BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharaannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.

Di samping itu tanah merupakan sumber daya yang penting bagi masyarakat, baik sebagai media tumbuh tanaman, maupun sebagai ruang (*space*) atau wadah tempat melakukan berbagai kegiatan. Tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Tanah dalam masa pembangunan bertambah penting artinya, karena adanya peningkatan volume pembangunan dalam bidang-bidang pertanian, industri modern, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan sosial dan lain-lain. Hal ini semakin komplek bila otomatis mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah.

Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan implementasi dari Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi :

> ” Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,”[1]

bertujuan untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat Indonesia, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur, dan meletakkan dasar-dasar untuk menjadikan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, serta meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya

Tanah merupakan salah satu kebutuhan manusia yang sangat *absolute* dan vital, artinya kehidupan manusia dipengaruhi dan ditentukan oleh eksistensi tanah. Kehidupan manusia di dunia tidak dapat dipisahkan dengan tanah, dengan kata lain manusia sulit untuk hidup.[2]

Fungsi tanah mempunyai kedudukan sentral sebagai sumber penghidupan, baik sebagai sumber daya produksi maupun sebagai tempat pemukiman, dan mengingat sebagian besar penduduk Indonesia bermata pencaharian sebagai petani, maka diperlukan adanya pengaturan-pengaturan mengenai tanah pertanian untuk mencegah kesenjangan di masyarakat petani yang di akibatkan oleh adanya orang-orang yang menguasai tanah pertanian sangat luas (Tuan Tanah). Di pihak

---

[1]Undang – Undang Dasar 1945. Pasca Amandemen

[2]J Andy Hartanto, *Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertipikat*, Ctk. Kedua, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2009, hlm. 7.

lain hanya sebagai buruh tani atau penggarap, karena tidak mempunyai tanah pertanian.

Indonesia telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut UUPA, yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960.

Usianya yang mencapai 72 tahun, ada lima masalah UUPA di bidang pertanahan yang sering mencuat ke permukaan, yaitu fungsi sosial tanah (Pasal 6), batas maksimum pemilikan tanah (Pasal 7), pemilikan tanah *Absentee/guntai* (Pasal 10), monopoli pemilikan tanah (Pasal 13), dan penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum (Pasal 18). Kelima hal ini baik secara langsung maupun tidak langsung memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan, yang tidak mudah diselesaikan. Masalah menjadi semakin rumit, karena gencarnya aktivitas pembangunan menyebabkan terlupakannya unsur keadilan di bidang pertanahan. Penerapan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, misalnya masih sering bisa dalam praktek di lapangan.

Fungsi sosial tanah berarti hak atas tanah apa pun yang ada pada eseorang, tidak dapat dibenarkan tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu merugikan masyarakat. Sementara itu, penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah, dalam kenyataannya juga sering dilanggar. Berbagai kekisruhan yang terjadi selama ini mengindikasikan terjadinya penumpukan pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan di pihak lain, banyak petani yang tidak

mempunyai tanah dan menggarap tanah milik orang lain. Ketidakseimbangan dalam distribusi pemilikan tanah inilah baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian yang menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Pada akhirnya, petani lapisan bawah yang memikul beban terberat akibat ketidakseimbangan distribusi ini.

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya "Program Landreform" di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Di Indonesia salah satu program landreformnya menetapkan *Absentee/guntai* pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.[3]

Mengacu pada ketentuan Pasal 17 UUPA, pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksanaanya berupa Undang-Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan Undang-Undang ini merupakan induk pelaksanaan *landreform* di Indonesia.[4]

Pelaksanaan *landreform* di Indonesia juga dengan dikeluarkannya UUPA tahun 1960 hal ini sesuai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Inti dari adanya Undang-Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 ini bertujuan untuk mendistribusikan tanah

[3] Supriadi, *Hukum Agraria*, Ctk. Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 203.
[4] *Ibid.*, hlm. 208.

kepada masyarakat petani yang tidak memiliki tanah dengan memberikan tanah pertanian yang minimal luasnya dua hektar.[5]

Pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah hingga 72 tahun usia UUPA masih juga belum seperti yang diharapkan. Ini tampak dari kepemilikan tanah secara *absentee/guntai,* yang seringkali merupakan hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena adanya berbagai alasan. Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, secara tegas dilarang oleh UUPA . Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok Landreform yang diatur dalam Pasal 7,10 dan 17 UUPA. Maksud dari pelarangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* ini agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah di tangan segelintir tuan-tuan tanah.

Sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 (3) UUPA jo UU No 56 Prp Tahun 1960 tersebut, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini kemudian telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian Dalam rangka untuk kepastian hukum di bidang pertanahan oleh pemerintah, maka tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,

[5] *Ibid.,* hlm. 231.

sehingga penguasaan dan pemilikan tanah yang melebihi batas serta tanah *absentee/guntai* tidak diperbolehkan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 jo Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Apabila kewajiban ini tidak dilaksanakan maka tanah pertanian itu akan diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah pertanian.

Sehubungan dengan itu, maka perlu bagi para pemilik tanah pertanian bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, agar dapat mengerjakan sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 UUPA yang menetapkan bahwa :

1. Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
2. Pelaksanaan dari pada ketentuan ayat 1 akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan

3. Pengecualian dari pada asas tersebut pada ayat 1 ini diatur dalam peraturan perundangan.

Di wilayah Kabupaten Pati masih banyak terdapat tanah pertanian dan masih banyak masyarakatnya yang menjadi petani, baik sebagai pemilik maupun sebagai petani penggarap. Namun, dengan keberhasilan pembangunan di segala bidang, dengan adanya kemudahan transportasi, bidang pendidikan, menyebabkan terjadinya perubahan pola pikir kehidupan masyarakat setempat dan kebiasaan dalam tata cara memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang berkaitan dengan tanah pertanian. Persediaan tanah yang relatif tetap, sedangkan disisi lain jumlah penduduk dan kebutuhan akan tanah baik untuk lahan pertanian maupun non pertanian terus bertambah dapat menimbulkan berbagai masalah dalam bidang pertanahan dan berakibat juga tidak ditaatinya norma-norma hukum atau aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Proses pemindahan hak melalui jual beli tanah yang terjadi di masyarakat dapat di lakukan secara resmi yaitu di hadapan PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 jo Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah atau menurut hukum adat masyarakat setempat

Praktek yang terjadi di masyarakat pemindahan hak jual-beli tanah pertanian masih tetap berjalan, walaupun luas tanah pertanian yang dialihkan tidak sesuai atau bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai larangan pemindahan hak milik atas tanah pertanian untuk luasan yang kurang dari dua hektar

Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, di tegaskan bahwa fungsi dari PPAT yaitu sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan yang berlaku dan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran, perubahan data pendaftaran tanah (Penjelasan PP No. 37 tahun 1998).

Sesuai dengan tugas dan fungsi dari PPAT, yang di atur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 37 tahun 1998 maka peralihan hak atas tanah yang sudah di laksanakan di hadapan PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) dan dituangkan dalam akta otentik, baik dalam bentuk jual beli, hibah, maupun warisan dan pemisahan hak bersama, wajib untuk di daftarkan ke Kantor Pertanahan setempat, untuk penerbitan sertifikat hak atas tanahnya maupun pencatatan perubahan data pendaftaran tanah sesuai dengan yang di amanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kantor Badan Pertahanan Nasional Nomor 3 tahun 1997.

Tujuan dari pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh pemerintah berdasarkan Pasal 3 PP No.24 tahun 1997 adalah :[6]

a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan 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;

[6] Jimmy Joses Sembiring, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Ctk. Pertama, Visimedia, Jakarta, 2010, hlm. 24-25.

b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat 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.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT yang pada pasal 2 mengatur tugas pokok PPAT menyatakan:

> "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"

Timbulnya permasalahan-permasalahan di bidang pertanahan yang terjadi di Kabupaten Pati dapat di akibatkan oleh banyak faktor, antara lain terjadinya penyusutan luas tanah pertanian, terutama di daerah perkotaan dan daerah pemukiman penduduk pedesaan yang diakibatkan oleh kebutuhan tanah untuk rumah tinggal karena penduduk terus menerus bertambah, padahal luas tanah khususnya untuk perumahan yang ideal cenderung lebih sempit, sehingga timbulnya pengkaplingan tanah pertanian atau tanah pertanian dipecah-pecah menjadi kecil-kecil, dijual-belikan dan digunakan untuk perumahan tanpa adanya proses perubahan jenis penggunaan tanah dari pertanian ke non pertanian terlebih dahulu. Proses peralihan tanah demikian menimbulkan permasalahan baru di bidang pertanahan di Kabupaten Pati dan merupakan pelanggaran terhadap norma-norma hukum atau aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat atau pemerintah daerah Kabupaten Pati.

Di samping itu permasalahan juga timbul sebagai akibat adanya aturan larangan pemindahan hak/pemecahan tanah pertanian yang luasnya kurang dari dua hektar, maka di Kabupaten Pati banyak terjadi peralihan hak/jual-beli tanah pertanian yang dilakukan "dibawah tangan" tidak melalui atau tidak dilaksanakan dengan akta PPAT sehingga di kemudian hari akan menimbulkan permasalahan baru dan dimungkinkan banyak permasalahan sengketa tanah yang timbul di Kabupaten Pati.

Pelanggaran terhadap aturan tentang larangan pemindahan dan pemecahan hak atas tanah pertanian yang luasnya kurang dari dua hektar di Kabupaten Pati pada kenyataannya masih terus terjadi di masyarakat walaupun secara formil mungkin pelaksanaannya dikemas sangat rapi, seolah-olah tidak melanggar aturan. Hal tersebut dimungkinkan juga adanya unsur kelalaian baik dari masyarakat karena keterpaksaan kebutuhan hidup yang mengharuskan menjual tanahnya hanya sebagian atau mungkin adanya kelalaian dari pejabat atau instansi terkait yang berwenang yang pada akhirnya peralihan tanah tersebut dapat dilaksanakan.

Untuk pemecahan dan peralihan hak atas tanah pertanian yang di dahului dengan adanya pembuatan akta otentik yang dibuat oleh PPAT, maka PPAT mempunyai peran yang sangat penting dalam menegakkan dan menerapkan peraturan mengenai larangan pemindahan hak milik atas tanah pertanian, khususnya di Kabupaten Pati.

PPAT berwenang untuk menolak para pihak dalam pembuatan akta, apabila syarat-syarat formilnya baik mengenai subyek maupun obyeknya belum

terpenuhi, sesuai ketentuan/peraturan yang berlaku sehingga dapat mencegah timbulnya permasalahan di kemudian hari dalam peralihan tanah pertanian, baik permasalahan subyek, obyek maupun akta PPAT-nya.

Praktek penerapan aturan larangan pemindahan hak milik atas tanah pertanian dalam pelaksanaannya seringkali menjumpai kesulitan/kendala jika seorang petani hanya memiliki tanah kurang dari 2 hektar, dan dikarenakan kebutuhan ekonomi memaksanya untuk menjual sebagian dari tanah yang dimilikinya.

Oleh karenanya, peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam penerapan peraturan mengenai larangan pemindahan hak atas tanah pertanian sepanjang peraturan itu belum dicabut atau diganti, harus tetap dilaksanakan untuk mencegah timbulnya pemilikan tanah pertanian dengan luasnya kecil-kecil (Petani Guram) karena seorang petani dipandang dapat hidup layak dan dapat menghidupi keluarganya, apabila mempunyai penggarapan atau memiliki tanah pertanian minimal seluas dua hektar.

Disamping itu pula PPAT diharapkan mampu melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dalam membantu pemerintah khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Pati untuk mewujudkan tercapainya tujuan dari pendaftaran tanah yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan selain itu PPAT diharapkan dapat membantu mengatasi permasalahan-permasalahan pertanahan yang timbul di Kabupaten Pati sebagai akibat dari penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan pertanahan.

Bertitik tolak dari pengamatan tersebut di atas maka penulis bermaksud untuk menuangkan permasalahan tersebut ke dalam penulisan skripsi yang diberi judul **PERANAN PPAT TERHADAP PELAKSANAAN LARANGAN PEMILIKAN TANAH PERTANIAN SECARA ABSENTEE MENURUT PP No. 224 TAHUN 1961 Jo PP No. 41 TAHUN 1964 DI KAB. PATI.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian di atas, maka permasalahan yang dapat dirinci sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan larangan kepemilikan tanah pertanian seara *absentee* di Kabupaten Pati ?
2. Bagaimanakah peranan PPAT dalam penegakan hukumnya, terhadap orang atau seseorang yang memiliki tanah pertanian secara *absentee* di kabupaten Pati ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian

Berangkat dari rumusan masalah, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara *absentee/guntai* di Kabupaten Pati?
2. Untuk mengetahui PPAT Kabupaten Pati dalam mengatasi atau menyelesaikan masalah tanah-tanah *absentee/guntai?*

Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis/Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberi masukan bagi pengembangan Ilmu Hukum, khususnya di bidang Ilmu Hukum Agraria, dalam kaitannya dengan Peranan PPAT Dalam Penerapan peraturan Larangan Pemindahan Hak Milik Tanah Pertanian khususnya mengenai tanah *absentee/guntai.*

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau menambah pengetahuan tentang hal-hal yang berhubungan dengan pemindahan hak milik tanah pertanian khususnya mengenai tanah *absentee/guntai.*

D. Tinjauan Pustaka

Menurut Boedi Harsono, pengertian hukum agraria dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum, akan tetapi hukum agraria merupakan satu kelompok bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu.[7] Termasuk dalam pengertian kelompok hukum agraria yaitu :[8]

1. Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi;
2. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;
3. Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh UU Pokok Pertambangan;
4. Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
5. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-Unsur Dalam Ruang Angkasa (bukan “Space Law”), mengatur hak-hak penguasaan atas

[7] Prof. Budi Harsono, 2002, Hukum Agraria Indonesia,Djambatan, Jakarta hlm 32.
[8] *Ibid.*

tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.

Tujuan dari hukum agraria tidak terlepas dari kajian hukum secara umum. Karena tujuan dari hukum dapat dikaji melalui 3 (tiga) sudut pandang, yaitu:[9]

1. Dari sudut pandang ilmu hukum positif normatif atau yuridis dogmatif, tujuan hukum dititikberatkan pada segi kepastian hukumnya.
2. Dari sudut pandang filsafat hukum, tujuan hukum dititikberatkan pada segi keadilan.
3. Dari sudut pandang sosiologi hukum, tujuan hukum dititikberatkan pada segi kemanfaatannya.

Tujuan hukum agraria sebagaimana yang tertuang dalam penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) , yaitu :[10]

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.

Hak adalah merupakan hubungan diantara orang-orang yang diatur oleh hukum dan atas nama si pemegang hak, oleh hukum diberi kekuasaan tertentu terhadap obyek hak[11]. Hak atas tanah menurut UUPA adalah memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar

[9] Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Ctk. Kedua, PT. Toko Gunung Agung Tbk, Jakarta, 2002, hlm. 72.

[10] *Ibid.*, Hal 29.

[11] *Ibid.*, hal 234.

diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut undang-undang.

Hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh perorangan ataupun badan hukum dengan suatu tanda bukti hak, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 pada Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi "atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum".

Selanjutnya dalam Pasal 16 UUPA disebutkan mengenai jenis-jenis hak atas tanah, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak lain yang sifatnya sementara. Hak atas tanah yang diatur dengan peraturan/Undang-Undang tersendiri adalah Hak pengelolaan dan Hak Atas Satuan Rumah Susun. Tanda bukti hak atas tanah (sertipikat) hanya diberikan untuk hak-hak atas tanah yang sifatnya permanen sedangkan untuk hak yang sifatnya sementara tidak mempunyai tanda bukti hak (sertipikat).

Hak Milik adalah hak atas tanah yang turun-temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan fungsi sosial (Pasal 20 UUPA).[12]

Perbuatan pemindahan hak atas tanah adalah perbuatan hukum seseorang yang dengan sengaja mengalihkan hak tanahnya kepada pihak lain.

[12] *Ibid.,* hlm 65.

Oleh karena itu, peralihan hak karena pewarisan merupakan peristiwa hukum, akan tetapi peralihan hak selain pewarisan merupakan perbuatan hukum. Bentuk-bentuk pemindahan hak yaitu jual beli, tukar menukar, hibah, pemberian menurut adat, pemasukan dalam perusahaan (*inbreng*) dan hibah wasiat (*legaat*).

Berdasarkan Pasal 26 ayat (1) UUPA yaitu jual beli, penukaran, penghibahan, pemberi dengan wasiat, pemberian menurut adat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Menurut hukum adat, jual beli tanah adalah suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai. Terang berarti perbuatan pemindahan hak tersebut harus dilakukan di hadapan kepala adat, yang berperan sebagai pejabat yang menanggung keteraturan dan sahnya perbuatan pemindahan hak tersebut sehingga perbuatan tersebut diketahui oleh umum. Tunai maksudnya, bahwa perbuatan pemindahan hak dan pembayaran harganya dilakukan secara serentak. [13]

Menurut Boedi Harsono pengertian jual beli tanah adalah perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik (penyerahan tanah untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang pada saaat itu juga pembeli membayar harganya kepada penjual. [14]

---

[13] Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya,* Ctk. Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 72.

[14] *Ibid.*, hlm. 135.

Burgelijk Wetboek (BW), pengertian jual beli dimuat dalam Pasal 1475 B.W, yaitu suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya utnk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah diperjanjikan.[15]

Undang-Undang No. 56 Prp tahun 1960 telah diatur mengenai larangan dan ketentuan pemindahan hak atas tanah pertanian serta sanksi atas pelanggarannya yaitu pada Pasal 8, 9 ayat (1), dan 10 ayat (1) yang berbunyi:[16]

Pasal 8

"Pemerintah mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar"

Pasal 9 menetapkan aturan sebagai berikut :

1. "Pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektar, larangan termaksud tidak berlaku kalau si penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari dua hektar dan tanah itu dijual sekaligus"
2. Jika dua orang atau lebih pada waktu mulai berlakunya peraturan ini memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari dua hektar, di dalam waktu 1 tahun mereka itu wajib menunjuk salah seorang dari diantaranya yang selanjutnya akan memiliki tanah itu, atau memindahkannya kepada pihak lain, dengan mengingat ketentuan ayat 1.
3. Jika mereka yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini tidak melaksanakan kewajiban tersebut di atas, maka dengan memperhatikan keinginan mereka Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya, menunjuk salah seorang dari antara mereka itu, yang selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan, atau pun menjualnya kepada pihak lain.
4. Mengenai bagian warisan tanah pertanian yang luasnya kurang dari dua hektar, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

[15] B.W (Burgelijk Wetboek) atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
[16] *Ibid.*

Pasal 10 ayat (1): “Dipidana dengan hukuman kurungan selama – lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 10.000,-:

a. Barangsiapa melanggar larangan yang tercantum dalam Pasal 4
b. Barangsiapa tidak melaksanakan kewajiban tersebut pada Pasal 3, 6, dan 7 (1);
c. Barangsiapa melanggar larangan yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) atau tidak melaksanakan kewajiban tersebut pada pasal itu ayat (2).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (PPAT), bahwa pengertian PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas dasar rumah susun.

Mengingat kewenangan PPAT adalah membuat akta-akta otentik yang berkaitan dengan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah, maka kedudukan PPAT mempunyai peranan penting dalam membantu tugas-tugas pendaftaran tanah.

Dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditetapkan bahwa[17]

> “peralihan hak atas anah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat di daftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Tugas pokok dan kewenangan PPAT berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 1998 tertuang dalam pasal-pasal sebagai berikut:

[17] *Ibid.,* hlm 538.

Pasal 2. [18]

(1) 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.
(2) PPAT Sementara adalah pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

Pasal 3

(1) Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 seseorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.
(2) PPAT khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.

Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT menyatakan telah dilaksanakan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun dalam Pasal 1 ayat (4) PP No. 37 tahun 1998. Oleh karenanya akta PPAT merupakan salah satu sumber data bagi pemeliharaan data pendaftaran tanah maka wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan dan pembebanan hak yang bersangkutan. Oleh karena itu, PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan.

Fungsi akta PPAT yang dibuat adalah sebagai bukti bahwa benar-benar telah dilakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan karena

---

[18] *Ibid.,* hlm 624.

perbuatan hukum itu sifatnya tunai, sekaligus membuktikan berpindahnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada penerima hak.

Jenis dan bentuk akta PPAT berdasarkan pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.3 tahun 1997 adalah sebagai berikut:[18]

(1) Akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah:
    a. Akta Jual Beli;
    b. Akta Tukar Menukar;
    c. Akta Hibah;
    d. Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan;
    e. Akta Pembagian Hak Bersama;
    f. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
    g. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik;
    h. Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik.
(2) Selain akta-akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) PPAT juga membuat Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan yang merupakan akta pemberian kuasa yang dipergunakan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan.

Kewajiban PPAT yang berkaitan dengan pemindahan hak atas tanah tertera dalam pasal-pasal dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1997 tertuang dalam beberapa pasal, yaitu:[19]

Pasal 97 ayat (1)

> "Sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun PPAT wajib terlebih dahulu melakukan pemerikasaan pada Kantor Pertanahan mengenai kesesuaian sertipikat hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan setempat dengan memperlihatkan sertipikat asli."

Pasal 100 ayat (1)

> "PPAT menolak membuat akta PPAT mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun apabila olehnya diterima pemberitahuan

[19] *Ibid.,* hlm 625-627.

tertulis bahwa hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun itu sedang disengketakan dari orang atau badan hukum yang menjadi pihak dalam sengketa tersebut dengan disertai dokumen laporan kepada pihak yang berwajib, surat gugatan ke Pengadilan, atau dengan memperhatikan ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, surat keberatan kepada pemegang hak serta dokumen lain yang membuktikan adanya sengkte tersebut."

Pasal 101 ayat (3)

"PPAT wajib membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan dan memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta, dan prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan selanjutnya sesuai ketentuan yang berlaku."

Pasal 103 ayat (1)

"PPAT wajib menyampaikan akta PPAT dan dokumen-dokumen lain yang diperlukan untuk keperluan pendaftaran peralihan hak yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak ditandatanganinya akta yang bersangkutan."

Merupakan kelanjutan dari proses jual beli tanah baik tanah yang sudah bersertipikat atau belum bersertipikat, adalah kewajiban PPAT untuk mendaftarkan perbuatan hukum tersebut ke Kantor Pertanahan Setempat.

Ada 2 pengertian pemberian arti hukum bagi peralihan hak atas tanah hubungannya dengan pendaftaran tanah

a. Pendaftaran merupakan syarat mutlak bagi peralihan hak, beralihya hak dari pemegang yang lama kepada pemegang yang baru, terjadi setelah hak tersebut didaftarkan atas nama pemegang hak yang baru. Jadi secara yuridis haknya belum beralih apabila belum didaftarkan peralihannya.
b. Pendaftaran merupakan syarat bagi berlakunya peralihan hak terhadap pihak ketiga. Setelah hak yang dialihkan itu didaftarkan, barulah pihak

ketiga mengakui bahwa hak tersebut telah beralih dan sah menjadi hak pemegang hak yang baru.

Pendaftaran tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang diatur dalam Pasal 19 mempunyai tugas sebagai berikut :[20]

Pertama :

Pendaftaran tanah sebagai lembaga fungsional, memikul tiga macam tugas:

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah (kadaster).
2. Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah.
3. Pemberian sertipikat hak atas tanah.

Kedua :

Pendaftaran tanah diadakan untuk menjamin kepastian hukum tetapi dalam penyelenggaraannya perlu pula memperhatikan keadaan Negara, masyarakat dan lalu lintas sosial ekonomi, sedangkan bagi rakyat yang tidak mampu di bebaskan dari biaya-biaya yang ditimbulkan.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 disebutkan bahwa tujuan dari pendaftaran tanah adalah :[21]

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 dapat 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.

[20] *Ibid., hlm 11.*
[21] *Ibid., hlm. 522.*

Merupakan tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan PPAT setelah pembuatan akta sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Peraturan Menteri Negara Agraria No. 24 tahun 1997 dalam ayat (1) yaitu :[22]

> "Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatangani akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar."

E. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data dan penjelasan mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan pokok permasalahan, diperlukan sesuatu pedoman penelitian yang disebut metodologi penelitian, sedangkan penelitian adalah suatu kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan, dan menganalisis sampai menyusun laporan huna mencapai suatu tujuan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode sebagai berikut :

1. Objek Penelitian

   Merupakan sasaran yang akan diteliti materi atau persoalan pokok yang akan diteliti,[23] dalam penelitian ini adalah peranan PPAT dalam penerapan peraturan larangan pemindahan hak milik tanah pertanian di Kabupaten Pati

2. Subjek Penelitian

   Dalam penelitian ini, subjek penelitiannya adalah:

   a. PPAT / Notaris

---

[22] *Ibid.,* hlm 540.

[23] Catatan Metode Penelitian Hukum Bapak Saifudin,Dr. S.H., M. Hum., Semester Gasal, 2011.

b. PPAT Camat/Sementara

c. Badan Pertanahan Nasional (BPN)

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini, sumber data penelitiannya adalah:

a. Data Primer, adalah data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian tentang peranan PPAT dalam penerapan larangan pemindahan hak milik tanah pertanian di Kabupaten Pati.

b. Data Sekunder, adalah data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalu kepustakaan dan dokumen, seperti:

1. Bahan Hukum Primer, berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan obyek penelitian.
2. Bahan Hukum Sekunder, berupa literatur, hasil penelitian terdahulu, hasil wawancara dan pendapat para ahli.
3. Bahan Hukum Tersier, berupa kamus hukum dan kamus umum.

4. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah:

a. Data Primer

Wawancara, yaitu dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung kepada subjek penelitian dengan mengajukan daftar pertanyaan yang telah disiapkan.

b. Data Sekunder

Studi Kepustakaan, yaitu dengan cara membaca dan mempelajari literatur, serta undang-undang yang berlaku dengan memperhatikan kesatuan isi yang berkaitan dengan penelitian.

5. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam penulisan ini adalah pendekatan empiris, yakni pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum yang berlaku dalam masyarakat.

6. Pengolahan data dan analisis data

Pengolahan data adalah kegiatan mengorganisir data penelitian sehingga dapat dibaca dan diinterpretasikan. Analisis data adalah kegiatan menguraikan membahas, menafsirkan temuan-temuan penelitian dengan perspektif atau sudut pandang tertentu yang disajikan dalam bentuk narasi untuk data kualitatif.

Penelitian ini mengolah data yang diperoleh dan diteliti serta disajikan berdasarkan analisis deskriptif kualitatif yaitu dengan menjabarkan, menguraikan, dan menyusun secara sistematis logis sesuai dengan tujuan penelitian atau memaparkan keadaan obyek sebagaimana adanya, berdasarkan fakta-fakta aktual yang terjadi saat sekarang.