

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pemerintah dalam pendaftaran tanah yaitu untuk menciptakan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, yang berupa diterbitkan tanda bukti kepemilikan yang kuat berupa sertifikat tanah. Diselenggarakannya pendaftaran tanah yang bersifat *recht cadaster* berdasar pada Pasal 19 Ayat (1) UU Nomor 5 tahun 1960 Undang-Undang Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA yaitu mengamanatkan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah demi terjaminnya kepastian hukum atas tanah-tanah di seluruh wilayah Indonesia serta mengamanatkan pembentukan suatu peraturan pemerintah untuk pelaksanaannya.¹ Kewajiban dalam hal pendaftaran ini tidak hanya dibebankan kepada pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran saja tetapi juga bagi pemegang haknya untuk melakukan pendaftaran atas kesadarannya sendiri.

Realisasi dari Pasal 19 UUPA yang mengatur tentang pendaftaran tanah adalah Pemerintah mencabut dan mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Seperti yang

¹ Yuyun Mintaraningrum, "Aspek Kepastian Hukum dalam Penerbitan Sertipikat Hak Tanah (Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor Putusan PTUN Nomor 24/G/TUN/2000/PTUN.Smg)", *Jurnal Repertorium*, Vol. 2 No. 2 (2015), hlm. 106.

diatur di dalam UUPA bahwa tujuan dan sistem yang digunakan dalam kedua Peraturan Pemerintah tersebut masih dipertahankan yaitu pendaftaran tanah diselenggarakan dalam memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) dan Pasal 38 Ayat (2) UUPA menerangkan bahwa Indonesia menganut sistem publikasi negatif dengan unsur positif yang akan menghasilkan alat bukti yang kuat berupa surat.² Masyarakat umum mengenal surat tanda bukti hak kepemilikan atas tanah dengan sebutan sertipikat tanah. Sertipikat tanah akan terbit setelah dilakukan pendaftaran tanah. Sertipikat tanah akan diterbitkan menjadi satu dengan Salinan Buku Tanah merupakan surat tanda bukti hak yang memiliki bentuk sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sertipikat tanah digolongkan ke dalam salah satu alat bukti otentik karena sertipikat tanah secara sah terdaftar di badan resmi negara yaitu Badan Pertanahan Nasional serta dibuat oleh pejabat negara yang memiliki wewenang yaitu Notaris selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disebut PPAT.

Kepastian hukum perlu diwujudkan dalam proses pendaftaran tanah yang mana akan menghasilkan hasil akhir berupa sertipikat hak atas tanah. Dengan terdaftarnya hak kepemilikan atas tanah oleh Negara maka

² Fina Ayu Safitri, Lita Tyesta ALW., Anggita Doramia Lumbanraja, "Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif dalam Pendaftaran Tanah di Kota Semarang", *Jurnal Notarius*, Vol. 13, No. 2 (2020), hlm. 789.

sertipikat hak atas tanah menjadi tanda bukti kepemilikan hak atas tanah guna menjamin kepastian hukum atas tanah yang mereka miliki sebagai jaminan keamanan terhadap kepemilikan tanah. Proses penerbitan sertipikat hak atas tanah tersebut merupakan salah satu dari rangkaian sistem administrasi pertanahan yang mengatur hubungan hukum antara manusia dengan tanah serta penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan.³

Kegiatan administrasi pertanahan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh badan atau pejabat negara dalam mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, serta pemeliharaan atas suatu tanah. Kegiatan pendaftaran tanah merupakan tindakan administrasi yang berfungsi melindungi pemegang hak atas tanah berdasarkan bukti-bukti kepemilikan maupun penguasaan atas tanah yang menyangkut aspek yuridis dan aspek teknis.

Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain. Kantor Pertanahan yang pada dasarnya sebagai instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN, merupakan instansi yang melaksanakan tugas-tugas pemerintah dalam bidang pertanahan di wilayah kabupaten atau kota yang mempunyai tugas salah satunya yaitu

³ Faried Ali, 1997, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, hlm. 65.

melakukan pendaftaran hak atas tanah. Kemudian PPAT merupakan pejabat yang berperan membantu masyarakat pada setiap perbuatan hukum dalam membuat akta peralihan hak atas tanah.

Keterlibatan antara PPAT dan Kantor BPN dalam melaksanakan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan bagi pihak-pihak yang melakukan peralihan tanah. Tugas PPAT dalam membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah akan dijadikan dasar apabila terjadi perubahan data yuridis terhadap objek tanah yang didaftar. Tugas PPAT tersebut adalah membuat akta otentik terhadap perbuatan hukum tertentu yang berhubungan dengan hak atas tanah serta hak milik atas satuan rumah susun.

PPAT merupakan pejabat umum dengan kewenangan membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Akta otentik yang dibuat PPAT adalah sejauh pembuatan akta tertentu yang tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Akta otentik diharuskan dibuat oleh dan atau di hadapan PPAT sesuai dengan perundang-undangan karena akta otentik harus memiliki kehendak dari pihak yang berkepentingan di dalamnya agar hak dan kewajiban dapat dipastikan bagi para pihak serta masyarakat secara keseluruhan demi terciptanya kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum.

PPAT diangkat oleh pemerintah sebagai pejabat umum memiliki konsep yaitu seseorang yang memiliki tugas serta wewenang menyampaikan pelayanan kepada orang lain dalam hal ini masyarakat dalam bidang tertentu. Unsur kedua yang tercantum dalam definisi tersebut yaitu tentang kewenangan PPAT. Kewenangan dikonsepsikan sebagai kekuasaan sebagai yang diberikan oleh hukum kepada PPAT.⁴ Dengan mengetahui kewenangan dan tugas PPAT, maka dilakukan penelitian yang dapat menganalisis mengenai peranan PPAT dalam membuat akta otentik.

Ketidaktahuan masyarakat mengenai pengurusan sertipikat atau akta-akta otentik ke pihak instansi pemerintah dalam hal ini BPN, membuat masyarakat lebih memilih untuk meminta bantuan kepada pihak Notaris ataupun PPAT untuk melakukan perbuatan hukum yang ada kaitannya dengan hak atas tanah. Akan adanya hal tersebut, peran PPAT sangat dibutuhkan bagi masyarakat. Terlebih lagi dengan adanya ketentuan mengenai sertipikat elektronik dirasa masih awam bagi masyarakat.

Penggunaan sistem digital dan jaringan internet memudahkan banyak aktifitas manusia dengan seiring berkembangnya jaman yang semakin canggih. Banyak kebutuhan manusia di zaman sekarang ini yang memerlukan perangkat elektronik dan internet. Layanan elektronik tersebut telah digunakan di berbagai kegiatan, seperti dalam transaksi perdagangan, transaksi jasa bahkan dalam layanan publik. Layanan publik secara

⁴ Salim HS., 2016, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 87.

elektronik tersebut juga telah digunakan dalam sistem pemerintahan. Penggunaan sistem digital dan jaringan internet tersebut dinilai lebih memudahkan semua orang dalam menjalankan aktivitas mereka karena adanya hal tersebut terbukti pekerjaan akan lebih cepat dan praktis.

Pemerintah menerbitkan peraturan terbaru mengenai Pendaftaran Tanah. Peraturan tersebut termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Penyelenggaraan dan pendaftaran tanah dapat dilakukan secara elektronik sesuai yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah tersebut yaitu di BAB VII tentang Pendaftaran Tanah. Sistem layanan Sertipikat Elektronik yang dilakukan secara digital atau elektronik tersebut kemudian terealisasi dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik yang selanjutnya disebut Permen ATR/Ka BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik. Permen tersebut berlaku sejak ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 12 Januari 2021.

Pihak-pihak yang berperan penting untuk melaksanakan Permen ATR/Ka BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik adalah BPN dan PPAT. Adanya keharusan secara bertahap dalam hal informasi digital, membuat adanya suatu proses transformasi digital. BPN sebagai instansi penyelenggara dalam pendaftaran tanah membutuhkan bantuan PPAT dalam hal pembuatan akta dan validasi data. Hal ini membutuhkan

peranan PPAT dalam proses penguploadan data, informasi dan/atau dokumen elektronik yang kemudian akan tersimpan dalam Pangkalan Data Sistem Elektronik. Sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, peralihan dan pembebanan hak atas tanah haknya dapat didaftar apabila dibuktikan dengan adanya akta PPAT.

Peran PPAT ikut menentukan keberhasilan program tersebut. Tak hanya itu, diperlukan peningkatan kompetensi dan pengetahuan dari PPAT terkait proses sertipikat digital yang saat ini telah dilakukan secara elektronik sangat dipertimbangkan demi terjalannya program tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, pengajuan judul ini dilatar belakangi untuk menjawab tantangan dalam mewujudkan program transformasi digital pada sertipikat tanah oleh pemerintah dengan terbitnya Permen ATR/Ka BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik. Hal tersebut dijadikan latar belakang dari skripsi ini karena pada kenyataannya Permen ATR/Ka BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik belum dapat terealisasikan secara menyeluruh di Indonesia terlebih lagi di Kabupaten Kulon Progo. Terlepas dari hal tersebut tentunya di era seperti sekarang ini pelayanan pertanahan sudah banyak mengalami transformasi digital.

Berdasarkan latar belakang tersebut, untuk mengetahui apa saja transformasi digital layanan pertanahan terutama mengenai sertipikat tanah di Kulon Progo, maka penulis melakukan penelitian lebih lanjut terhadap

transformasi digital layanan pertanahan elektronik dan menuangkannya ke dalam skripsi dengan judul **“Peran PPAT dalam Transformasi Digital Sertipikat Tanah di Kabupaten Kulon Progo”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, fokus permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pelaksanaan transformasi digital sertipikat tanah di Kabupaten Kulon Progo?
2. Apa hambatan dan akibat hukum pelaksanaan transformasi digital sertipikat tanah di Kabupaten Kulon Progo?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Tujuan Obyektif

Tujuan penelitian ini diharapkan dapat memenuhi apa yang menjadi fokus permasalahan yang akan diteliti, yaitu:

- a. Untuk mengetahui peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pelaksanaan transformasi digital sertipikat tanah di Kabupaten Kulon Progo.

b. Untuk menemukan hambatan dan akibat hukum terhadap pelaksanaan transformasi digital sertipikat tanah di Kabupaten Kulon Progo serta pencarian solusi dari permasalahan yang telah terjadi.

2. Tujuan Subyektif

Tujuan subyektif penelitian ini adalah sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah serta tujuan penelitian di atas, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat secara teoritis maupun secara praktis, adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberi kontribusi bagi pengembangan ilmu terutama dalam ilmu hukum, yakni:

a. Dapat digunakan sebagai bahan masukan dan penambahan wawasan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Perdata terutama mengenai transformasi digital sertipikat tanah.

b. Sebagai bahan yang dapat memberikan pengetahuan serta pemahaman khususnya yang berhubungan dengan peran PPAT

dalam transformasi digital sertipikat tanah di Kabupaten Kulon Progo.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang terkait dalam penelitian ini, yakni:

- a. Sebagai masukan dalam memberikan arahan kepada mahasiswa untuk memanfaatkan perpustakaan sebagai pusat sumber belajar sehingga hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan literatur bagi pembaca dalam meneliti kasus yang sama.
- b. Bagi masyarakat untuk menambah wawasan mengenai transformasi digital sertipikat tanah dan sertipikat elektronik yang mana telah diterbitkan dalam Permen ATR/Ka BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik pada bulan Januari lalu.
- c. Bagi penulis diharapkan mampu menambah pengembangan pola pikir yang sistematis dan mengukur kemampuan penulis dalam menyusun tugas akhir berdasarkan ilmu yang diperoleh di lapangan serta sebagai syarat memenuhi mata kuliah Penulisan Hukum/Skripsi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.