

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sejak Proklamasi Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada tanggal 17 Agustus 1945 dan sehari kemudian tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) membahas naskah rancangan hukum dasar (Konstitusi) yang selanjutnya mengesahkan berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembangunan dibidang hukum secara nasional khususnya di bidang pertanahan di Indonesia dapat dilihat dari keberadaan Pasal 1 ayat (3) UUD RI 1945 menyatakan bahwa : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, maka segala sesuatu (masalah yang terkait dengan pertanahan) diatur melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Pasal 33 ayat 3 UUD RI 1945 menyatakan bahwa : “ bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-sebesaranya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan tersebut menjadi landasan konstitusional bagi Pemerintah untuk menentukan kerangka dasar Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disebut dengan singkatan resminya UUPA yang diumumkan dalam Lembaran Negara

Republik Indonesia Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara 2043. Tanah sebagai

karunia Tuhan Yang Maha Esa sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA, menyatakan bahwa : “seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”. merupakan sumber daya alam yang diperlukan oleh umat manusia untuk mencukupi kebutuhan dalam hidupnya seperti bercocok tanam, tempat tinggal, kegiatan perekonomian, penggunaan dan pemanfaatan tanah di perlukan untuk kepentingan rakyat umum.

Dalam kerangka dasar pembentukan UUPA tersebut dalam penjelasan umumnya mempunyai tujuan adalah sebagai berikut :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional. Peranan sumber daya

tanah sebagai suatu kebutuhan yang sangat penting bagi manusia, dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia selalu berhubungan dengan tanah dan dilakukan di atas tanah. Pada prakteknya, terjadi penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak terkendali dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang cenderung mengarah pada minimnya akses kepemilikan dan lemahnya perlindungan jaminan kepastian hukum atas hak masyarakat dalam pertanahan yang kemudian mengakibatkan timbulnya permasalahan atas pelaksanaannya. Pertanahan merupakan hal yang harus ditangani karena pemanfaatan tanah adalah permasalahan lintas sektor yang berpengaruh pada perkembangan pembangunan di Negara ini.

Masalah pertanahan menjadi semakin kompleks sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk dan pembangunan berbagai bidang yang memerlukan tanah, maupun perkembangan masalah strategis pada tataran nasional regional dan sektoral serta perkembangan globalisasi ekonomi dan teknologi yang berimplikasi pada berbagai kegiatan politik, ekonomi, sosial, dan hukum pertanahan.¹

Besarnya angka pertumbuhan penduduk di Indonesia yang meningkat setiap tahunnya yang hampir merata di setiap desa-desa dan wilayah terpencil di Kabupaten/Kota, hal ini mendorong penguasaan dan pemilikan tanah dan mengakibatkan kebutuhan lahan tanah semakin besar. Demikian pentingnya tanah ini tidak menutup kemungkinan akan timbulnya berbagai konflik kepentingan yang tentu memerlukan penertiban dan pengaturan dalam penggunaannya.

¹Soedjarwo Soeromihardjo, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria*, Cerdas Pustaka, Jakarta, 2009, hlm.27.

Pengaturan dibidang hukum pertanahan sendiri telah diundangkan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Penguasaan atas bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya oleh Negara dikenal dengan sebutan Hak Menguasai Negara. Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa hak menguasai negara memberi wewenang untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Hak menguasai Negara atas bumi, air, dan ruang angkasa tentu adalah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra (Pemerintah Daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional. Pengertian dikuasai tentu berbeda dengan dimiliki, sebab dikuasai terdapat unsur wewenang untuk mengatur. Dengan adanya sifat mengatur maka terdapat pula pengertian kebijakan dalam hal mengatur (*regelen*) yang secara khusus akan dibuat dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan-Peraturan lain yang lebih rendah. Adanya unsur menguasai dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA tersebut “ menurut Boedi Harsono merupakan tugas kewenangan

dibidang publik, yang salah satunya adalah penyelenggaraan pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 UUPA, dengan demikian negara mempunyai wewenang untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh wilayah indonesia.”²

Pada dasarnya tujuan pelayanan pendaftaran tanah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan untuk mencapai tujuan tersebut, sasaran pemerintah dalam mengelola pertanahan adalah catur tertib pertanahan, yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. diselenggarakannya pendaftaran tanah oleh pemerintah jelas untuk kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah yang mencakup tiga hal yaitu³ :

1. kepastian hukum mengenai objek hak atas tanah;
2. kepastian hukum mengenai subjek hak atas tanah;
3. kepastian hukum mengenai status hak atas tanah.

Ketentuan tersebut merupakan keharusan dan kewajiban pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran

²Agus Rusianto, *Dampak Peran Strategis Kepala Desa dalam Pendaftaran Tanah Sporadik*, Renvoi, Juli 2004, hlm. 21.

³Adrian Sutedi, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2009, hlm. 2.

Tanah dan diatur dengan Peraturan Pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

Pengertian pendaftaran tanah sendiri dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 adalah sebagai berikut :

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.

Peraturan Pemerintah ini dalam Pasal 5 juga secara tegas menyatakan “Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional”. dan Pasal 6 ayat (1) nya menyatakan bahwa :

Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lainnya yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan, Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini

diangkat dan diberhentikan oleh Menteri, dan terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang ditunjuk oleh Menteri yang ditugaskan untuk desa-desa dan wilayah yang terpencil. Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat umum dan kewenangannya membuat akta yang berkaitan dengan tanah ditegaskan dalam pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan untuk mempertegas kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut maka dikeluarkanlah ketentuan mengenai Jabatan PPAT yang lebih lanjut mendapat pengaturan lebih khusus, lengkap dan terperinci yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan ketentuan pelaksanaannya yang tertuang dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 yang pada isinya berintikan ketentuan-ketentuan kode etik, dan landasan yuridis sebagai dasar hukum mengenai pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Mengenai wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa :

- (1) PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya:
- (2) akta tukar menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan, dan akta pembagian hak bersama mengenai beberapa hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang tidak semuanya terletak di dalam daerah kerja seorang PPAT dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta.

Pembangunan hukum pertanahan di Negara kita sejalan dengan diperlukannya ketertiban dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat tentu tidak lepas dari peran dan keberadaan PPAT, dan untuk mempermudah kebutuhan rakyat di daerah terpencil yang tidak ada PPAT dalam melakukan perbuatan hukum mengenai tanah, dapat ditunjuk PPAT Sementara. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan membuat Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah, PPAT Sementara ini adalah Kepala Kecamatan.⁴

Keberadaan Camat sebagai PPAT Sementara karena jabatannya sebenarnya merupakan tujuan mulia yaitu untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT dan membantu pelaksanaan pendaftaran tanah di wilayah kecamatannya dengan memperhatikan peraturan yang ada, walau pemberian tugas dan kewenangan tersebut sifatnya sementara karena *ex officio* sebagai Kepala Kecamatan. Penunjukan sebagai PPAT Sementara ialah untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau formasinya belum terpenuhi dan telah diadakan penelitian terlebih dahulu mengenai kebutuhan pelayanan masyarakat dalam pembuatan akta di daerah-daerah terpencil oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

⁴Santoso, *Op.Cit*, hlm.327.

Ketentuan tersendiri mengenai Formasi PPAT yang berlaku untuk suatu Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II juga telah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1996 tentang Formasi PPAT di Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II. Kemudian pada tanggal 26 Februari 1999 diberlakukannya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Penetapan Formasi Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kabupaten/Kotamadya, Peraturan ini berlaku untuk PPAT Sementara yang dijabat oleh Camat selama masih diangkat sebagai PPAT. Dengan adanya penetapan formasi pada suatu daerah kabupaten, maka kedudukan Camat yang karena jabatannya menjadi/ditunjuk sebagai PPAT Sementara harus diterapkan dengan baik dengan pertimbangan keberadaan jumlah PPAT di daerah Kabupaten tersebut sesuai dengan keadaan masyarakat yang membutuhkan jasanya.

Dalam hal peralihan hak atas tanah di Indonesia terdapat pengenaan atau pembebanan pajak atas tanah, setidaknya dapat diketahui 3 (tiga) Undang-Undang Pengenaan Pajak atas Tanah antara lain : Pertama, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi Bangunan, Kedua, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah (PPh), Ketiga, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang

berlaku sejak tanggal 1 Januari 1996. Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan tersebut, khususnya dua Peraturan Perundang-Undangan terakhir ditetapkan bahwa orang pribadi atau badan yang menerima atau memperoleh penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan (PPh) dan yang akan memperoleh hak atas tanah wajib membayar pajak atau Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Permasalahan yang diteliti oleh peneliti berkaitan dengan AJB No. 133/CMN/III/2016 yang mana dalam pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kalinya mengalami kendala antara lain : pada saat penandatanganan AJB No. 133/CMN/III/2016 pada tanggal 02-03-2016 SSPPT-PBB selama 15 tahun terakhir belum dibayar, pada saat penandatanganan AJB No. 133/CMN/III/2016 pada tanggal 02-03-2016 harga yang dimuat dalam akta jual beli di tolak oleh Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kabupaten Bandung karena harga dalam akta jual beli berbeda dengan harga transaksi/Nilai Pasar dalam SSPD-BPHTB maka dalam hal ini kurang bayar, pada saat penandatanganan AJB No. 133/CMN/III/2016 pada tanggal 02-03-2016 SSSP-PPh yaitu Pajak Penjual dan SSPD-BPHTB yaitu Pajak Pembeli belum dibayar.

Berkaitan dengan permasalahan Pemenuhan Syarat-syarat Jual Beli Tanah Untuk Keperluan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali Melalui PPAT Sementara di Kecamatan Cimenyan Kabupaten Bandung maka penelitian ini akan membahas lebih lanjut mengenai permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Oleh karena itu dimaksudkan untuk

menggambarkan permasalahan yang terjadi serta segala aspek hukum yang timbul oleh karenanya, sekaligus membahas dan menganalisis untuk dapat menemukan solusi yang tepat dalam menjawab permasalahan tersebut.

Berdasarkan penjelasan dan permasalahan di atas dapat dilihat bahwa pentingnya memahami dan menerapkan dasar-dasar yang menjadi pokok dalam mengatasi permasalahan peralihan hak atas tanah melalui Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di Kecamatan Cimenyan Kabupaten Bandung. dengan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk menulis Penulisan Hukum dalam bentuk skripsi dengan judul :

“PEMENUHAN SYARAT-SYARAT JUAL BELI TANAH UNTUK KEPERLUAN PENDAFTARAN TANAH MELALUI PPAT SEMENTARA DI KECAMATAN CIMENYAN KABUPATEN BANDUNG”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang dari penelitian yang sudah dijelaskan sebelumnya dan untuk memudahkan proses penelitian tersebut, peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Syarat-syarat apa saja yang harus dipenuhi dalam jual beli tanah untuk keperluan pendaftaran tanah untuk pertama kali ?
2. Bagaimana akibat hukum bila syarat-syarat tersebut tidak terpenuhi ?

3. Bagaimana upaya penyelesaian jika Akta Jual Beli sudah ditandatangani sedangkan syarat-syarat untuk keperluan pendaftaran tanah untuk pertama kali belum terpenuhi ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam jual beli tanah untuk keperluan pendaftaran tanah pertama kali.
2. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis akibat hukum bila syarat-syarat tersebut tidak terpenuhi.
3. Untuk mengetahui bagaimana upaya penyelesaian jika Akta Jual Beli sudah ditandatangani sedangkan syarat-syarat untuk keperluan pendaftaran tanah pertama kali belum terpenuhi.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian dari penulisan hukum ini adalah :

1. Kegunaan Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu kontribusi perkembangan Ilmu Hukum secara umum, mengenai dan bidang hukum perdata dan hukum agraria pada khususnya, untuk mengetahui aspek terkait dengan Pemenuhan Syarat-syarat Jual Beli Tanah Untuk

Keperluan Pendaftaran Tanah Melalui PPAT Sementara di Kecamatan Cimenyan Kabupaten Bandung.

2. Kegunaan Secara Praktis

Tulisan ini dapat memberikan informasi bagi masyarakat mengenai proses pendaftaran tanah berdasarkan akta jual beli di Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara. Selain itu, diharapkan dapat memberikan masukan kepada akademisi, praktisi, dan pihak terkait mengenai Pemenuhan Syarat-syarat Jual Beli Tanah untuk keperluan pendaftaran tanah melalui PPAT Sementara di Kecamatan Cimenyan Kabupaten Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia adalah Negara Hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD RI 1945 menegaskan bahwa : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, hal ini bermakna bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hukum merupakan urat nadi bagi seluruh aspek kehidupan. Hukum berfungsi sebagai perlindungan dalam memberikan jaminan kepastian hukum dalam kepentingan masyarakat Bangsa Indonesia.

“Pembangunan Nasional yang dilaksanakan di Negara Kesatuan Republik Indonesia mengacu kepada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menganut asas kepastian hukum yang bertujuan untuk mencapai keadilan (*soziale gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat.”⁵ hal ini sejalan dengan Pancasila sebagai dasar Negara Indonesia khususnya Sila Ke 5 yang menghendaki keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

⁵Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 71.

Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan Peraturan Perundang-Undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.⁶ Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum).⁷

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des recht selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches recht*). kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.⁸

⁶Sudikno Mertokusumo dan H. Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.24.

⁷*Ibid*, hlm. 82.

⁸Sajipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jaga Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm.135-136.

Pelaksanaan pembangunan dibidang hukum erat kaitannya dengan tujuan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang sedang membangun, sehingga hukum harus dapat berperan membantu dalam poses perubahan dalam masyarakat.⁹ Peranan hukum sangatlah penting bukan saja berfungsi untuk menjaga ketertiban masyarakat, tetapi juga membantu dalam proses perubahan masyarakat, atau dapat dikatakan bahwa hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat.¹⁰

Perkembangan hukum di indonesia memiliki tujuan tersendiri, sesuai dengan penegasan didalam alinea ke 4 pembukaan UUD RI 1945, menyatakan bahwa : “kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan bangsa Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

⁹Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm.13.

¹⁰Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976, hlm.11.

Pembangunan dibidang hukum ditujukan atau diarahkan untuk mewujudkan sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar RI 1945 yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum, perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum serta menciptakan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.

Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak asasi manusia, kesadaran hukum serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan, kebenaran, ketertiban dan teratur sehingga penyelenggaraan pembangunan nasional akan makin lancar.

Salah satu unsur utama dari Negara Hukum adalah persamaan kedudukan dihadapan hukum (*equality before the law*) dan supremasi hukum (*supremacy of law*). Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa : “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya”. Dengan adanya persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintah, setiap warga negara yang melakukan perbuatan melawan hukum yang berlaku akan mendapat sanksi sesuai perbuatan yang dilakukan, dengan kata lain bahwa hukum tidak memandang apakah seseorang itu pejabat, rakyat sipil, militer, jika melakukan

perbuatan melawan hukum akan mendapat sanksi sesuai dengan perbuatan yang dilakukan tersebut.

Salah satu produk dari perjanjian adalah perjanjian jual beli hak atas tanah. Sebagaimana diketahui, salah satu perbuatan hukum yang menyangkut pertanahan adalah melakukan pendaftaran tanah berdasarkan prosedur yang ditentukan di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa:

Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berke-sinambungan 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.

Pelaksanaan pendaftaran tanah erat kaitannya dengan perolehan hak atas tanah yang kemudian diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanah tersebut, hal ini dilakukan demi menjamin kepastian hukum khusus bagi Warga Negara Indonesia sesuai dengan asas nasionalitas yang menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memperoleh hak-hak atas tanah yang berada di wilayah Republik Indonesia.

Pasal 9 UU RI No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA menentukan bahwa :
“hanya WNI saja yang boleh mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Baik laki-laki maupun perempuan mempunyai

kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah” yang ditegaskan didalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP RI No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa : “Pemegang hak adalah orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Hak Pengelolaan, atau nadzir dalam hal tanah wakaf , baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar” .

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 jo Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditentukan bahwa pelaksanaan Pendaftaran Tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Ketentuan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan Peraturan Perundang-Undangan yang terkait lainnya.

Pendaftaran tanah dalam kaitannya dengan “pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya”. dilakukan dengan cara peralihan hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah yang ditentukan berdasarkan Undang-Undang yaitu melalui jual beli, hibah maupun warisan. Peralihan hak atas tanah yang sering dilakukan saat ini yaitu melalui proses jual beli. Jual beli berdasarkan ketentuan Perundang-Undangan termasuk kedalam kategori perjanjian.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwa :

“Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.”

Sehingga berdasarkan pasal tersebut, PPAT merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta-akta pertanahan yang salah satunya berwenang membuat akta mengenai peralihan hak atas tanah. Kewenangan tersebut sejak dulu hanya diberikan kepada PPAT untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Nasional, pendaftaran tanah ini dimaksudkan guna penertiban dan perubahan Hak-Hak Atas Tanah sesuai dengan Asas Publisitas.

Mengkaji masalah kewenangan PPAT, penulis mengkaji mengenai kewenangan sebagai dasar suatu tindakan. Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Demikian pula sebaliknya, bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹¹

¹¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

Kewenangan sering sejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹²

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹³

Kewenangan Camat sebagai PPAT Sementara yang melaksanakan tugas PPAT sama dengan kewenangan PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah , yaitu :

1. PPAT bertugas pokok melaksanakan sebgai 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;

¹²Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 7.

¹³Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

- 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.

Lebih lanjut kerangka pemikiran ini sebagaimana dalam Pasal 5 ayat (1) dan (3) Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961, selain pejabat yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), menyatakan bahwa :

Selama untuk sesuatu kecamatan belum diangkat seorang pejabat, maka Asisten Wedana/Kepala Kecamatan atau yang setingkat dengan itu karena jabatannya menjadi pejabat sementara dari kecamatan itu.

Dari ketentuan Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 jo Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa : “untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Menteri dapat menunjuk PPAT”, Penegasan penyebutan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sendiri untuk pertama kalinya terdapat dalam ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Dalam hal peralihan hak atas tanah di Indonesia terdapat pengenaan atau pembebanan pajak atas tanah dengan pajak-pajak yaitu pajak Penghasilan dari Penjualan Tanah (PPh) dan pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) atau perbuatannya disederhanakan dengan istilah “pajak-pajak peralihan dan perolehan hak atas tanah”, tidak saja peran Departemen

Keuangan dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak, akan tetapi peranan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sangat menentukan. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam hal perolehan hak, terjadi pula karena Keputusan Pemberian Hak atas Tanah ini harus dilaksanakan yaitu pada saat :

Pelepasan hak di muka Camat sebagai PPAT Sementara atau Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan surat keputusan pemberian hak yang ditandatangani oleh Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Badan Pertanahan apabila permohonannya sudah dilengkapi dengan surat setoran Pajak (Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Atas Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan) atau pada waktu pendaftaran hak yang hanya bisa dilakukan jika ada surat setoran pajak (Pasal 24 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan).

F. Metode Penelitian

Agar dapat mengetahui, mengkaji, dan menganalisis suatu permasalahan diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti akan memberikan gambaran atau deskripsi tentang adanya suatu peristiwa hukum yang dianalisis dengan Peraturan Perundang-Undangan, maka penelitian ini bersifat normatif yang pada umumnya menggunakan metode deskriptif-analitis yaitu, metode penelitian dengan menelaah dan menganalisis Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan.¹⁴

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, menurut Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap Peraturan Perundang-Undangan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁵

¹⁴Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Penerbit Ghalia Indonesia, 2003, hlm. 34-35.

¹⁵Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Penerbit Ghalia Indonesia, 2003, hlm. 34-35.

3. Tahapan Penelitian

a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan untuk mendapatkan data yang bersifat teoritis, dengan mempelajari sumber-sumber bacaan yang memiliki hubungan/kaitan dengan permasalahan yang akan peneliti bahas dalam skripsi ini. Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan data-data yaitu :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan sebagai berikut :
 - a) Pancasila
 - b) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
Amademen IV
 - c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
 - d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960
tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 jo Undang-Undang
Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi Bangunan
 - f) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 jo Undang-Undang 10
Tahun 1994 jo Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996

tentang Pembayaran Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah (PPH)

- g) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
- h) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- i) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- j) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria
- k) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang Ketentuan

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2019 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

- 1) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan berupa buku-buku , makalah dan artikel yang erat kaitannya dengan penelitian ini.
 - a) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus besar bahasa indonesia, kamus besar bahasa inggris dan internet.

b. Penelitian Lapangan (Field Research)

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, penelitian lapangan dilakukan dengan mengadakan wawancara untuk mendapatkan keterangan - keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan yang berlaku.¹⁶

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Studi dokumen, yaitu alat pengumpulan data yang digunakan melalui data tertulis. Dengan mengumpulkan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tesier yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti.
- b. Wawancara, yaitu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada para nara sumber yang memiliki kompetensi terkait dengan masalah yang diteliti.

5. Alat Pengumpul Data

Dalam melakukan penelitian ini peneliti menggunakan alat pengumpulan data, melalui :

- a. Data Kepustakaan

¹⁶Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Penerbit Ghalia Indonesia, 2003, hlm. 34-35.

- 1) Melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang erat kaitannya dengan permasalahan yang diteliti dalam bentuk formal dan data yang melalui naskah teori yang telah dipublikasikan.
- 2) Menggunakan laptop dalam data yang diperoleh dari alamat website internet.
- 3) Menggunakan flashdisk sebagai media penyimpanan data yang diperoleh dari alamat website atau dari nara sumber.

b. Data Lapangan

- 1) Melakukan penelitian lapangan diperlukan membuat daftar pertanyaan yang akan diajukan kepada narasumber yang dibutuhkan terkait dengan permasalahan yang sedang diteliti.
- 2) Membawa alat tulis seperti kertas, pulpen dan tipe x apabila dibutuhkan saat sedang menulis yang dipaparkan oleh narasumber.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian akan dianalisis dengan cara yuridis kualitatif dilakukan melalui uraian deskriptif-analitis,¹⁷ yaitu hanya akan menggambarkan saja dari hasil penelitian yang berhubungan dengan pokok permasalahan. Analisis dapat dirumuskan dengan proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap kenyataan yang

¹⁷Fakultas Hukum Universitas Pasundan, *Panduan Penyusunan Penulisan Hukum (Tugas Akhir)*, Bandung, 2015, hlm. 20.

terjadi di lapangan. Sedangkan data yang sudah dianalisis akan disajikan dengan metode kualitatif, yaitu dengan memberikan komentar-komentar dan tidak menggunakan angka, atau rumus matematik.