jual beli tanah. Akta jual beli tanah ini menjadi salah satu dokumen yang harus dilengkapi oleh pemohon dalam pendaftaran tanah secara sporadik.¹⁸ PPAT mempunyai peran penting dalam kewenangannya membuat alat bukti tentang perbuatan hukum tertentu mengenai pengalihan; pembebanan hak atas tanah yang dijadikan dasar pendaftaran hak atas tanah pada Badan Pertanahan Nasional.¹⁹

Jadi apabila terjadi perbuatan hukum yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah, maka harus dilakukan dihadapan PPAT agar perbuatan hukum itu sah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya PPAT akan membuat akta, seperti: akta jual beli, akta waris, akta hibah. Akta itulah yang kemudian digunakan sebagai dasar untuk melakukan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Pentingnya Pendaftaran Tanah: Perpektif Teori Kepastian Hukum

Teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini adalah teori kepastian hukum. Dalam literatur dikenal beberapa teori tentang tujuan hukum, yakni: (1) Aliran etis yang menganggap pada dasarnya tujuan hukum adalah untuk mencapai keadilan. (2) Aliran utilitis yang menganggap pada dasarnya tujuan hukum adalah untuk menciptakan kemanfaatan. (3) Aliran yuridis formal yang menganggap pada dasarnya tujuan hukum adalah untuk menciptakan kepastian hukum.²⁰

Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan

¹⁸ Penjelasan Bapak Yudiansyah, SH., PPAT di Tumpang Kabupaten Malang, pada tanggal 15 Pebruari 2022.

¹⁹ Christiana Sri Murni, *op.cit.*, h. 28

²⁰ Achmad Ali, *Tujuan dan Fungsi Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, h.

ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.²¹

Teori lain yang dapat dikemukakan terkait dengan tujuan hukum, adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch. Dalam mengkonstruksi teorinya, Radbruch bertolak dari tesis dasar mazhab Baden, yaitu kebudayaan. Esensi hukum sebagai *Kulturwissenschaft*, bukanlah tatanan formal dari norma-norma seperti konsep Hans Kelsen. Bagi Radbruch, kebudayaan itu adalah nilai-nilai manusia. Baik pengetahuan, seni, moralitas, maupun hukum adalah bagian dari kebudayaan. Hukum sendiri, menurut Radbruch, mengemban nilai keadilan bagi kehidupan konkret manusia.²²

Menurut Radbruch, gagasan hukum sebagai gagasan kultural, tidak bisa formal. Sebaliknya, ia terarah pada *rechtsidee*, yakni keadilan. Keadilan sebagai suatu cita, seperti ditunjukkan oleh Aristoteles, tidak dapat mengatakan lain kecuali yang sama diperlakukan sama, dan yang tidak sama diperlakukan tidak sama. Untuk mengisi cita keadilan ini dengan isi yang konkret, kita harus menengok pada segi finalitasnya. Untuk melengkapi keadilan dan finalitas itu, dibutuhkan kepastian. Jadi bagi Radbruch, hukum memiliki tiga aspek, yakni keadilan, finalitas, dan kepastian.

Untuk menciptakan kepastian hukum, diperlukan ketegasan penerapan hukum itu sendiri dimana hukum tersebut berlaku terhadap semua orang tanpa pandang bulu. Kepastian hukum merupakan syarat mutlak untuk terlaksananya supremasi hukum di dalam suatu negara hukum.²³ Suatu negara baru dinyatakan sebagai negara hukum apabila negara tersebut menganut konsep supremasi hukum, adanya persamaan di muka hukum, dan negara berlandaskan atas konstitusi. Supremasi hukum bermakna bahwa semua permasalahan yang ada dikembalikan kepada hukum itu sendiri.²⁴

Dalam realitanya penerapan teori Gustav Radbruch selalu ada pertentangan, mengutamakan keadilan meninggalkan kepastian atau sebaliknya mengutamakan kepastian meninggalkan keadilan atau juga mengutamakan keadilan meninggalkan kemanfaatan atau sebaliknya, dalam

²¹ *Ibid.*

²² Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta, 1984, h. 170

²³ Fachmi, *Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum' dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Ghalia Indonesia Publishing, Jakarta, 2011, h. 296

²⁴ *Ibid.*

pertentangan ini Radbruch membuat skala prioritas dengan urutan sebagai berikut: keadilan, kemanfaatan, kepastian.

Berangkat dari pendahulunya mulai socrates dalam teori filsafat hukum juga selalu mengedepankan tentang keadilan karena keadilan sebagai mahkota hukum, dilema dalam penegakan hukum. Teori tujuan hukum Radbruch tetap harus dijalankan “*fiat justitia rurat colum*” (keadilan tetap harus dijalankan walaupun langit akan runtuh). Persoalan pendekatan hukum (*Law application*) di Indonesia, teori Radbruch cukup menjawab dengan mengedepankan keadilan tanpa mengabaikan kemanfaatan dan kepastian.

Sejalan dengan tujuan hukum yang salah satunya adalah untuk menciptakan kepastian hukum, maka terkait dengan pendaftaran tanah yang merupakan kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan, merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai ketentuan dasar “Hak Menguasai oleh Negara” mengatur mengenai dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia, tetapi Pasal 33 bukan sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, namun berkaitan dengan kesejahteraan dan keadilan sosial. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka upaya memahami Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Atas dasar itu, tujuan hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.²⁵

Di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disebutkan: ”Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia”. Sedangkan didalam Pasal 2 ayat (2) UUPA berbunyi: hak menguasai oleh negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi kekuasaan untuk:²⁶

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

²⁵ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004, h. 21.

²⁶ Umar Said Sugiarto, Suratman, et.al, *op.cit.*, h. 5

Setelah pengaturan mengenai tanah didalam UUPA, kemudian diikuti oleh berbagai peraturan organik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden dan Peraturan yang diterbitkan oleh pimpinan instansi teknis di bidang pertanahan.²⁷

Kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah, yang secara substansional didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA sebagaimana telah dijelaskan diatas. Dengan ketentuan tersebut, berarti Pemerintah telah diberi kewenangan yuridis untuk membuat aturan dan peraturan (*bestemming*) dalam lapangan agraria berupa tanah, serta menyelenggarakan aturan tersebut (*execution*) yang menyangkut subyek, obyek dan hubungan hukum antara subyek dan obyek tersebut sepanjang mengenai sumber daya agraria.²⁸

Pentingnya mendaftarkan tanah bagi masyarakat adalah memperoleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.²⁹

Dengan menggunakan konsep Gustav Radbruch tentang kepastian hukum, maka bidang tanah yang telah terdaftar akan terhindar dari kesewenang-wenangan.³⁰ Kesewenang-wenangan dari pihak-pihak tertentu yang beritikad tidak baik mengakui kepemilikan tanah orang lain. Sementara Sudikno Mertokusumo terkait kepastian hukum menyatakan tanpa kepastian hukum akan menimbulkan keresahan.³¹ Keresahan diartikan timbulnya sengketa tanah yang sangat merugikan bagi pihak-pihak yang bersengketa.

Jaminan kepastian hukum memiliki beberapa manfaat, diantaranya adalah sebagai berikut:³²

- a. Memajukan perekonomian nasional, karena sertifikat hak atas tanah dapat dijadikan agunan untuk memperoleh kredit perbankan;
- b. Melestarikan lingkungan, karena hubungan yang pasti antara pemegang hak dengan obyek hak memberikan motivasi pemegang

²⁷ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2008, h. 1

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Harris Yonatan Parmahan Sibuea, *op.cit.*, h. 298.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, h. 298-299.

PENTINGNYA PENDAFTARAN TANAH: PERSPEKTIF TEORI KEPASTIAN HUKUM

(Sulasiyah Amini, Suratman)

- hak untuk melakukan hal-hal yang berkaitan dengan pelestarian lingkungan;
- c. Meningkatkan penerimaan Negara, karena pendaftaran tanah memungkinkan adanya penertiban administrasi peralihan hak dan itu memungkinkan adanya pemasukan dari bea balik nama;
 - d. Melindungi kepentingan masyarakat terutama golongan ekonomi lemah, karena jika tanah pemegang hak dibebaskan untuk kepentingan tertentu, pemegang hak akan memperoleh kompensasi yang wajar;
 - e. Mencegah atau mengurangi sengketa pertanahan dan
 - f. Mendukung perencanaan tata ruang untuk pembangunan.

Disamping itu, pentingnya pendaftaran tanah bagi Pemerintah adalah memberikan informasi kepada Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Informasi ini terkait dengan besaran pajak setiap bidang tanah termasuk bangunan yang ada di atasnya dan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.³³

Kepastian hukum ini tentu sangat penting, sebab hukum bertugas menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk kaidah hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna, karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang.

KESIMPULAN

Peran PPAT terkait dengan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik, sangatlah penting terutama ketika terjadi perbuatan hukum yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah. PPAT berperan membuat akta tanah yang merupakan dokumen yang harus dilengkapi oleh pemohon dalam proses pendaftaran tanah secara sporadik. PPAT berperan penting dalam kewenangannya membuat alat bukti tentang perbuatan hukum mengenai pengalihan, pembebanan hak atas tanah, yang dijadikan dasar pendaftaran hak atas tanah pada Kantor Pertanahan.

Dalam perspektif teori kepastian hukum, mendaftarkan tanah adalah guna memperoleh kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Kepastian hukum merupakan perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang. Bidang tanah yang telah terdaftar akan terhindar dari kesewenang-wenangan. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum guna terwujudnya ketertiban dalam masyarakat.

³³ Penjelasan Kepala Seksi Pendaftaran Tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Malang, pada tanggal 10 Pebruari 2022.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abrar Saleng, (2004), *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press.
- Achmad Ali, (2001), *Tujuan dan Fungsi Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Fachmi, (2011), *Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum' dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, , Jakarta: Ghalia Indonesia Publishing.
- Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, (2008), *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Soerjono Soekanto, (2012), *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Suratman dan H. Philips Dillah, (2020), *Metode Penelitian Hukum*, Bandung, Alfabeta.
- Theo Huijbers, (1984), *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta: Yayasan Kanisius.
- Umar Said Sugiarto, Suratman, et.al, (2016), *Pengadaan Tanah Untuk Keperntingan Umum*, Malang, Intrans Publishing.
- Urip Santoso, (2011), *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.

Jurnal

- Abdul Mukmin & Andri Pranata, (2020), *Peran Kantor Pertanahan Kota Samarinda dalam Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan*, Jurnal Ilmu Hukum Yuriska, (2020) 12:2.
- Christiana Sri Murni, (2021), *Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Proses Peralihan Jual Beli Hak atas Tanah*, Jurnal Kajian Pembaruan Hukum, Fakultas Hukum Universitas Jember (2021) 1:1 , 22 Maret 2021.
- Harris Yonatan Parmahan Sibuea, *Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali*, Jurnal Negara Hukum: Vol. 2, No. 2, November 2011.
- Irfan Iryadi, (2020), *Kepastian Hukum Kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara*, Jurnal Negara Hukum Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan, (2020) 11:1.
- Muhammad Irsan Sugeng, (2020), *Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Gowa*, JURNAL YUSTISIABEL Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Luwuk, Volume 4 Nomor 2 Oktober 2020.

Website

PENTINGNYA PENDAFTARAN TANAH: PERSPEKTIF TEORI KEPASTIAN HUKUM

(Sulasiyah Amini, Suratman)

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210204171319-92-602391/tanah-bersertifikat-di-ri-baru-capai-72-juta-bidang>. Diakses pada tanggal 20 Pebruari 2022.

<https://suryamalang.tribunnews.com/2022/01/12/baru-40-persen-tanah-di-kabupaten-malang-yang-tersertifikasi-bpn-ada-1400000bidang-tanah>. Diakses pada tanggal 20 Pebruari 2022

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah

Peraturan Pemerintah dalam Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia.

