

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Problematika pertanahan terus mencuat dalam dinamika kehidupan bangsa kita, pada berbagai daerah di nusantara tentunya memiliki karakteristik permasalahan pertanahan yang berbeda diantara satu wilayah dengan wilayah lainya. Keadaan ini semakin nyata sebagai konsekuensi dari dasar pemahaman dan pandangan orang Indonesia terhadap tanah. Kebanyakan orang memandang tanah sebagai sarana tempat tinggal dan memberikan penghidupan sehingga tanah mempunyai fungsi yang sangat penting.

Hak milik atas tanah merupakan hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh. Pengaturan tentang hak milik secara khusus pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut dengan UUPA. Meskipun salah satu dari sifat hak milik yaitu turun temurun, hak milik dapat beralih dan dialihkan. Beralih artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum berupa meninggalnya pemilik tanah, maka hak miliknya secara hukum berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.

Indonesia merupakan negara hukum karena berpijak pada suatu landasan hukum tertulis yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang artinya negara Indonesia

menjadikan landasan hukum sebagai pedoman dalam menjalankan keberlangsungan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegaranya.<sup>1</sup> Oleh karena itu kewajiban negara terhadap seluruh rakyat atau masyarakatnya adalah memberikan jaminan akan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang benar dan adil.

Kepastian hukum data kepemilikan tanah akan dicapai apabila telah dilakukan pendaftaran tanah, karena tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, baik kepastian mengenai subyeknya (yaitu apa haknya, siapa pemiliknya, ada atau tidaknya beban di atasnya) dan kepastian mengenai obyeknya, yaitu letaknya, batas-batasnya dan luasnya serta ada/tidaknya bangunan / tanaman di atasnya hal ini telah dijelaskan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA. yang berbunyi: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Permasalahan tanah dari segi empiris sering dijumpai dalam peristiwa sehari-hari yang timbul dari berbagai kebijakan serta perubahan kebutuhan terhadap tanah, salah satunya terkait dengan jual beli tanah.

---

<sup>1</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 1 ayat (3).

Secara garis besar, beberapa tahapan proses jual beli di hadapan Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (atau yang disebut dengan PPAT), yaitu adanya pembayaran pajak penjual dan pajak pembeli, cek fisik asli sertifikat tanah, penandatanganan Akta Jual Beli (atau yang disebut dengan AJB), validasi, dan sebagainya. Akan tetapi, proses AJB tersebut bisa terdapat kendala salah satu pihak pada waktu tertentu tidak bisa hadir, atau status objek jual beli masih dijaminkan atau diagunkan di bank, atau objek jual beli masih proses pemecahan sertifikat, dan sebagainya. Oleh karena itu, Notaris/PPAT memberikan solusi yaitu membuat suatu perjanjian yang bersifat mengikat antara pembeli dan penjual, dalam hal ini dikenal dengan nama Perjanjian Pengikatan Jual Beli (atau yang disebut dengan PPJB), yang mana pada praktiknya sering menimbulkan permasalahan, baik konflik yang bersumber dari pembeli, penjual, bahkan dari Notaris/PPAT, yang notabene PPJB ini merupakan perjanjian pendahuluan.

Herlien Budiono mengartikan PPJB yaitu perjanjian bantuan yang berfungsi sebagai perjanjian pendahuluan yang bentuknya bebas, sehingga PPJB ini dapat dikategorikan ke dalam perjanjian pendahuluan yang dibuat sebelum dilaksanakannya perjanjian utama. Pengaturan PPJB dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (atau yang disebut dengan KUHPerdata) pada dasarnya tidak ditemukan secara tegas. Konteks PPJB ini pada prinsipnya sama dengan konteks hukum perikatan atau perjanjian dalam *Burgerlijk Wetboek voor Indonesie* (BW), maka ini dapat dikatakan suatu perjanjian yang timbul dari adanya sifat terbuka dari Buku III KUHPerdata, yang memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada subjek hukum

untuk mengadakan perjanjian yang berisi apa saja selama tidak melanggar peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan kesusilaan.

PPJB merupakan jenis perjanjian obligatoir, yaitu perjanjian di mana pihak-pihak sepakat untuk mengikatkan diri melakukan penyerahan suatu benda kepada pihak lain, sehingga dengan dibuatnya PPJB pada dasarnya belum mengakibatkan beralihnya hak milik atas suatu benda dari penjual ke pembeli. Tahapan ini baru merupakan kesepakatan dan harus diikuti dengan perjanjian penyerahan (*levering*), yaitu ditandatanganinya AJB di hadapan Notaris.<sup>2</sup>

Proses jual beli menggunakan PPJB pada umumnya harus diikuti perbuatan penyerahan, dalam hal ini penyerahan secara fisik maupun yuridis (*juridische levering*) dengan penandatanganan dan pembuatan AJB di hadapan PPAT, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, apabila dalam proses jual beli tersebut belum ada AJB, maka belum bisa dikatakan telah terjadi penyerahan secara yuridis, sehingga meskipun telah terjadi PPJB, maka penyerahan fisik dan yuridis belum terjadi. Dengan demikian, dari beberapa hal tersebut, dapat diketahui bahwa antara PPJB dengan perjanjian jual beli terdapat perbedaan yang mendasar, yakni dalam PPJB perpindahan atas barang atau objek baru, terjadi dalam waktu yang akan datang. Dalam konteks jual beli tanah dan/atau bangunan, maka perpindahan hak atas tanah tersebut baru terjadi setelah ditandatanganinya AJB di hadapan pejabat yang berwenang, yaitu Notaris.

---

<sup>2</sup> Arina Ratna Paramita, Yunanto, Dewi Hendrawati, Wanprestasi Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah dan Bangunan (Studi Penelitian Pada Pengembang Kota Semarang), *Diponegoro Law Journal*, Vol. 5 No. 3, 2016, hal.19.

Keberadaan PPJB ini memiliki peran penting sebagai upaya permulaan sebelum adanya AJB sebab menghalangi bagi para pihak untuk bertransaksi, meskipun pada praktiknya pada saat penandatanganan PPJB belum ada peralihan hak atas tanah karena beberapa pertimbangan karena untuk terjadi peralihan tersebut harus melalui AJB, dan PPJB ini sebagai “pintu masuk” menuju AJB.

Dengan telah dibuatnya PPJB dalam bentuk akta autentik, maka hal tersebut dapat dijadikan sebagai bentuk keseriusan antara para pihak untuk melakukan proses jual beli tanah dan/atau bangunan yang diperjanjikan dengan adanya syarat-syarat tertentu maupun klausula kuasa dan penyerahan di dalamnya. Akta autentik ini juga dapat digunakan sebagai alat bukti yang kuat apabila di kemudian hari terjadi sengketa atau permasalahan yang diakibatkan dari pelaksanaan prestasi atau isi dari PPJB tersebut, sehingga hak dan kewajiban dari para pihak dalam PPJB terjamin.<sup>3</sup>

Agar suatu akta memperoleh status sebagai akta autentik, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1868 KUHPdata, akta tersebut harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu harus dibuat atau dihadapan seorang pejabat umum dan harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.

Telah dijelaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (atau yang disingkat dengan UUJN) yang dimaksud dengan Notaris ialah: “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat

---

<sup>3</sup> Dewi Kurnia Putri, Amin Purnawan, Perbedaan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Lunas Dengan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tidak Lunas, *Jurnal Akta*, Vol. 4 No. 4, Desember 2017, hal.73.

akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.”

Notaris memiliki wewenang untuk membuat akta autentik, sehingga partij akta yang dibuat oleh Notaris dalam kedudukannya memiliki sifat sebagai akta autentik. Dengan kata lain, suatu akta adalah autentik, bukan karena penetapan oleh undang-undang akan tetapi karena dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum. Suatu akta autentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna bagi para pihak beserta seluruh ahli warisnya atau pihak lain yang mendapat hak dari para pihak. Notaris memiliki kewenangan yang sudah diatur dalam UUJN serta kewajiban yang harus mereka penuhi dalam pelaksanaan tugas jabatannya begitu juga dengan larangan yang tidak boleh dilakukan sebagai konsekuensi dari hak yang diterimanya. Namun adakalanya Notaris sebagai manusia biasa dalam menjalankan tugas jabatannya dapat melakukan kesalahan atau pelanggaran.

Apabila seorang Notaris selaku pejabat umum tidak lagi menjunjung tinggi etika profesinya atau tidak lain menyimpang dari peraturan hukum UUJN dengan alasan ingin menguntungkan salah satu pihak tersebut untuk ikut peran serta membantu para pihak lainnya dan sebaliknya sehingga lahirlah akta yang mengandung keterangan palsu sehingga seorang klien atau penghadap lainnya merasa dirugikan atas dibuatnya suatu akta palsu tersebut.<sup>4</sup>

Dalam praktiknya banyak Notaris yang terlibat dalam perkara hukum, disebabkan adanya kesalahan dalam akta yang dibuatnya, baik karena

---

<sup>4</sup> Sharia, *Penerapan Sanksi Pidana Terhadap Pemalsuan Akta Autentik Yang Dilakukan Oleh Notaris*, Vol. 1, No. 2, Desember 2019, hal.10.

kesalahan Notaris itu sendiri maupun kesalahan para pihak atau salah satu pihak atau ada kesepakatan Notaris dengan salah satu pihak yang menimbulkan kerugian kepada pihak lain atau bisa dikatakan Notaris melakukan tindak pidana. Penggunaan istilah *Medeplegen* atau turut tergugat melakukan menunjuk kepada kerja sama yang erat antara dua orang atau lebih yang berbeda dengan pembantuan.<sup>5</sup> Keterlibatan Notaris dalam perkara hukum disebabkan adanya kesalahan dalam akta yang dibuatnya, baik karena kesalahan Notaris itu sendiri maupun kesalahan para pihak atau salah satu pihak yang tidak memberikan keterangan atau dokumen yang sebenarnya atau telah ada kesepakatan antara Notaris dengan salah satu pihak yang menimbulkan kerugian pada pihak lain.

Tanggung jawab Notaris terhadap akta autentik yang dibuat terjadi apabila terdapat kesalahan baik disengaja maupun karena kelalaiannya mengakibatkan orang lain (akibat dibuatnya akta) menderita kerugian, yang berarti Notaris telah melakukan perbuatan melawan hukum dan dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi dan bunga kepada Notaris terhadap akta autentik yang memuat keterangan palsu.

Pada dasarnya hak untuk merahasiakan terkait dengan hak ingkar Notaris yaitu hak yang khusus diberikan kepada Notaris untuk mengundurkan diri dari memberikan kesaksian dimuka Pengadilan dalam masalah perdata maupun pidana. Hak ingkar Notaris ini dilindungi oleh undang-undang. Penggunaan hak ingkar dalam masalah perdata ditentukan oleh Notaris

---

<sup>5</sup> Syamsu, Muhammad Ainul, *Pergeseran Turut tergugat Melakukan Dalam Ajaran Penyertaan*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014), hal.60.

sendiri untuk menggunakan atau tidak haknya dalam pemberian kesaksian. Akta Notaris/PPAT juga dapat digugat keautentikannya dan Notaris dapat ditarik sebagai pihak Tergugat yang telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum (atau yang disingkat dengan PMH). Akibatnya Notaris dipanggil ke Pengadilan untuk hadir sebagai pihak Tergugat karena perannya dalam menerbitkan Akta, sehingga diajukan dalam perkara PMH oleh pihak ketiga yang dirugikan dengan diterbitkannya akta Notaris tersebut.

Status tergugat bagi seorang Notaris dalam sebuah sengketa di pengadilan merupakan resiko jabatan yang diembannya. Akan tetapi keadaan yang demikian sudah barang tentu bukan hal yang diinginkan oleh setiap Notaris. Sebab biar bagaimanapun dengan menyandang status tersebut dari beberapa aspek sangat merugikan. Kerugian yang kongkret yakni waktu yang seharusnya dipakai untuk hal-hal produktif lebih banyak tersita untuk menghadiri panggilan pengadilan sehubungan status Notaris sebagai tergugat. Pada sisi lain, konsentrasi dalam menjalankan jabatan Notaris sedikit banyaknya akan terganggu oleh kasus hukumnya itu. Konsentrasi yang terpecah ini juga berpotensi untuk menimbulkan masalah baru karena besar kemungkinan Notaris menjadi tidak cermat dalam melaksanakan pekerjaan.

Hal yang paling merugikan secara imateriil bagi seorang Notaris dengan status sebagai seorang tergugat dalam sebuah sengketa hukum adalah jatuhnya reputasi. Dengan status yang demikian bagi kalangan awam dapat saja menganggap tidak profesional. Padahal bagi setiap kalangan profesional termasuk seorang Notaris, reputasi hal yang tidak hanya sangat penting tetapi



sangat berharga. Harga diri seorang Notaris akan jatuh terpuruk di mata publik ketika reputasinya dinilai telah cacat. Bukanlah sesuatu yang mudah bagi seorang Notaris untuk membangun kembali terhadap reputasi yang telah jatuh. Dibutuhkan sebuah upaya keras untuk membangun kembali reputasi yang hancur di mata masyarakat. Untuk meyakinkan masyarakat tidak semudah membalik telapak tangan.

Notaris menjadi pihak tergugat dalam sebuah perikatan juga dipengaruhi penafsiran seseorang terhadap akta perjanjian produk Notaris bersangkutan. Karena masalah penafsiran perjanjian termasuk salah satu hal yang penting dalam setiap perjanjian, baik pada saat pembuatan perjanjian maupun pada penerapannya dikemudian hari.<sup>6</sup>

Dalam Pasal 264 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disingkat KUHP) diterangkan pula bahwa orang yang dengan sengaja memberikan suatu keterangan palsu dipidana selama enam tahun. Dengan demikian, ada dua peraturan yang mengatur apabila terjadi suatu tindak pidana pemalsuan yang dilakukan oleh Notaris.. Pemalsuan surat dalam Pasal 264 KUHP merupakan *lex specialis* dari pemalsuan Pasal 263 ayat (1) KUHP. Oleh karena itu, istilah pemalsuan dalam Pasal 264 ayat (1) tersebut menyanding unsur-unsur yang sama dengan Pasal 263 ayat (1). Sementara dasar pemberatan pidananya diletakan pada jenis-jenis surat, yang menurut sifatnya mengandung alasan pemberatan. Sebagai pemalsuan *lex specialis* terhadap kebenaran isi dan jenis surat-surat khusus dalam Pasal 264 ayat (1),

---

<sup>6</sup> Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran Hukum Dan Konstruksi Hukum*, Cetakan ke - 3, (Bandung: Alumni, 2012), hal.21.

diberikan perlindungan hukum yang lebih kuat/tinggi daripada surat pada umumnya.<sup>7</sup>

Notaris harus siap untuk menghadapi jika sewaktu-waktu dijadikan pihak yang terlibat dalam perkara Perdata maupun Pidana, yang diakibatkan dari produk hukum yang dibuatnya sendiri, sehingga dalam menjalankan tugas jabatannya tersebut, cukup banyak perkara-perkara yang terjadi dikarenakan perilaku Notaris yang tidak profesional dan memihak salah satu pihak pada akta-akta yang dibuatnya. Akibat dari hal tersebut, terdapat Notaris yang telah ditetapkan sebagai tersangka, terdakwa dan dipidana.

Seperti dalam kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 154/K/Pdt/2016.<sup>8</sup> Dalam Perkara ini terdakwa Zainuddin Thohir, S.H selaku Notaris telah terbukti menjadi tergugat dalam melakukan pemalsuan pembuatan akta perjanjian pengikatan jual beli palsu dari Sertifikat Nomor 114 atas nama Umulchlisun (istri Penggugat almarhum) seluas 463 m<sup>2</sup> (empat ratus enam puluh tiga meter persegi) yang terletak di Kelurahan Cililitan, Jalan Buku RT 003/RW 016 (dahulu RT 006/RW 006 Nomor 21 Kecamatan Kramat Jati.

Berdasarkan akta yang dibuat oleh Notaris tersebut, Tergugat I memohonkan balik nama menjadi nama pemegang hak atas nama orang lain tanpa sepengetahuan Penggugat. Perbuatan ini jelas merupakan perbuatan melawan, oleh karena dasar dari pembuatan sertifikat tersebut adalah Akta

---

<sup>7</sup> Chazawi, Adami, *Tindak Pidana Pemalsuan*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013), hal.135.

<sup>8</sup> Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 154/K/Pdt/2016 tanggal 17 November 2016.

Jual Beli Nomor 34/2011 tanggal 18 Juli 2011 yang sudah dinyatakan di atas cacat hukum dan batal demi hukum cacat hukum dan batal demi hukum.

Akta yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris dapat menjadi bukti autentik dalam memberikan perlindungan hukum kepada para pihak manapun yang berkepentingan terhadap akta tersebut mengenai kepastian peristiwa atau kepastian perbuatan hukum itu dilakukan. Namun, dalam kasus sengketa dalam Putusan ini adalah tentang pemalsuan akta maka kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi masyarakat khususnya pemegangnya maupun pihak-pihak terkait dalam akta tersebut masih diragukan. Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka dalam Proposal Tesis ini penulis tertarik untuk mengambil judul **“Pertanggungjawaban Notaris Sebagai Tergugat Dalam Pembuatan Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Yang Memiliki Unsur Perbuatan Melawan Hukum”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan maka rumusan masalah yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana pertanggungjawaban Notaris sebagai tergugat dalam pembuatan akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris?
2. Bagaimana legalitas keabsahan akta yang telah dibuat oleh Notaris apabila dalam pembuatan akta perjanjian pengikatan jual beli memiliki unsur perbuatan melawan hukum?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Sebagai tambahan pengetahuan dan wawasan bagi penulis yang kaitannya terhadap masalah yang dibahas yaitu mengenai Notaris dalam mempertanggungjawabkan perbuatannya sebagai tergugat dalam pembuatan akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
2. Untuk memahami legalitas keabsahan akta yang telah dibuat oleh Notaris apabila dalam pembuatan akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang memiliki unsur perbuatan melawan hukum.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan penulis serta bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum, serta menambah referensi ilmu pengetahuan di bidang hukum yang berkaitan tentang pertanggungjawaban Notaris dalam pembuatan akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris serta legalitas keabsahan akta yang telah dibuat oleh Notaris apabila dalam pembuatan akta perjanjian pengikatan jual beli yang memiliki unsur perbuatan melawan hukum.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Secara keseluruhan, penulisan ini dibagi menjadi 5 bab yang masing-masing bab terdiri dari sub bab yang dikembangkan, yaitu:

## **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini merupakan pengantar yang didalamnya memuat gambaran umum tentang penulisan tesis yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini akan membahas antara lain tentang teori-teori yang berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum, kepastian hukum dan perbuatan melawan hukum.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini akan membahas mengenai metodologi penelitian yang meliputi jenis penelitian, jenis data, Teknik pengumpulan data, metode pendekatan data, dan metode analisis data.

## **BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Bab ini akan menganalisis dan membahas permasalahan yang menjadi rumusan masalah serta akan dikaitkan dengan teori-teori hukum.

## **BAB V PENUTUP**

Bab ini merupakan rangkuman hasil penulisan dan analisis yang berisikan kesimpulan atas hasil dari penelitian serta saran yang berkaitan dengan penelitian ini.