BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan sebuah komponen yang sangat penting didalam kehidupan manusia dimana tanah berguna serta memberikan manfaat yang sangat besar pada kehidupan manusia yang salah satunya sebagai tempat untuk manusia dapat melakukan kegiatan bercocok tanam atau bisa juga berguna didalam bidang perkebunan, peternakan, bahkan insdustri untuk memenuhi kebutuhan hidup dan juga dapat didirikannya rumah sebagai tempat tinggal. Tanah juga mempunyai fungsi sebagai aset (benda berharga) bagi kehidupan manusia dan tanah mempunyai nilai ekonomis (dapat dinilai dengan uang) sehingga tanah dapat diperjualbelikan maupun dialihkan dari pribadi yang satu kepada pribadi lain melalui tata cara dan syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Namun, disatu sisi tanah dipergunakan dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan disisi lain harus dijaga dengan kelestariannya.[1] Oleh karena itu, Negara mempunyai tugas dan wewenang untuk mengariskan nilai-nilai dalam upaya menata struktur pertanahan yang berkeadilan dan berwawasan kesejahteraan, sebagai berikut:[2]

1. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

---

[1] Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Bayumedia, 2007), hal: 1.

[2] JW Muliawan, *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal*, (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2009), hal: 84.

2. Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.
3. Tanah harus dikerjakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya dan mencegah cara-cara pemerasan.
4. Usaha dalam bidang agraria tidak boleh bersifat monopoli.
5. Menjamin kepentingan golongan ekonomi lemah.
6. Untuk kepentingan bersama.

Dalam melakukan kegiatan perlindungan dan kepastian hukum terhadap masyarakat pemilik tanah serta peralihan-peralihannya sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, maka diperlukannya suatu peraturan khusus yang mengatu pertanahan di Indonesia. Pada tanggal 24 September 1960, disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 104 Tahun 1960 yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih kita kenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria atau disebut juga dengan UUPA. Dengan diundangkannya UUPA pada tanggal tersebut, sejak itu tanggal 24 September 1960 tercatat sebagai salah satu tanggal dan merupakan salah satu tonggak yang sangat penting dalam sejarah perkembangan agraria atau pertanahan di Indonesia pada umumnya dan

pembaharuan Hukum Agraria atau Hukum Tanah Indonesia pada khususnya.[3] Dalam Pasal 19 UUPA disebutkan bahwa:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
   a. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah.
   b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
   c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggara, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidakmampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Dengan demikian, untuk dapat melaksanakan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 19 ayat 1 UUPA, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah untuk menjamin kepastian hukum dalam bidang pertanahan di Indonesia sebagaimana yang

[3] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukkan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2007), hal: 3.

tercantum dalam Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Selanjutnya didalam Pasal 6 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pada Pasal 37 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa peralihan hak atas tanah 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 didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dimaksud dalam Pasal 37 ayat 1 tersebut dapat dilihat pengertiannya dalam Pasal 1 ayat 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

Terdapat tugas pokok dan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu:

Pasal 2:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah 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.
2. Perbuatan hukum sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 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 atau hak pakai atas tanah hak milik.
   g. Pemberian hak tanggungan.
   h. Pemberian kuasa membebankan hak tanggungan.

Pasal 3:

1. Untuk melaksanakan tugas poko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 seorang PPAT mempunyai kewenangan 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 di dalam daerah kerjanya.

2. PPAT khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukkannya.

Akta-akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah berdasarkan kewenangannya sebagai seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan akta otentik, sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1868 KUHPerdata yaitu suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh/atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat. Akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang sebagaimana dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah juga telah diatur bentuk akta, prosedur, dan pelaksanaannya telah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Terhadap akta otentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah didalamnya menjelaskan mengenai telah dilakukannya atau telah dilaksanakannya suatu perbuatan hukum yang menimbulkan akibat hukum terhadap objek hukum yang bersangkutan termasuk jual beli, sewa menyewa, tukar menukar, hibah, dan lain-lain.[4]

Akta-akta otentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah akan menjadi alas hak atas status hukum dari harta benda yang menjadi objek didalam akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah, sehingga dalam pelaksanaan

[4] Salim HS dan Erlies, *Perbandingan Hukum Perdata*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2014), hal: 81.

pembuatan akta otentik maka, diperlukannya kecermatan atau kehati-hatian dari Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dibutuhkannya kecermatan atau kehati-hatian dari Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam membuat akta otentik dikarenakan jika tidak berhati-hati dalam menjalankan jabatannya maka Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat menjadi turut tergugat ataupun bisa menjadi tergugat jika akta yang dibuatnya digugat oleh pihak yang berkepentingan didalam akta tersebut. Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah yang telah terbukti tidak berhati-hati atau tidak melaksanakan tugasnya sesuai dengan prinsip kehati-hatian, maka dapat diberhentikan oleh Menteri ataupun pejabat negara yang berwenang untuk itu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip kehati-hatian yang wajib untuk dilaksanakan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam menjalankan jabatannya sebagaimana ternyata dalam sumpah jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dalam Pasal 15 ayat 1 menyatakan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sebelum menjalankan jabatannya wajib mengangkat sumpah jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah di hadapan Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Dan salah satu isi dari sumpah jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu Bahwa Saya akan menjalankan jabatan Saya dengan jujur, tertib, cermat, dan penuh kesadaran, bertanggung jawab serta tidak berpihak. Selain itu, Erna Sriyatmi mengemukakan terdapat dua asas hukum

yang berkaitan dengan pelaksanaan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang meliputi:[5]

1. Asas Keterbukaan adalah salah satu asas yang wajib diperhatikan oleh seluruh penyelenggara negara agar dapat mewujutkan penyelenggaraan pemerintah yang baik dan terbuka (*good governance*). Keterbukaan adalah keadaan yang memungkinkan ketersediaan informasi yang dapat diberikan dan diperoleh oleh masyarakat luas. Keterbukaan merupakan kondisi yang memungkinkan partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara.
2. Asas Kehati-Hatian sebagai pejabat umum dalam melaksanakan jabatannya agar dapat dipertanggungjawabkan di hadapan Tuhan Yang Maha Mengetahui, di hadapan masyarakat dan di hadapan aparat penegak hukum. Untuk meningkatkan integritas dalam melaksanakan fungsi dan tanggungjawab serta perannya sebagai pelaksana sebagian kegiatan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Dengan demikian, Pejabat Pembuat Akta Tanah harus berpedoman dan berpegang teguh terhadap sumpah jabatan yang telah diambil dari Pejabat Pembuat Akta Tanah sebelum melaksanakan tugas jabatannya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah yakni harus berhati-hati dan cermat dalam menjalankan jabatannya. Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana yang telah disebutkan

[5] Erna Sriyatmi, *Kebijakan Kementerian ATR/BPN Sebagai Upaya Meningkatkan Prinsip Kehati-hatian Bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah Selaku Pelaksana Pendaftaran Tanah*, disampaikan dalam *grading* dan Rakerwil IPPAT Pengwil Kalsel 2017, Banjarmasin, 14 September 2017, hal: 4-5.

dalam Pasal 2 ayat 2 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah "yang mana salah satu akta yang menjadi kewenangan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Akta Jual Beli. Pengertian dari Akta Jual Beli adalah akta atau bukti tertulis yang memuat klausula yang berkaitan dengan jual dan beli.[6] Kemudian sesuai dengan Pasal 1457 KUHPerdata menjelaskan pengertian dari jual beli adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak lain untuk membayar harga yang dijanjikan. Dengan demikian suatu jual beli dikatakan sah apabila memenuhi ketentuan dalam Pasal 1320 KUHPerdata yaitu: adanya kesepakatan para pihak, kecakapan para pihak, adanya objek tertentu, dan adanya kausa yang halal.

Namun pada prakteknya, Pejabat Pembuat Akta Tanah dihadapkan dengan persoalan-persoalan yang mempertemukan Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan pihak-pihak yang tidak beritikad baik seperti halnya melakukan pemalsuan data formil (identitas diri para pihak). Pejabat Pembuat Akta Tanah "dalam prakteknya tidak bertindak secara seksama dan berhati-hati dalam menjalankan tugasnya membuat akta, prosedur yang semestinya dijalankan untuk melindungi kepentingan dari para pihak dan Pejabat Pembuat Akta Tanah itu sendiri ternyata tidak dilakukan.[7] Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menjalankan tugas jabatannya mempunyai peranan untuk menentukan suatu tindakan hukum tersebut dapat dituangkan kedalam suatu akta yang dikehendaki para pihak atau

[6] Salim HS, *op.cit*, hal: 113.
[7] Rahmad Hendra, *Junal Hukum: TanggungJawab Notaris Terhadap Akta Otentik Yang Penghadapnya Mempergunakan Identitas Palsu di Kota Pekanbaru*, (Pekanbaru, 2013), hal: 158.

tidak dengan menggunakan prinsip kehati-hatian atau kecermatan dalam proses pembuatan akta otentetik dengan melakukan:[8]

1. Melakukan pengenalan terhadap penghadap berdasarkan identitas yang diperlihatkan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah.
2. Menanyakan, kemudian mendengarkan dan mencermati keinginan atau kehendak para pihak.
3. Memeriksa bukti surat yang bekaitan dengan keinginan taua kehendak para pihak.
4. Memberikan saran dan membuat kerangka akta untuk memenuhi keinginan atau kehendak para pihak.
5. Memenuhi segala teknik administratif pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.
6. Melakukan kewajiban lain yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan.

Seperti halnya pada kasus yang terjadi dan telah diputuskan dengan Putusan Nomor 890PK/Pdt/2018, yang mana penggugat melakukan gugatan terhadap tergugat karena itikad tidak baik tergugat tehadap penggugat. Kemudian, dalam kasus ini Pejabat Pembuat Akta Tanah juga menjadi salah satu turut tergugat dikarenakan penggugat menyayangkan Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak melaksanakan prinsip kehati-hatian pada pelaksanaan jabatannya sehingga menyebabkan beralihnya hak atas tanah yang seharusnya dimiliki oleh penggugat

[8] Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administrasi Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, (Surabaya: Rafika Aditama, 2007), hal: 86.

menjadi dimiliki oleh pihak lain yang juga dirugikan oleh pihak tergugat dan juga menyebabkan kerugian materil maupun imateril yang dialami oleh penggugat. Terhadap kasus yang telah terjadi dapat dilihat bahwa sangatlah penting seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah memperhatikan prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam bekerja agar tidak merugikan pihak manapun atas akta yang telah dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang akan dibahas dengan judul "Kepastian Hukum Jual Beli Di Bawah Tangan Terhadap Jual Beli yang Dilakukan Di Hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang Mengandung Unsur Identitas Palsu (Berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali Nomor 890PK/Pdt/2018 Tanggal 19 Desember 2018)".

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang akan dibahas oleh penulis didalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kepastian hukum jual beli di bawah tangan terhadap jual beli di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang mengandung unsur identitas palsu?
2. Bagaimana jual beli di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah dikatakan sah meskipun terdapat unsur identitas palsu?

1.3 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian yang ingin dicapai oleh penulis dalam melakukan penelitian yang berjudul "Kepastian Hukum Jual Beli Di Bawah Tangan Terhadap Jual Beli yang Dilakukan Di Hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang Mengandung Unsur Identitas Palsu (Berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali Nomor 890PK/Pdt/2018 Tanggal 19 Desember 2018)" adalah:

1. Manfaat akademis dari penelitian ini untuk memberikan tambahan pengetahuan kepada para pembaca makalah penelitian ini mengenai kepastian hukum dari jual beli di bawah tangan terhadap jual beli yang dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang mengadung unsur identitas palsu.
2. Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang penting kepada pembaca makalah ini terutama kepada para pejabat umum yang dimaksud seperti Pejabat Pembuat Akta Tanah agar didalam melakukan prakteknya dapat lebih berhati-hati dalam

memastikan keaslian identitas dari para penghadapnya yang mana dapat dilaksanakan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam menjalankan jabatannya dan agar tidak merugikan pihak manapun.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian yang ingin dicapai oleh penulis dalam melakukan penelitian yang berjudul "Kepastian Hukum Jual Beli Di Bawah Tangan Terhadap Jual Beli yang Dilakukan Di Hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang Mengandung Unsur Identitas Palsu (Berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali Nomor 890PK/Pdt/2018 Tanggal 19 Desember 2018)" adalah untuk menemukan kepastian hukum dari jual beli yang dilakukan di bawah tangan terhadap jual beli yang dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang mengandung unsur identitas palsu.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini, penulis membagi keseluruhan dari penelitian ini menjadi 5 bagian atau 5 bab, yang masing-masing bagian atau bab nya terdiri dari sub-bab untuk mempermudah dalam pemahaman para pembaca penelitian ini. Terdapat sistematika penulisan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. BAB I: PENDAHULUAN

   Pada bab ini akan dibahas mengenai latar belakang, rumusan masalah, manfaat penelitian, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

2. BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

   Pada bab ini akan dibahas mengenai landasan teori secara umum yang akan digunakan oleh penulis didalam penulisan tesis ini mengenai jual beli, jual beli hak atas tanah, perjanjian jual beli, perjanjian jual beli dibawah tangan, kepastian hukum perjanjian jual beli dibawah tangan, akta jual beli, kepastian hukum akta jual beli, pendaftaran tanah, pejabat pembuat akta tanah, tugas pejabat pembuat akta tanah, kewenangan pejabat pembuat akta tanah, peran pejabat pembuat akta tanah dalam akta jual beli, dan yang terakhir adalah mengenai landasan konseptual mengenai unsur identitas palsu yang ada didalam akta jual beli.

3. BAB III: METODE PENELITIAN

   Pada bab ini akan dibahas mengenai jenis penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian ini, jenis data dalam penelitin ini, cara perolehan data dalam penelitian ini, cara pendekatan dalam penelitian ini dan jenis analisa yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini.

4. BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN ANALISA

   Pada bab ini akan dijabarkan hasil penelitian dan analisa yang dilakukan oleh penulis, yang mana dalam bab ini akan dibagi menjadi dua sub-bab yang akan menerangkan atau menjawab dari masing-masing permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini.

5. BAB V: PENUTUP

   Pada bab ini yang merupakan akhir dari penelitian yang dilakukan oleh penulis yang berisikan mengenai kesimpulan-kesimpulan yang didapatkan

oleh penulis selama melakukan penelitian ini terkait dengan permasalahan yang diangkat didalam penulisan penelitian ini dan beserta dengan saran-saran yang disarankan oleh penulis.