

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah menjadi penting mengingat tanah memiliki nilai ekonomis dan menjadi kebutuhan masyarakat. Hak dasar merupakan hak pokok yang melekat pada manusia sejak lahir dan merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan untuk setiap orang.

Jual beli tanah tidak sama dengan jual beli benda lain terkait dengan legalitas peralihan haknya yang adalah akibat suatu proses pemindahan seperti jual beli biasanya terjadi saat pertukaran benda yang dipindahkan dengan perbuatan jual beli bersamaan dengan penyerahan uang sebagai ganti tukarnya biasanya ditandai dengan kesepakatan dalam bentuk tanda jadi kuitansi.

Sejalan dengan meningkatnya kebutuhan manusia akan tanah membawa akibat terhadap meningkatnya sengketa pertanahan dimana sengketa tanah banyak disebabkan karena adanya perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan persepsi antara orang perorangan atau badan hukum mengenai status penguasaan, status kepemilikan, serta status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu.¹

Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum.

¹Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Tanah*, (Jakarta: Tugu Jogja Pustaka, 2005), hal. 5.

Kepastian hukum merupakan sesuatu yang bersifat normatif yang dapat berupa suatu peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, putusan hakim, dan peraturan-peraturan lainnya yang dibuat oleh pihak yang berwenang. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.²

Karena itu hubungan penguasaan dan penggunaan tanah oleh manusia itu memerlukan suatu keadaan yang menunjukkan adanya jaminan dan kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Indonesia mengukuhkan dirinya sebagai negara hukum tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasal 1 Ayat (3) berbunyi “Indonesia adalah negara hukum”. Ini berarti bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum dan dengan sendirinya perlindungan hukum menjadi unsur esensial serta menjadi konsekuensi dalam negara hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu hak asasi manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.³

Hukum seharusnya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya secara terukur yang merupakan sasaran dari hak karena hak mengandung unsur perlindungan dan pengakuan.⁴ Tanah yang merupakan kebutuhan karena nilai ekonomis dan berfungsi sebagai sarana atau tempat tinggal,

²Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, *Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3* Desember 2014.

³Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Kompas, 2003), hal. 121.

⁴Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan VI (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), hal.54.

saat ini menjadi kebutuhan pokok bagi manusia sehari-hari sehingga kepentingan hukum untuk membuktikan kepemilikan tanah menjadi sangat krusial dan penting. Tanah menjadi sangat penting dan harus untuk disertipikatkan sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dalam Pasal 19 Ayat (1) yang menyebutkan “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Aturan dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997), bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.⁵ Didaftarkannya hak kepemilikan tanah memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah bagi pemiliknya.⁶ Pengertian pemberian hak adalah penetapan pemerintah yang memberikan hak atas tanah.⁷ Pengertian pendaftaran tanah ini baru ditemukan dalam ketentuan Pasal 1 Angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 dengan rumusan sebagai berikut:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

⁵Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal.81.

⁶ Mudjiono, *Hukum Agraria*, (Yogyakarta, Liberty, 1992), hal.160.

⁷ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hal. 212.

Unsur-unsur dari pendaftaran tanah dari uraian diatas maka dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Adanya serangkaian kegiatan, yaitu menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu sama lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi masyarakat;
2. Dilakukan oleh pemerintah. Dalam masyarakat modern, pendaftaran tanah merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan;
3. Secara terus menerus. Pendaftaran tanah dilakukan berkesinambungan yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian harus disesuaikan dengan keadaan yang terakhir;
4. Teratur. Semua kegiatan pendaftaran tanah harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, meskipun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama di mata hukum pada tiap negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah;
5. Bidang tanah dan satuan rumah susun. Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak

pakai, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak atas satuan rumah susun, hak tanggungan, dan tanah negara;

6. Pemberian surat tanda bukti hak. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertipikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun;
7. Hak-hak tertentu yang membebaninya. Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak milik atas satuan rumah susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan atau hak milik atas tanah dibebani dengan hak guna bangunan atau hak pakai.

Penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dilakukan melalui mekanisme pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah itu sendiri dibedakan menjadi dua, yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Boedi Harsono menerangkan bahwa pada awalnya pendaftaran tanah dikaitkan dengan fungsinya sebagai suatu *fiscal cadaster*.

Pentingnya akan kepastian hak dan kepastian hukum menyebabkan pendaftaran tanah mengalami pergeseran dalam fungsinya sebagai suatu *legal cadaster*. Fungsinya sebagai *fiscal cadaster*, pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran terhadap bidang tanah yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka

memenuhi kepentingan negara sendiri, yaitu untuk kepentingan pemungutan pajak tanah.⁸

Sementara dalam fungsinya sebagai *legal cadaster*, pendaftaran tanah diartikan sebagai berikut:

“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”.⁹

Pendaftaran Tanah era Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) inilah menjadi titik balik pelaksanaan pendaftaran tanah yang dapat menyelesaikan secara prinsipil mengenai persoalan-persoalan yang timbul. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 19 Ayat 1 UUPA yang merupakan dasar pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia yang menyebutkan “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Ketentuan Pasal 19 Ayat (1) UUPA juga menginstruksikan kepada pemerintah sebagai pelaksana dari pendaftaran tanah untuk melakukan tugas-tugasnya antara lain perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan kegiatan pendaftaran tanah tersebut yang didalamnya mencakup inisiatif, metode atau cara, biaya, sumber daya manusia dan sarana prasarana yang kesemuanya dilakukan oleh pemerintah. Dalam proses tersebut di atas, dikenal dengan pendaftaran tanah

⁸Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1997), hal. 84.

⁹*Ibid*, hlm. 72.

sistematik. Dalam UUPA juga dimungkinkan pelaksanaan pendaftaran tanah atas inisiatif dan biaya dari pemegang hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 22, 32, dan 38 UUPA, yang dikenal dengan pendaftaran tanah sporadik.¹⁰

Ketentuan dalam Pasal 19 Ayat (2) UUPA menegaskan dan menetapkan ruang lingkup dari kegiatan pendaftaran tanah tersebut, yakni bahwa pendaftaran tanah meliputi:

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Jual beli tanah harus memenuhi empat syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana yang diatur oleh Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu pokok persoalan tertentu, dan suatu sebab yang tidak terlarang. Peranan dari pejabat pembuat akta tanah (PPAT) sangat diperlukan karena PPAT adalah seorang pejabat umum yang berwenang membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang PPAT (PP 37 Tahun 1998).

Kepastian hukum diwujudkan oleh hukum yang berbentuk suatu aturan hukum, sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum berorientasi

¹⁰Yamin Lubis, Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah edisi Revisi*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hal. 81-82.

pada kepastian hukum, kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum, karenanya frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar.

Prosedur jual beli tanah secara normatif mengikuti ketentuan hukum tanah nasional dan sesuai dengan Pasal 37 PP 24 Tahun 1997 yang harus dilaksanakan di hadapan PPAT. Supaya suatu peralihan tanah dapat terselenggara secara benar, seorang PPAT akan membuat Akta Jual Beli (AJB) sebagai bukti adanya peralihan hak atas tanah. Pada Pasal 37 Ayat (1) PP 24 Tahun 1997 menyatakan 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 melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jual beli yaitu peralihan hak sebagai akibat telah dibuat suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan tanah dan pihak lainnya untuk membayar harga yang telah dijanjikan, dimana menurut hukum adat syarat sahnya jual beli harus dilakukan secara terang dan tunai atau kontan.¹¹ Legalitas dan legisme adalah dua gagasan yang mengklaim dapat memberikan kepastian hukum.¹²

¹¹ Waskito, Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, (Jakarta: PT.Balebat Dedikasi Prima, 2017), hal. 164.

¹² Fernando M Manulang, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), hal.3.

Penulis menemukan masalah berkaitan dengan kepastian hukum terhadap tanah dibeli dibawah tangan yang penjualnya tidak diketahui keberadaannya berdasarkan sistem pendaftaran dengan sistem publikasi negatif/ *stelsel* negatif bertendensi positif (sistem publikasi di Indonesia) yang terjadi ditengah masyarakat, seperti yang menimpa ibu Srixxxxx (nama disamarkan) yang membeli satu bidang tanah perumahan di Kabupaten Tangerang milik tetangganya yang akan pindah keluar kota tanpa sepengetahuan ibu Srixxxxx, dimana kasus ini penulis dapat dari berkas-berkas yang dikumpulkan dari PPAT yang ada di Kecamatan Tigaraksa, Kabupaten Tangerang. Proses jual beli tersebut tanpa melalui mekanisme jual beli tanah dihadapan PPAT, sehingga jual belinya dilakukan hanya bermodalkan kuitansi (serta surat-surat pendukungnya) dan serah terima sertipikat yang berstatus Hak Guna Bangunan yang masih atas nama penjual.

Setelah waktu berlalu cukup lama, tetangga dari ibu Srixxxxx tersebut pindah rumah tanpa sepengetahuan ibu Srixxxxx, dan ibu Srixxxxx berniat untuk mendaftarkan tanahnya ke kantor pertanahan (balik nama sertipikat ke atas nama ibu Srixxxxx), namun saat di kantor pertanahan, sertipikat tersebut tidak dapat diproses atau ditolak oleh kantor pertanahan karena belum ada Akta Jual Beli (AJB) yang dibuat dihadapan PPAT.

Persoalan terjadi saat tetangga ibu Srixxxxx yang menjual tanah telah pindah dan tidak diketahui keberadaannya, sehingga pembuatan AJB tidak dapat dilaksanakan tanpa kehadiran tetangga ibu Srixxxxx selaku penjual. Kasus tersebut menjadi menarik untuk dibahas penulis mengenai proses legalitas atau upaya hukum apa yang harus ditempuh ibu Srixxxxx.

Jual beli tanah yang dituangkan dalam akta otentik adalah bentuk perlindungan hukum yang belum dipahami masyarakat dan masyarakat baru mengetahui pentingnya AJB saat hendak mendaftarkan kepemilikannya ke kantor pertanahan. Hal ini dibuktikan bahwa selain dari kasus dari ibu Srixxxxx, penulis juga melampirkan putusan pengadilan yang memiliki kasus serupa dimana pada intinya sertipikat hak guna bangunan tidak bisa dibalik nama ke atas nama pembeli karena tidak ada akta otentik yang dibuat yaitu AJB dan penjual sudah tidak diketahui keberadaannya. Sehingga sangatlah menarik untuk diteliti tesis yang berjudul “Perlindungan Hukum Pembeli Beritikad Baik Terhadap Jual Beli Hak Guna Bangunan Dibawah Tangan Terkait Pendaftaran Tanah Sesuai Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penulisan tesis yang berjudul “Perlindungan Hukum Pembeli Beritikad Baik Terhadap Jual Beli Hak Guna Bangunan Dibawah Tangan Terkait Pendaftaran Tanah Sesuai Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku”, pokok permasalahan yang akan diangkat yaitu:

1. Bagaimana status pembeli yang membeli Hak Guna Bangunan di bawah tangan sebagai pemegang hak atas tanah?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi pembeli yang membeli Hak Guna Banguna di bawah tangan untuk keperluan pendaftaran tanah dengan kondisi penjual tidak diketahui keberadaannya di kemudian hari?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian yang berjudul “Perlindungan Hukum Pembeli Beritikad Baik Terhadap Jual Beli Hak Guna Bangunan Dibawah Tangan Terkait Pendaftaran Tanah Sesuai Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku” adalah:

1. Untuk memecahkan persoalan hukum mengenai status pembeli yang membeli Hak Guna Bangunan di bawah tangan sebagai pemegang hak atas tanah.
2. Untuk menemukan suatu proses penyelesaian sengketa hukum demi mewujudkan perlindungan hukum bagi pembeli yang membeli Hak Guna Bangunan di bawah tangan untuk keperluan pendaftaran tanah dengan kondisi penjual tidak diketahui keberadaannya di kemudian hari.
3. Melakukan pengembangan ilmu hukum terkait pendaftaran tanah, terutama kasus jual beli tanah di bawah tangan dimana setelah jual beli itu terlaksana penjual sudah tidak diketahui keberadaannya padahal keberadaan penjual sangat diperlukan untuk pembuatan akta otentik sebagai bukti peralihan hak yang diperlukan kantor pertanahan.

1.4 Manfaat Penelitian

Penulisan tesis yang berjudul “Perlindungan Hukum Pembeli Beritikad Baik Terhadap Jual Beli Hak Guna Bangunan Dibawah Tangan Terkait Pendaftaran Tanah Sesuai Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku” memiliki manfaat teoritis dan manfaat praktis, yaitu:

1. Manfaat secara teoretis, diharapkan menjadi kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya ilmu hukum dan pendaftaran tanah.
2. Manfaat secara praktis, diharapkan hasil penelitian berguna bagi:
 - a. Bagi penulis adalah sebagai syarat utama untuk menyelesaikan studi kenotariatan di Universitas Pelita Harapan.
 - b. Bagi masyarakat diharapkan dapat memberi khasanah masukan dan informasi yang berguna.
 - c. Bagi pemerintah kiranya dapat dijadikan referensi upaya memperbaiki layanan pendaftaran hak atas tanah.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika menguraikan penulisan penelitian tesis yang berjudul “Perlindungan Hukum Pembeli Beritikad Baik Terhadap Jual Beli Hak Guna Bangunan Dibawah Tangan Terkait Pendaftaran Tanah Sesuai Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku” adalah sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah dan rumusan masalah, tujuan penelitian, serta kegunaan penelitian dan sistematikanya.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi ketentuan umum kajian kepustakaan tentang konsep hukum, teori hukum dan berbagai literatur yang digunakan berkaitan dengan penelitian.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang jenis penelitian apa yang digunakan serta bentuk data dan bagaimana memperoleh data dengan pendekatannya sampai analisa yang akan memberikan jawaban hasil penelitian tesis.

BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini berisi pembahasan pokok masalah hasil penelitian beserta analisisnya.

BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari penelitian tesis.

