

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Tanah mempunyai peranan yang penting karena tanah merupakan sumber kesejahteraan, kemakmuran, dan kehidupan. bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan suatu karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh rakyat Indonesia dan oleh karena itu, sudah semestinya pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa beserta apa yang terkandung didalamnya adalah ditujukan untuk mencapai kemakmuran seluruh rakyat Indonesia¹.

Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia ialah karena kehidupan manusia itu sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah. Mereka hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah. Sejarah perkembangan dan kehancurannya ditentukan pula oleh tanah, masalah tanah dapat menimbulkan persengketaan dan peperangan dahsyat karena manusia-manusia atau suatu bangsa ingin menguasai tanah orang lain atau bangsa lain

¹Bahtiar Efendi. Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya. Bandung: Alumni. 2005. Hlm 11.

karena sumber-sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya².

Oleh karena itu, maka disusunlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Salah satu tujuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah untuk memberikan kepastian hukum berkenaan dengan hak-hak atas tanah yang dipegang oleh masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah, dan secara tegas diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah³.

Ketentuan tersebut merupakan keharusan dan kewajiban bagi pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Peraturan ini pada Pasal 32 diatur pembuktian sertipikat sebagai tanda bukti hak. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah yang bersifat recht-kadaster artinya bertujuan menjamin kepastian hukum⁴.

Rendahnya persentase tanah yang sudah terdaftar karena kurangnya anggaran, alat dan tenaga yang merupakan keadaan obyektif bidang-bidang tanah yang selain jumlahnya besar dan tersebar di wilayah yang sangat luas, sebagian besar

²Ibid. Hlm 15.

³Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelasanaannya (Jakarta: Penerbit Djambatan), Edisi 2008. Hlm 471.

⁴Ibid. Hlm 472.

penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dipercaya kebenarannya.

Hal inilah yang menjadikan pemerintah menyadari untuk dapat menyelenggarakan kegiatan pendaftaran tanah dengan waktu yang relatif lebih singkat dan hasil yang memuaskan sekaligus dalam rangka meningkatkan dan memberikan dukungan yang lebih baik pada pembangunan nasional, dengan memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan yakni melalui penyelenggaraan tertib administrasi pertanahan, maka dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah yang selama ini pengaturannya tersebar pada banyak perundang-undangan.⁵

Perwujudan usaha Pemerintah untuk memperbaiki sistem pendaftaran tanah ini, maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah⁶. Dengan telah terwujudnya penyempurnaan ketentuan hukum di bidang pertanahan tersebut diharapkan terjadi pula kepastian hukum di bidang pertanahan. Mengingat bahwa penting bagi masyarakat untuk

⁵Ibid. Hlm 473.

⁶Habib Adjie. Sekilas Dunia Notaris dan PPAT Indonesia. Bandung; Mandar Maju. 2012. Hlm 15.

mengetahuinya, karena dengan memahaminya berarti mereka mengerti kegiatan pendaftaran tanah secara keseluruhan, karena pendaftaran tanah dimulai dari kegiatan pengumpulan data fisik dan data yuridis sehingga secara terinci menggambarkan sistem kegiatan pertanahan di Indonesia.

Berbicara mengenai tanah, berarti kita berbicara pula mengenai pembuktian haknya. Seperti yang telah diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32, setiapikat adalah tanda bukti hak yang sah. Apabila kita belum memiliki sertipikat yaitu sebagai tanda bukti hak yang sah, dapat juga dibuktikan melalui akta jual beli. Tentu saja yang diakui oleh pemerintah ialah akta jual beli autentik yang dibuat dihadapan pejabat yang berwenang sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang.

Apabila ditinjau dari aspek keperdataan, setiap perikatan memiliki kekuatan hukum. Perikatan dalam hal ini merupakan suatu tahap awal yang mendasari terjadinya jual beli. Perikatan jual beli menunjukkan bahwa dari satu pihak perbuatan dinamakan menjual, sedangkan dari pihak yang lain dinamakan membeli. Sesuai dengan asas “konsensualisme” yang menjiwai hukum perjanjian KUHPerdara, perjanjian jual beli itu sudah dilahirkan pada detik tercapainya “kesepakatan” mengenai barang dan harga, begitu kedua belah pihak sudah setuju tentang barang dan harga, maka lahirlah perjanjian jual beli yang sah. Sifat konsensual dari jual beli tersebut ditegaskan dalam Pasal 1458 KUHPerdara yang berbunyi: “jual beli dianggap sudah terjadi antara kedua belah pihak seketika setelah mereka mencapai sepakat tentang barang dan harga, meskipun barang itu

belum diserahkan maupun harganya belum dibayar”.

Apabila ditinjau dari Hukum Administrasi Negara atau Hukum Publik, tidak hanya sampai disitu saja. Tetapi harus melibatkan unsur pemerintah melalui Pejabat Umum yang berwenang. Karena tugas dan fungsi Pejabat yang berwenang tersebut ialah menadministrasikan dokumen-dokumen tanah yang berada diwilayahnya, seperti apa yang telah diatur dalam ketentuan undang-undang dan Peraturan Pemerintah.

Akta yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris/PPAT atau pejabat yang berwenang lainnya, berkedudukan sebagai akta autentik menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris⁷, hal ini sejalan dengan pendapat Philipus M. Hadjon, bahwa syarat akta autentik yaitu⁸:

- a. Di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang (bentuknya baku),
- b. Dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Umum.

Akta PPAT adalah akta autentik, hal ini ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Sebagai akta autentik, terhadap akta PPAT berlaku ketentuan-ketentuan tentang syarat-syarat dan tata cara pembuatan akta autentik. Bentuk akta autentik ditentukan oleh undang-undang, sedangkan pejabat yang dapat membuatnya tidak dapat dihindarkan agar berbobot yang sama harus pula ditentukan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan setingkat

⁷Ali Boediarso. *Kompilasi Kaidah Hukum Putusan Mahkamah Agung, Hukum Acara Perdata Setengah Abad*. Jakarta. Swa Justitia. 2005. Hlm 152.

⁸Philipus M. Hadjon. *Formulir Pendaftaran Tanah Bukan Akta Autentik*. Surabaya. 2001. Hlm 3.

dengan undang-undang⁹.

Sebagai akta autentik, akta PPAT sebagai alat bukti yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna dapat terdegradasi kekuatan pembuktian menjadi seperti akta di bawah tangan. Degradasi kekuatan bukti akta autentik menjadi kekuatan bukti dibawah tangan, dan cacat yuridis akta autentik yang mengakibatkan akta autentik dapat dibatalkan atau batal demi hukum atau *non existent*, terjadi jika ada pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan yaitu:

- 1) Pasal 1869 KUHPerdara yang berbunyi: Suatu akta yang karena tidak berkuasa atau tidak cakupnya pegawai termaksud diatas atau karena suatu cacat dalam bentuknya, tidaklah dapat diberlakukan sebagai akta autentik, namun demikian mempunyai kekuatan sebagai akta dibawah tangan jika ditandatangani oleh para pihak.

Pasal ini memuat ketentuan, bahwa suatu akta tidak memiliki kekuatan bukti autentik dan hanya memiliki kekuatan bukti dibawah tangan dalam hal:

- a. Pejabat Umum tidak berwenang untuk membuat akta itu;
 - b. Pejabat umum tidak mampu (tidak cakap) untuk membuat akta itu;
 - c. Cacat dalam bentuknya.
- 2) Pasal 1320 KUHPerdara, Yang mengemukakan untuk sahnya suatu perjanjian harus dipenuhi syarat yaitu:

⁹Herlien Budiono. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2007. Hlm 59.

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan diri;
- b. Kecakapan membuat suatu perjanjian;
- c. Suatu hal tertentu dan
- d. Kausa yang Halal.

Syarat a dan b merupakan syarat subyektif karena mengenai orang-orang atau subyek yang mengadakan perjanjian dan jika syarat subyektif dilanggar maka aktanya dapat dibatalkan, sedangkan syarat c dan d merupakan syarat obyektif karena mengenai isi perjanjian dan jika syarat obyektif dilanggar maka aktanya batal demi hukum.

Akta PPAT berfungsi sebagai alat pembuktian mengenai benar sudah dilakukannya jual beli. Jual beli tersebut masih dapat dibuktikan dengan alat pembuktian yang lain. Akan tetapi dalam sistem pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran jual beli itu hanya dapat dilakukan dengan akta PPAT sebagai buktinya. Orang yang melakukan jual beli tanpa dibuktikan dengan akta PPAT tidak akan dapat memperoleh sertipikat, walaupun jual belinya sah menurut hukum¹⁰.

Peralihan hak atas tanah yang tidak dilakukan di hadapan PPAT memang tidak ada sanksinya bagi para pihak, namun para pihak akan menemui kesulitan praktis yakni penerima hak, tidak akan dapat mendaftarkan peralihan haknya sehingga tidak akan mendapatkan sertipikat atas namanya. Oleh karena itu, jalan yang dapat

¹⁰Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994), Hlm 15.

ditempuh adalah mengulangi prosedur peralihan haknya di hadapan PPAT¹¹.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 23 menyebutkan bahwa

Pembuktian Hak Baru untuk keperluan Pendaftaran Hak:

- a. Hak atas tanah baru dibuktikan dengan
 - 1) Penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan;
 - 2) Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik.
- b. Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang;
- c. Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan;
- e. Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan¹².

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 24 menyebutkan bahwa Pembuktian Hak Lama untuk keperluan Pendaftaran Hak :

(1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang

¹¹J. Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, (Yogyakarta: 2001, Kanisius), Hlm 73.

¹²Lihat Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

(2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat 1, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat :

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya¹³.

Sertipikat sebagai salah satu dokumen pertanahan merupakan hasil proses pendaftaran tanah, adalah dokumen tertulis yang memuat data fisik dan data yuridis tanah yang bersangkutan. Dokumen-dokumen pertanahan tersebut dapat dipakai sebagai jaminan dan menjadi pegangan bagi pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan atas tanah tersebut. Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimanakah kekuatan pembuktian hak atas tanah sebagai surat tanda bukti hak

¹³ Lihat Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

kepemilikan atas tanah, dan bagaimana akibat hukum jika hak atas tanah tidak bersertipikat. Kekuatan pembuktian Sertipikat tanah adalah kuat selama tidak ada pihak lain yang membuktikan sebaliknya. Sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat bukti yang kuat dan sah, dan merupakan sebagai tanda bukti kepemilikan hak milik atas tanah, walaupun bukti kepemilikan hak milik atas tanah tersebut masih bisa dibuktikan dengan alat bukti yang lain. Seperti saksi-saksi, akta jual beli, maupun surat keputusan pemberian hak. Adapun yang membedakan alat-alat bukti ini dibanding dengan sertipikat, bahwa sertipikat jelas ditegaskan dalam undang-undang dan merupakan alat bukti yang kuat, dan dijamin kebenarannya tanpa membutuhkan bukti-bukti tambahan. Dengan telah melakukan pendaftaran dan mendapatkan sertipikat, pemegang hak milik atas tanah memiliki bukti yang kuat atas tanah tersebut. Dalam sertipikat tersebut tercantum data fisik dan data yuridis tanah termasuk jenis haknya antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan lain sebagainya. Karena itu sertipikat atas tanah sangat penting keberadaannya.

Berdasarkan uraian diatas, banyak permasalahan tanah yang timbul dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, khususnya tanah yang hanya memiliki Akta Jual Beli, dengan kata lain belum memiliki Sertipikat. Dan bagaimana kekuatan hukum dari tanah yang hanya memiliki Akta Jual Beli dibawah tangan dan Akta Jual Beli autentik. Serta akibat hukum dari tanah yang hanya memiliki akta jual beli dibawah tangan apabila ditinjau dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Permasalahan tersebut tidak dapat diselesaikan dengan hanya pemikiran-pemikiran praktis tetapi perlu diadakan suatu analisis yuridis empiris

yang dituangkan dalam bentuk penelitian ilmiah dengan judul Tinjauan Yuridis Tentang Kekuatan Hukum Akta Jual Beli Dalam Pendaftaran Tanah.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kekuatan hukum Akta Jual Beli Autentik dan Akta Jual Beli Dibawah Tangan dalam pendaftaran tanah?
2. Apakah dampak hukum yang ditimbulkan dalam jual beli tanah menggunakan Akta Jual Beli Dibawah Tangan?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah diatas maka tujuan adanya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kekuatan hukum akta jual beli autentik dan akta jual beli dibawah tangan dalam hal pendaftaran tanah.
2. Untuk mengetahui dampak hukum yang ditimbulkan dalam jual beli tanah menggunakan akta jual beli dibawah tangan.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah mencakup kegunaan teoritis dan kegunaan praktis :

1. Kegunaan Teoritis
 - a) Diharapkan hasil penelitian ini berguna bagi perkembangan ilmu hukum khususnya Hukum Agraria yang berkaitan dengan prosedur pendaftaran tanah melalui akta jual beli.

b) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi dan masukan bagi pelaksanaan penelitian di bidang yang sama untuk masa mendatang pada umumnya dan masukan serta sumbangan bagi ilmu pengetahuan khususnya pada Hukum Agraria.

2. Kegunaan Praktis

- a) Bagi Badan Pertanahan Nasional serta Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai bahan masukan untuk mengatasi dalam proses peralihan hak milik melalui jual beli.
- b) Bagi masyarakat, dapat memberikan informasi mengenai kekuatan hukum akta jual beli dalam pendaftaran tanah.
- c) Bagi Peneliti, sebagai bahan latihan dalam penulisan karya ilmiah sekaligus sebagai tambahan informasi mengenai kekuatan hukum akta jual beli dalam pendaftaran tanah berdasarkan akta jual beli dan juga untuk melengkapi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.