

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Sistem pemerintahan negara Indonesia yang ditegaskan dalam Undang – Undang Dasar 1945 adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Dalam suatu negara hukum maka semua aspek kehidupan bermasyarakat dan pemerintahannya harus selalu berdasarkan pada hukum. Menurut Simorangkir, “negara hukum diartikan sebagai suatu Negara yang menerapkan prinsip legalitas, yaitu segala tindakan Negara melalui, berdasarkan dan sesuai dengan hukum”.<sup>1</sup> Hukum mempunyai kedudukan tertinggi agar supaya pelaksanaan kekuasaan negara tidak menyimpang dari Undang-Undang, dengan demikian kekuasaan akan tunduk pada hukum, bukan sebaliknya.<sup>2</sup>

Menurut Gustaf Radbruch ada tiga tujuan hukum yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum<sup>3</sup>. Keadilan dalam hal ini merupakan pengertian keadilan secara sempit yakni adanya persamaan hak terhadap semua orang di pengadilan . Kemanfaatan berarti apa yang terkandung di dalam hukum karena di dalam suatu hukum berisi tujuan yang hendak

---

<sup>1</sup> R. Tony Prayogo, “Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang – Undang (The Implementation of Legal Certainty Principle in Supreme Court Regulation Number 1 of 2011 On Material Review Rights And In Constitutional Court Regulation Number 06/PMK/2005 On Guidelines For The Hearing In Judicial Review)”, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 No. 02- Juni 2016, hlm. 192

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

dicapai oleh hukum tersebut, sedangkan kepastian hukum berarti suatu keadaan di mana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.<sup>4</sup> Dengan adanya hukum diharapkan tercapainya kepastian hukum karena dengan demikian dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Fence M. Wantu mengemukakan bahwa “hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang”.<sup>5</sup> Oleh karena itu sudah sepatutnya seluruh masyarakat Indonesia berpedoman pada hukum dalam semua tindak dan perilakunya baik dalam kehidupannya.

Manusia termasuk masyarakat Indonesia dalam kehidupannya tidak lepas dari kegiatan bisnis. Bisnis merupakan suatu kegiatan yang bertujuan memperoleh keuntungan bagi yang terlibat dalam kegiatan tersebut. Secara umum, kata ‘bisnis’ merupakan rangkaian kegiatan usaha yang dilakukan oleh seseorang atau badan dalam kondisi teratur dan terus - menerus, yang dapat berupa pengadaan barang dan jasa serta fasilitas yang dapat diperjualbelikan, ditukarkan atau disewakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan.

Dalam kehidupan sehari – harinya tidak jarang manusia menjadikan tanah sebagai objek kegiatan bisnis, salah satunya kegiatan jual beli tanah. Hal ini mengingat peran pentingnya tanah dalam kehidupan manusia yang memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yakni untuk mendirikan rumah untuk tempat tinggal), sarana perhubungan darat, tempat

---

<sup>4</sup> Theo Huijbers,” *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*”, (Jakarta: Kanisius), 1982, hlm. 162.

<sup>5</sup> Fence M. Wantu, “*Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim*”, Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol. 19 No.3 Oktober 2007, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada), hlm. 388.

untuk berusaha, tempat untuk rekreasi, tempat peribadatan, pendidikan, dan sebagainya.<sup>6</sup> Kegiatan jual beli tanah adalah suatu hubungan hukum yang akan menimbulkan akibat hukum berupa peralihan hak atas tanah dari pihak penjual kepada pihak pembeli. Kegiatan jual beli tanah merupakan perbuatan hukum yang dilakukan dengan memberikan hak atas tanah oleh pemilik hak atas tanah tersebut sebagai penjual kepada pihak lain sebagai pembeli dan sebagai timbal balik pihak pembeli membayarkan harga objek jual beli yang telah disepakati kedua belah pihak.<sup>7</sup>

Kesepakatan peralihan hak atas tanah melalui jual beli sebagaimana dimaksud diatas biasanya dituangkan dalam akta jual beli, yang kemudian berdasarkan akta jual beli dilakukan proses pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/ Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah – tanah tertentu yang ada di wilayah – wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya<sup>8</sup>. Pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dengan sebutan *rechts cadaster/ legal cadaster* yang

---

<sup>6</sup> Irene Eka Sihombing, *Segi – Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Cet-3, (Jakarta:Universitas Trisaksti, 2017), hlm. 6

<sup>7</sup> Urip Santoso, *“Pejabat Pembuat Akta Tana”h*, cet-1 (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 119

<sup>8</sup> Boedi Harsonon, *“Hukum Agraria Indonesia”*, Cet-5 (Jakarta : Trisaksti, 2019), hlm. 72.

meliputi kepastian status hak yang didaftarkan, kepastian subjek hak dan kepastian objek hak.<sup>9</sup>

Untuk dapat melakukan pendaftaran tanah maka akta jual beli harus dibuat secara otentik oleh PPAT. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah menentukan bahwa peralihan hak atas tanah dengan melalui jual beli hanya dapat dilakukan pendaftaran apabila jual beli tersebut dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut “PPAT”) yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

Dalam Peraturan Pasal 5 Jo. Pasal 6 ayat (1) Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, kecuali untuk kegiatan – kegiatan tertentu yang oleh peraturan pemerintah ini atau peraturan perundang – undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada PPAT. PPAT mempunyai peran yang penting dalam pendaftaran tanah yaitu membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota untuk melaksanakan kegiatan tertentu dalam pendaftaran tanah. Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menjelaskan bahwa peraturan jabatan PPAT diatur dengan peraturan pemerintah. Adapun peraturan pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan peraturan pelaksanaanya diatur pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik

---

<sup>9</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group), hlm. 278

Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998

Peranan PPAT terlihat dalam tugasnya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Jo. Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 yakni melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu (salah satunya jual beli) 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. Selanjutnya Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Jo. Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 menentukan bahwa dalam melaksanakan tugasnya tersebut PPAT membuat akta otentik terkait perbuatan hukum yang bersangkutan di dalam daerah kerjanya. Dalam pembuatan akta otentik tersebut, PPAT harus mengacu kepada bentuk yang telah ditetapkan oleh Menteri, hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Lebih lanjut, Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 menentukan bahwa setelahnya PPAT harus membacakan/menjelaskan isinya kepada para pihak dengan dihadiri oleh sekurang – kurangnya 2 (dua) orang saksi sebelum ditandatangani seketika itu juga oleh para pihak, saksi – saksi, dan PPAT.

PPAT dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tersebut harus berlaku baik dan benar dalam artian akta yang dibuatnya selain memenuhi

kebutuhan kliennya juga harus sesuai kehendak hukum dan tidak mengada-ada. PPAT juga harus selali menjelaskan atau membacakan isi akta sesuai maksud yang disepakati kedua belah pihak.<sup>10</sup> Akta PPAT wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran peralihan hak atas tanah yang bersangkutan.<sup>11</sup> Hal ini mengingat dalam sistem pendaftaran tanah tiap pemberian ataupun menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akta PPAT, agar kemudian oleh Pejabat Pendaftaran Tanah dapat mendaftarkan akta tersebut<sup>12</sup> yang setelah didaftarkan oleh Pejabat Pendaftaran Tanah, hasil pendaftaran tersebut yang akan digunakan sebagai jaminan kepastian hukum bagi pihak pembeli atau pihak penjual ataupun kepada pihak ketiga.

Pihak ketiga yang dimaksudkan adalah seperti pihak perbankan. Dalam memberikan kredit, bank melakukan hubungan hukum dengan dengan debitor, yakni bank bertindak sebagai kreditor yang memberikan pembiayaan kepada debitor<sup>13</sup> berdasarkan perjanjian kredit dengan dilandasi itikad baik. Sehubungan dengan hal tersebut, debitor biasanya akan diminta untuk menyerahkan aset sebagai jaminan pemberian kreditnya kepada bank. Seringkali aset yang digunakan sebagai jaminan adalah berupa tanah dan bangunan. Bank berdasarkan perjanjian kredit akan

---

<sup>10</sup> Ismantoro Dwi Yuwono, *Memahami Berbagai Etika Profesi dan Pekerjaan*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2013), hal. 195.

<sup>11</sup> I Gusti Bagus Yoga Prawira, “*Tanggung Jawab PPAT Terhadap Akta Jual Beli Tanah*”, *Jurnal IUS*, Vol IV, Nomor 1, April 2016, hlm. 66

<sup>12</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit*

<sup>13</sup> Adityo Bagus Rihandono, Tesis : “*Tanggung Jawab dan Perlindungan Hukum Bagi Bank Terhadap Kesalahan Debitur dan Pihak Terkait Dalam Pengikatan dan Pemberian Kredit*” (Jakarta : UI, 2020) hlm. 4.

membebankan hak jaminan pada hak atas tanah jaminan tersebut sebagaimana dimaksud pada Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda –benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor – kreditor lain, yang berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang – Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal dengan hak tanggungan. Bank selaku pemegang hak tanggungan dapat melakukan parate executie terhadap jaminan Debitur yang telah dibebankan hak tanggungan, dalam hal Debitur wanprestasi.

Dalam prakteknya masih terdapat PPAT yang tidak menjalankan jabatannya sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku yang kemudian menimbulkan kerugian bagi beberapa pihak. Satu diantaranya yakni kasus yang dialami Bank ABC. Dalam kasus ini, awalnya KBN selaku penjual akan menjual SHM 897 (selanjutnya disebut “Objek Jual Beli”) dengan harga jual beli sebesar Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah). Bahwa dalam jual beli tersebut, KBN dan BN telah mencapai beberapa kesepakatan awal yang dituangkan kedalam perjanjian pengikatan jual beli atas tanah no 5/ 2017 oleh Notaris HW (selanjutnya disebut “PPJB”) dengan bantuan staff Notaris HW atas nama RR. Didalam PPJB ditentukan sebagai berikut:

- 1) Objek Jual Beli hanya akan dibalik nama setelah harga jual beli dilunasi Pembeli.

- 2) Dalam PPJB juga diatur lebih lanjut bahwa selama harga jual beli tersebut belum dilunasi pembeli maka Sertifikat Objek Jual beli akan disimpan di Kantor Notaris HW.
- 3) Bahwa pada saat penandatanganan Akta Jual Beli, KBN dan BN harus hadir dan menandatangani Akta Jual Beli pada saat itu juga.

Bahwa setelah PPJB tersebut ditandatangani KBN, pada hari yang sama KBN melakukan penitipan dokumen kepada RR salah satunya Sertifikat Objek Jual Beli, dan atas penitipan tersebut RR membuat tanda terima dengan kop surat kantor Notaris HW.

Sejalan dengan waktu, BN tidak melakukan pelunasan sebagaimana ditentukan dalam PPJB kepada KBN sehingga tidak sesuai prinsip jual beli yakni terang dan lunas, bahkan KBN akhirnya menemukan fakta bahwa Sertifikat Objek Jual Beli telah dilakukan balik nama ke BN tanpa sepengetahuan dirinya. Adapun balik nama tersebut dilakukan dengan menggunakan Akta Jual Beli No 64/2017 tertanggal 12 Juli 2017 yang dibuat oleh Notaris PPAT ANS.

Notaris PPAT ANS membuat Akta Jual Beli No 64/2017 tertanggal 12 Juli 2017, dengan ditandatangani BN selaku pembeli namun tanpa sepengetahuan, persetujuan dan kehadiran dari KBN selaku penjual dan dengan disaksikan oleh RR. Adapun kemudian dengan Akta Jual Beli No 64/2017 tertanggal 12 Juli 2017 tersebut, BN melakukan balik nama dan memberikannya kepada ABC sebagai jaminan pemberian kreditnya dan terhadap jaminan tersebut Bank ABC membebaskan Hak Tanggungan No. 6312/2017.



KBN kemudian menggugat BN dan Notaris PPAT ANS dengan dalil gugatan bahwa perbuatan BN dan Notaris PPAT ANS bertentangan dengan kewajiban hukum atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah, sebab pembuatan Akta Jual Beli No 64/2017 bertentangan dengan Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah yang pada intinya menentukan peralihan hak atas tanah melalui jual beli hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang – undangan yang berlaku yakni dihadiri oleh para pihak yang bersangkutan dan disaksikan sekurang – kurangnya oleh 2 (dua) orang saksi. Dengan demikian, pembuatan Akta Jual Beli No 64/ 2017 adalah tidak sah dan merupakan perbuatan melawan hukum.

Dalam kasus ini, Bank ABC terancam tidak dapat melakukan parate eksekusi terhadap jaminan BN dan kepentingan Bank ABC selaku Kreditur tidak dapat terpenuhi disebabkan karena proses peralihan hak milik yang diperjualbelikan cacat hukum. Dari kasus tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian, membahas dan mengkaji tentang peran dan tanggung jawab PPAT dalam peralihan hak milik yang diperjualbelikan dan tentang perlindungan hukum bagi pemegang hak tanggungan yang beritikad baik dalam hal proses peralihan hak milik yang diperjualbelikan cacat hukum dengan judul **“Peran dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Proses Peralihan Hak Milik Yang Diperjualbelikan”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana peran dan tanggung jawab PPAT dalam peralihan hak milik yang diperjualbelikan?
- 2) Bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang hak tanggungan yang beritikad baik dalam hal proses peralihan hak milik yang diperjualbelikan cacat hukum?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Dalam penulisan ini penulis mempunyai beberapa maksud tujuan yang akan dicapai. Adapun maksud dan tujuan tersebut adalah:

#### 1) Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai oleh Penulis untuk melakukan penelitian ini adalah :

- a) Untuk mengetahui dan menganalisis peran dan tanggung jawab PPAT dalam peralihan hak milik yang diperjualbelikan;
- b) Untuk mengetahui dan menganalisis perlindungan hukum bagi pemegang hak tanggungan yang beritikad baik dalam hal proses peralihan hak milik yang diperjualbelikan cacat hukum.

#### 2) Manfaat Penelitian

##### a) Manfaat Teoritis

- (1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu hukum pada umumnya dan secara khusus diharapkan dapat memberikan pengetahuan

yang lebih dalam mengenai peran dan tanggung jawab PPAT dalam peralihan hak milik yang diperjualbelikan.

- (2) Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan peran dan tanggung jawab PPAT dalam peralihan hak milik yang diperjualbelikan.

b) **Manfaat Praktis**

- (1) Sebagai informasi bagi lembaga yang berwenang serta para pihak yang bersangkutan dalam melakukan jual beli tanah dan bangunan
- (2) Sebagai informasi bagi praktisi hukum dan masyarakat luas mengenai gambaran mengenai peran dan tanggung jawab Notaris atas pembuatan Akta Jual Beli.

#### **1.4 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan adalah suatu penulisan yang saling berhubungan antara suatu bab dengan bab yang lainnya sehingga menjadi satu rangkaian penulisan yang dapat menjelaskan inti dari pengambilan judul dan tema penulisan terkait. Sistematika tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab, pendahuluan, tinjauan pustaka, metodologi penelitian, pembahasan, serta kesimpulan dan saran dengan diakhiri oleh daftar pustaka, yang disusun dengan sistematika sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini terdiri dari 5 (lima) bagian dan berisi penjelasan mengenai latar belakang masalah, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab II ini, penulis akan memberikan gambaran secara teoritis mengenai teori kepastian hukum, perjanjian jual beli, jaminan hak tanggungan, PPAT. Sedangkan secara konseptual, penulis akan menguraikan terkait proses pemindahan hak milik yang diperjualbelikan dan terkait pendaftaran tanah hak milik yang diperjualbelikan.

## **BAB III : METODOLOGI PENELITIAN**

Pada bab ini, Penulis memaparkan cara pembuatan tesis ini, baik dari cara pembuatan, alasan menggunakan cara tersebut, instrument yang dipergunakan, perolehan sumber data, teknik pengumpulan data dan analisi dari metode atau cara yang dipilih oleh penulis dalam menyusun tesis ini

## **BAB IV : PEMBAHASAN**

Pada bab ini akan diuraikan tentang jawaban atas permasalahan sebagaimana yang diuraikan dalam bab I yang dimaksud.

## **BAB V : KESIMPULAN & SARAN**

Akhirnya pada bab ini merupakan bagian terakhir dan penulis akan memberikan rangkuman dari hasil penulisan dan simpulan beserta saran – saran yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat oleh penulis.