

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *Cadastre* (bahasa Belanda *Kadaster*) suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin "*Capitastrum*" yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam artian *Cadastre* adalah record (rekaman dari pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan).

Dengan demikian *Cadaster* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari lahan tersebut juga sebagai *Continuous Recording* (rekaman yang berkesinambungan dari pada hak atas tanah).

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memberi pengertian, 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.

Pasal 19 ayat (1) UUPA menyatakan, Pemerintah adalah penyelenggara Pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan melindungi atas tanah yang ada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk menjamin kepastian hukum tersebut, Pasal 19 UUPA mempertegas lagi dengan menyatakan bahwa penyelenggaraan tanah itu dengan mengadakan :

1. Pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
3. Pemberian surat-surat tanda bukti, yang berlakunya sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan demikian bahwa kegiatan pendaftaran tanah itu adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah secara terus menerus dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah disempurnakan lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Perundang-undangan yang menjadi landasan hukum bagi pendaftaran tanah yaitu UU No. 5 Tahun 1960 (LN 1960 No. 104) tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Peraturan

Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Menurut ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, asas pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut :

1. Asas Sederhana

Dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pemegang hak atas tanah.

2. Asas Aman

Dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Jaminan kepastian hukum yang dimaksud agar suatu sertifikat tanah mempunyai kekuatan pembuktian yang melekat pada pemegang hak atas tanah.

Sesuai ketentuan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 yang menyebutkan, Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah

hak yang bersangkutan. Bahwa selama belum dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah.

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

### 3. Asas Terjangkau

Dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termaksud dalam

ayat (1) Pasal 19 UUPA, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

#### 4. Asas Mutakhir

Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Tugas dari Kantor Pertanahan selain sebagai sumber informasi/data, juga melakukan pendaftaran awal yang disebut sebagai Recording of Title dan dilanjutkan dengan Continuous Recording, artinya pendaftaran tersebut secara terus menerus berkesinambungan artinya selalu dimutakhirkan.

#### 5. Asas Terbuka

Masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Data tentang obyek atau pun subyek hak atas tanah di susun sedemikian rupa agar dikemudian hari dapat memudahkan siapa pun yang ingin melihat data-data tersebut, apakah itu calon pembeli ataukah pemilik hak atas tanah ataukah Pemerintah sendiri dalam rangka memperlancar setiap peralihan hak atas tanah atau dalam rangka pelaksanaan pembangunan oleh Pemerintah.

Tujuan Pendaftaran Tanah adalah menjamin 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 bersangkutan.

Prinsip utama pendaftaran hak atas tanah adalah untuk memfasilitasi jaminan keamanan atas kepemilikan tanah dan pemindahan haknya. Selain itu, pendaftaran tanah dibuat untuk menemukan apakah ada hak-hak pihak ketiga. Pokok gagasan dalam sistem pendaftaran adalah mencatat hak-hak atas tanah, kemudian menggantikan bukti kepemilikan atas pemberian hak atas tanahnya. Prinsip pendaftaran tanah harus mencerminkan suatu ketelitian mengenai kepemilikan dari tanah dan hak-hak pihak ketiga yang mempengaruhinya. Prinsip jaminan pendaftaran adalah status hak memberikan jaminan dari ketelitian suatu daftar, bahkan seharusnya memberikan ganti kerugian kepada siapapun yang menderita kerugian.

Pendaftaran tanah bersifat *Rechtskadastro* yang meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak tersebut, pemberian sertifikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*) (Pasal 11, PP 24/1997). Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian wilayah suatu

desa/kelurahan. 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 missal.

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Disamping pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran tanah secara *sporadik* juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individual dan missal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan makin meningkat kegiatannya.

Pada proses pendaftaran tanah untuk mendapatkan sertifikat tanah terdapat dua mekanisme yang biasa dilakukan oleh Kantor Pertanahan (BPN), yaitu mekanisme pelayanan *front office* dan mekanisme *back office*.

#### a. Mekanisme Pelayanan *Front Office*

Mekanisme dalam pembuatan sertifikat ini dapat dijelaskan melalui urutan sebagai berikut :

- 1) Permohonan pendaftaran tanah/sertifikat tersebut dilakukan oleh masyarakat baik secara individu maupun secara massal yang ditujukan kepada kepala Kantor Pertanahan.

- 2) Permohonan pendaftaran tanah disertai dengan berkas-berkas yang menunjukkan bukti kepemilikan atau penguasaan hak atas sebidang tanah.

Berkas yang dimaksud diatas cukup salah satu atau beberapa darisurat-surat yang membuktikan kepemilikan hak atas tanah seperti:

- a) *Petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil atau kekitir.*
- b) Akta yang telah dibubuhi tanda tangan kesaksian oleh Kepala Adat, Lurah, atau Kepala Desa yang berisikan pernyataan mengenai pemindahan hak atas tanah dari si A kepada si B yang dibuat “dibawah tangan”.
- c) Akta PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) yang berisikan pemindahan hak atas tanah dan A kepada B.
- d) Surat Keterangan yang menunjukkan riwayat tanah yang dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
- e) Groose akta hak elgendom, yang berisikan pernyataan pejabat keagrariaan yang berwenang bahwa tanah elgendom tersebut telah dikonversi menjadi hak milik.
- f) Surat keputusan dari pejabat keagrariaan yang berwenang berisikan pernyataan pemberian hak milik atas tanah dari negara/pemerintah kepada seorang atau Anda.
- g) Risalah lelang yang dibuat oleh pejabat lelang yang berwenang, yang berisikan pernyataan bahwa anda telah memenangkan



lelang atas sebidang tanah yang diselenggarakan oleh Badan Utang Piutang Negara/BUPN.

- h) Surat penunjukan kaveling tanah pengganti tanah yang telah diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Selanjutnya berkas-berkas yang telah disebutkan diatas kemudian ditambah dengan :

- 1) Fotokopi KTP
- 2) Tanda lunas PBB tahun terakhir
- 3) Tanda lunas Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan jika tanah dan bangunannya bernilai lebih dari Rp 30 juta dan tanah tersebut bukan warisan.

Berkas beserta dokumen-dokumen tambahan tersebut merupakan alat pembuktian data yuridis dan data fisik dibidang pertanahan dalam rangka pendaftaran tanah termasuk didalamnya adalah kegiatan penerbitan sertifikat. Selanjutnya apabila dokumen- dokumen tersebut telah digunakan untuk dasar pendaftaran tanah atau penerbitan sertifikat sebelumnya, maka dokumen-dokumen tersebut disimpan dan dipelihara dengan baik oleh Kantor Pertanahan.

Berkas pendaftaran yang telah dinyatakan lengkap akandiproses dibagian Entri Data Permohonan, (baik itu berkaitan dengan permohonan pendaftaran tanah maupun permohonan pekerjaan pengukuran), untuk kemudian dicetak SPS (Surat Permohonan

Sertifikat), dan surat tanda terima berkas untuk diserahkan kepada pemohon sertifikat tanah.

Pemohon yang telah menerima SPS (Surat Permohonan Sertifikat) dan tanda terima berkas kemudian melakukan pembayaran kepada bendahara khusus di loket penurunan. Pembayaran tersebut dilakukan untuk membayar biaya pengukuran sebidang tanah yang besarnya sesuai dengan tarif yang telah ditentukan berdasarkan kelas luas bidang tanah yang diajukan permohonan sertifikatnya.

a. Mekanisme *Back Office*

Mekanisme *Back Office* merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh pegawai bagian Kantor Pertanahan yang mempunyai tugas untuk menyelesaikan permintaan permohonan sertifikat dalam melakukan identifikasi, pengukuran, pemetaan, dan memeriksa risalah data yuridis untuk pembuatan sertifikat.

Selanjutnya di bawah ini adalah skema dari mekanisme *back office* dalam pembuatan sertifikat yang merupakan kegiatan akhir atau proses akhir untuk mendapatkan sebuah sertifikat tanah. Mekanisme *back office* dalam pembuatan sertifikat tersebut akan dijelaskan melalui urutan di bawah ini:

1. Mencari peta dasar pendaftaran tanah

Daerah yang akan dilakukan pengukuran pada bidang persilnya.

Peta dasar pendaftaran tanah adalah peta yang didalamnya memuat titik-titik dasar teknik serta unsur-unsur

geografis, seperti sungai, jalan, bangunan, dan batas fisik bidang-bidang tanah.

## 2. Spesifikasi Teknis Peta Pendaftaran

Elemen utaman yang terdapat didalam peta-peta dasar pendaftaran tanah adalah sebagai berikut :

- a. Sistem proyeksi (TM-3 derajat).
- b. Skala peta yang digunakan.
- c. Sistem penomoran lembar peta.
- d. Ukuran muka peta adalah (50x50) cm.
- e. Ukuran grid (5 cm).

Elemen tambahan yang ada di dalam peta-peta dasar pendaftaran tanah tersebut adalah peta garis (tidak dalam bentuk peta foto). Peta-peta dasar pendaftaran tanah menggunakan peta garis, karena:

- a) Kita akan menentukan batas-.batas bidang tanah tersebut.
- b) Mempermudah dalam memperbaharui peta pendaftaran, misalnya mengenai penetapan batas tanahnya.
- c) Warnanya hitam putih atau tidak berwarna.

Peta pendaftaran tanah tersebut memiliki ukuran skala besar, adapun skala yang digunakan dalam pendaftaran ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk wilayah perkotaan 1:1000 sampai dengan skala 1:2000.
2. Untuk wilayah pedesaan 1:5000.

### 3. Untuk wilayah kehutanan 1:10000.

Pengukuran dan penetapan titik-titik dasar tehnik oleh Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah (P2T). Pengukuran dan pemetaan dilaksanakan bidang demi bidang dengan satuan wilayah desa/kelurahan. Selanjutnya, sebelum dilaksanakan pengukuran dan pemetaan, batas-batas tanah tersebut harus dipasang tanda batas dan ditetapkan batas-batasnya melalui asas kontradiksi delimitasi (dihadiri dan disetujui oleh pemilik tanah yang letaknya berbatasan langsung) dengan bidang tanah yang dimaksud. Selanjutnya, di dalam mekanisme *back office* ini langkah akhir dalam pembuatan sertifikat adalah sebagai berikut:

- 1) Pengolahan data ukuran dan hitungan koordinat.
- 2) Pengeplotan bidang tanah pada peta dasar hingga pembuatan gambar ukur bidang-bidang tanah oleh P2T.
- 3) Pembuatan peta pendaftaran tanah yang diturunkan dari gambar ukur yang telah dibuat.
- 4) Risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas serta pengesahannya oleh Kepala Kantor Pertanahan.
- 5) Pengumuman serta mempublikasikan data fisik dan data yuridis bidang tanah dan peta bidang tanah selama 60 hari di Kantor Pertanahan, Kantor Kepala Desa, Kelurahan, surat kabar setempat, atau di lokasi tanah tersebut atas biaya pemohon.

- 6) Penerbitan Sertifikat, Buku Tanah, dan Surat Ukur yang dikutip dan peta pendaftaran tanah.

## **B. Tinjauan Umum Tentang PPAT**

Pengertian PPAT diatur dalam Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah yang menentukan bahwa pejabat pembuat akta tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas satuan rumah susun. Macam-macam PPAT menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dibagi menjadi dua yaitu PPAT Sementara dan PPAT Khusus. PPAT Sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

Dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini, disebutkan definisi dari Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

Menurut Boedi Harsono, yang dimaksud PPAT adalah suatu jabatan dalam tata susunan hukum agrarian nasional kita, khususnya hukum yang mengatur pendaftaran tanah. Dapat diartikan juga “orang” yang menjabat jabatan tersebut.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Boedi Harsono, *Badan Pertanahan Nasional, Deputi Bidang Pengukuran Dan Pendaftaran Tanah, Seminar tentang Pendaftaran Tanah Di Bidang Hak Tanggungan dan PPAT*, Jakarta, 1990, h. 34.

Berdasarkan pengertian didalam peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, dapat disimpulkan bahwa, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah “ Pejabat Umum “. Menurut Effendi Perangin,<sup>13</sup> Pejabat Umum adalah orang yang diangkat oleh instansi yang berwenang dengan tugas melayani masyarakat umum di bidang kegiatan tertentu. Kegiatan tertentu yang dimaksud diatas diantaranya untuk membuat Akta. Menurut Effendi Perangin , Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat yang berwenang membuat akta daripada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan.<sup>14</sup>

Sedangkan A.P Perlindungan menyatakan,<sup>15</sup> Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai suatu lembaga umum yang diangkat oleh pemerintah tetapi tidak digaji oleh pemerintah dan mempunyai kekuasaan umum, artinya akta-akta yang diterbitkan merupakan akta otentik.

Berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris, Notaris adalah pejabat umum sebagaimana maksud Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (UUJN) bahwa Notaris merupakan Pejabat Umum Pembuat Akta. Notaris berwenang untuk membuat akta otentik, dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud peraturan perundang-undangan.

---

<sup>13</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1991, h. 436.

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> A.P.Parindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landform, Bagian I*, Mandar Maju, Bandung, 1989, h. 131.

PPAT Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu. Tugas Pokok PPAT yaitu 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. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 adalah sebagai berikut :

- a. Jual beli
- b. Tukar menukar
- c. Hibah
- d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng)
- e. Pembagian hak bersama
- f. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik
- g. Pemberian Hak Tanggungan
- h. Pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan.

Kewenangan PPAT diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah yang menentukan bahwa :

- (1) Mempunyai kewenangan untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik atas satuan rumah susun yang terletak didalam daerahnya. (2) PPAT Khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya. Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (1) kewenangan PPAT adalah PPAT hanya

berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.

Kelengkapan dan pengesahan bukti surat-surat tanah di Notaris-PPAT, dalam sistem pendaftaran Hak Atas Tanah adalah merupakan implementasi dari kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas pendaftaran tanah, pemerintah memberikan kewenangan kepada pejabat lain untuk membantu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut. Untuk melaksanakan pendaftaran tanah tersebut, Kepala Kantor Pertanahan di bantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.<sup>16</sup>

Sesuai dengan ketentuan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka jual beli (peralihan hak) yang menyangkut tanah harus dilakukan dihadapan seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Dalam praktek jual beli tanah ini dijumpai istilah Balik Nama. Walaupun istilah ini dapat diterka artinya secara gamblang, namun masih ada juga beberapa yang belum memahami apa sebenarnya Balik Nama itu berkaitan dengan adanya peralihan hak. Untuk tanah yang telah bersertifikat, apabila terjadi transaksi jual beli antara penjual dan pembeli yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, maka selanjutnya akan dilakukan proses Balik Nama. Yang dimaksud Balik Nama disini adalah

---

<sup>16</sup> Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, h. 160•161.



merubah status kepemilikan dari penjual sebagai pemilik tanah sebelumnya kepada pembeli sebagai pemilik tanah yang baru.

Terhadap peralihan dan pembebanan hak-hak atas tanah, haknya dapat didaftar apabila dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, PPAT disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebankan hak atas tanah.

Di dalam pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dijelaskan bahwa: Pejabat Pembuat Akta Tanah (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. Di dalam melaksanakan tugasnya tersebut PPAT memiliki kewenangan yaitu membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah mengenai Hak Atas Tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.

Akta PPAT adalah akta otentik dan sebagai sebuah akta otentik terdapat persyaratan ketat dalam hal prosedur pembuatan, bentuk dan formalitas yang harus dilakukan sehingga akta tersebut berhak disebut sebagai akta otentik. Hal ini ditegaskan oleh pasal 1868 KUH Perdata:

“suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta dibuat”.

### C. Hak-hak Atas Tanah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali; keadaan bumi di suatu tempat; permukaan bumi yang diberi batas; bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).<sup>17</sup>

Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Tanah dalam arti hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain.<sup>18</sup>

Didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA) yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Didalam

---

<sup>17</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2008, h. 1433.

<sup>18</sup> Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2002, h. 18.

UUPA sampai saat ini masih dipandang sebagai parameter hukum pertanahan nasional, UUPA mengatur hampir semua hak-hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam pasal 16 kecuali hak pengelolaan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Makna permukaan bumi yaitu sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.<sup>19</sup>

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apa pun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu, hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “tanah”, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Rafika, Jakarta, 2007, h. 3

<sup>20</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*

Makna yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan “sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya”. Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Ia hanya diperbolehkan menggunakannya. Dan itu pun ada batasnya seperti yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) dengan kata-kata : sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini (UUPA) dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Hak atas tanah merupakan hak yang melekat yang tidak dapat dihilangkan begitu saja. Hak atas tanah tersebut salah satunya dapat diperoleh setelah melakukan suatu transaksi, misalnya jual beli. Meskipun telah dilakukan transaksi jual beli, tidak secara otomatis hak atas tanah beralih kepada pembeli, karena terlebih dahulu melalui tahapan-tahapan tertentu agar kepemilikan tanah dapat beralih dari pihak yang satu ke pihak yang lainnya. Merupakan suatu kebutuhan bagi masyarakat di Indonesia selaku pemegang hak atas tanah untuk memperoleh kepastian dan perlindungan hukum atas haknya. Selain itu, adanya kepentingan masyarakat dan pemerintah untuk memperoleh informasi atas tanah, yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah negara mengenai kepemilikan atas suatu tanah terhadap mereka yang namanya terdaftar dalam

sertifikat tanah tersebut. Dengan demikian, pihak lain tidak dapat mengganggu gugat kepemilikan atas tanah tersebut yang sudah terdaftar.<sup>21</sup>

Untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah tersebut maka diperlukan proses pendaftaran hak yang hasil produk akhirnya berupa sertifikat hak atas tanah. Sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Inilah fungsi paling utama sebagaimana disebut dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Seorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah apabila telah jelas namanya tercantum dalam sertifikat.<sup>22</sup>

Sedalam berapa tubuh bumi itu boleh digunakan dan setinggi berapa ruang yang ada di atasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Dengan demikian jelaslah, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>23</sup> Yang dimaksud hak atas tanah adalah hak-hak atas tanah sebagaimana ditetapkan Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu :

---

<sup>21</sup> Jimmy Joses Sembiring, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Cet.1 Transmedia Pustaka, Jakarta Selatan, 2010, h. 1.

<sup>22</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h.57.

<sup>23</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994, h. 17.

a. Hak Milik

Pengertian Hak Milik atas tanah terdapat dalam Pasal 20 UUPA; Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.

b. Hak Guna Usaha

Pengertian Hak Guna Usaha tertuang dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 disebutkan “Hak Guna Usaha adalah untuk mengusahakan tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh negara dalam jangka waktu seperti tersebut dalam Pasal 28, guna perusahaan, pertanian, perikanan dan peternakan”. Hak Guna Usaha dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 25 tahun dan 35 tahun untuk perusahaan yang memerlukan waktu lama. Jangka waktu tersebut masih dapat diperpanjang 25 tahun lagi atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keadaan perusahaan.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan menurut Pasal 35 UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu paling lama 30 tahun. Jangka waktu tersebut masih bisa diperpanjang paling lama 20 tahun atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunan. Subyek Hak Guna Bangunan adalah Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hak Guna Bangunan bukan berasal dari

hukum adat, akan tetapi diadakan untuk memenuhi kepentingan masyarakat ekonomi yang modern, jadi istilah dan lembaga hak gunabangunan adalah suatu hak baru yang diciptakan UUPA.

d. Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang memberikannya atau perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian mengolah asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang- Undang ini (Pasal 41 UUPA).

Ketentuan mengenai Hak Milik disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a, dan secara khusus diatur dalam Pasal 20 hingga Pasal 27 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (1) UUPA, ketentuan lebih lanjut Mengenai Hak Milik diatur dengan undang-undang. Namun karena undang-undang yang dimaksud belum terbentuk hingga kini, maka Pasal 56 UUPA ditetapkan sebagai dasar pemberlakuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lain yang tidak bertentangan dengan UUPA sebagai pedoman pengaturan Hak Milik.

Menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup, dan apabila pemiliknya meninggal dunia maka hak milik tersebut dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang ia cakap

sebagai subjek hak milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak-hak atas tanah lainnya, tidak memiliki batas waktu, tidak mudah hapus, dan mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain. Sedangkan perkataan terpenuh menunjuk pada luasnya wewenang yang diberikan kepada subjek yang mempunyai Hak Milik itu.<sup>24</sup> Wewenang ini lebih luas bila dibandingkan dengan hak-hak atas tanah yang lain, karena Hak Milik dapat menjadi induk bagi hak atas tanah lainnya tetapi tidak berinduk pada hak atas tanah lain.

Menurut A.P. Parlindungan,<sup>25</sup> kata-kata “terkuat dan terpenuh” itu bermaksud untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang, hak miliklah yang “*ter*” (paling kuat dan penuh).

#### **D. Tinjauan Umum Tentang Kepala Distrik Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah ( PPAT)**

Luasnya wilayah Republik Indonesia dengan jumlah penduduk yang sangat banyak dan karena adanya tuntutan terlaksananya pembinaan masyarakat diberbagai sektor, maka Menteri Dalam negeri atas nama Pemerintah Pusat melimpahkan wewenangnya kepada pejabat-pejabat yang ada di daerah untuk melakukan pembinaan.

---

<sup>24</sup> Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan, Aspek Hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, h. 55.

<sup>25</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1993, h 124.



Para pejabat yang dimaksud adalah Kepala Wilayah yang merupakan penguasa tunggal wilayahnya. Mereka merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat dan bukan hasil pilihan rakyat melalui pemilu. Salah satu kepala wilayah yang dimaksud disini adalah Camat. Pengertian Camat ini dapat di lihat dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, yaitu Pegawai Pamong Praja yang mengepalai Kecamatan.<sup>26</sup>

Dasar hukumnya dapat di lihat dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu: “ Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu. Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat dibawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus: Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Pasal 18 ayat (1) disebutkan bahwa dalam hal tertentu kepala Badan dapat menunjuk camat dan/atau Kepala Desa karena jabatannya sebagai PPAT Sementara. Camat sebagai PPAT Sementara, tugasnya sama dengan yang dilakukan oleh PPAT antara lain : untuk menyelenggarakan suatu daftar dari akta-akta yang dibuatnya antara lain *reportorium* (daftar dari akta-akta yang telah dbuat), yang berisikan nama dari penghadap, sifat

---

<sup>26</sup> Poerwodharminto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, h 181.

aktanya, jual beli, hibah , tanggal akta dibuatnya dan nomornya, identitas dari tanahnya/surat ukur dan luas tanahnya beserta bangunan yang termasuk permanen, semi permanen, darurat dan tanaman yang ada dan lain-lain keterangan.

Kepala Distrik sebagai PPAT Sementara mempunyai kewajiban untuk mengirimkan daftar laporan akta-akta PPAT Sementara setiap awal bulan dari bulan yang sudah berjalan kepada Badan Pertanahan Nasional Propinsi/Daerah, kepala Perpajakan, dan Kepala Kantor Pajak Bumi dan Bangunan. Selain itu PPAT Sementara juga mempunyai kewajiban membuat papan nama, buku daftar akta , dan menjilid akta serta warkah pendukung akta. Hubungan antara Camat dengan pendaftaran tanah terjadi karena perintah dari Pasal 5 ayat (3a) PP No.37 tahun 1998 yang menyebutkan Camat atau Kepala Distrik untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara. Jika untuk kecamatan itu telah diangkat seorang PPAT, maka Kepala Distrik yang bersangkutan tetap menjadi PPAT Sementara, sampai ia berhenti menjadi camat dari kecamatan itu. Penggantinya tidak lagi menjabat sebagai PPAT.<sup>27</sup>

Melihat betapa pentingnya Pendaftaran Tanah agar terciptanya kepastian hukum hak atas tanah, maka pendaftaran tanah harus diselenggarakan, untuk itu perangkat dan pejabat di daerah juga harus tersedia lengkap terutama seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

---

<sup>27</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1991, h. 4.

Jika suatu daerah tidak tersedia PPAT, untuk dapat memenuhi kebutuhan kekurangan PPAT, suatu kecamatan yang belum diangkat seorang PPAT, Menteri dapat menunjuk Camat yang ada pada kecamatan itu menjadi PPAT Sementara, dengan ketentuan camat tersebut harus mengajukan permohonan untuk itu. Adapun tugas dan kewajiban PPAT Sementara tersebut sama dengan PPAT Notaris. Dengan kata lain, apabila seorang camatingin mengajukan untuk menjadi seorang Camat ingin mengajukan untuk menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara, maka persyaratannya juga harus sama dengan persyaratan seorang PPAT Notaris atau harus sesuai dengan apa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah. Sebaliknya apabila suatu daerah formasi jumlah PPAT telah mencukupi, maka Menteri harus menolak permohonan tersebut.

Kedudukan Kepala Distrik sebagai PPAT Sementara adalah sama kedudukannya dengan PPAT, yaitu sebagai pejabat umum. Sedangkan di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 126 ayat (2) disebutkan bahwa: "Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kecamatan yang dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Pasal 126 ayat (3) menyebutkan bahwa; selain tugas dimana dimaksud pada ayat (2) camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi :

1. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat ;
2. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
3. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
4. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
5. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.<sup>28</sup>

Jadi artinya, selain sebagai kepala kelurahan, Kepala Distrik mempunyai tugas-tugas lain, diantaranya menjabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara. Kedudukan Camat sebagai PPAT sama kedudukannya dengan PPAT/Notaris. Kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara sama kedudukannya dengan PPAT/Notaris, tetapi seorang Pejabat pembuat Akta Tanah Sementara hanya berwenang membuat akta mengenai tanah-tanah yang terletak dalam daerah kerjanya.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Nurhidayat, *Otonomi Daerah*, Penerbit Nuansa Aulia, Bandung, 2005, h. 52.

<sup>29</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, h. 4.

