

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan sumber kemakmuran, kesejahteraan, dan kehidupan bagi makhluk hidup di bumi. Tanah berperan sangat penting bagi kelangsungan semua makhluk hidup. Di dalam tanah kita dapat menemukan banyak sekali sumber-sumber yang terkandung didalamnya seperti batu-batuan, air, dan lain-lain sehingga negara harus mempertahankan tanah yang ia miliki karena sebagian pendapatan ekonomi suatu negara ada di dalam tanah. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan pengaturan mengenai tanah dalam Pasal 33 ayat (3) bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Sumber-sumber Hukum Tanah Nasional kita berupa norma-norma hukum yang berbentuk tertulis dan tidak tertulis. Sumber-sumber hukum yang tertulis berupa Undang-Undang Dasar 1945, Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan-peraturan pelaksanaan Undang-Undang, dan peraturan-peraturan lama yang masih berlaku. Adapun sumber-sumber hukum yang tidak tertulis adalah norma-norma Hukum Adat yang telah di perbaiki dan hukum kebiasaan baru, termasuk yurisprudensi.¹

¹ Boedi Harsono (a). *Hukum Agraria: Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, 1997, hlm. 235.

Dalam Hukum Adat, tanah merupakan masalah yang sangat penting. Hubungan antara manusia dengan tanah sangat erat, bahwa tanah sebagai tempat manusia untuk menjalankan dan melanjutkan kehidupannya. Tanah sebagai tempat mereka berdiam, tanah yang memberi makan mereka, tanah dimana mereka dimakamkan dan menjadi tempat kediaman orang-orang halus pelindungnya beserta arwah leluhurnya. Tanah adat merupakan milik dari masyarakat hukum adat yang telah dikuasai sejak dahulu. Tanah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa, serta pendukung suatu negara, lebih-lebih yang corak agrarisnya berdominasi. Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sine qua non*. Masalah hukum tanah adat tidaklah mudah adanya, karena masih dibawah pengaruh dualisme hukum tanah yang ada selama masa Pemerintah Hindia Belanda dan adanya dualisme hukum di Indonesia. Sifat seperti ini adalah hal yang perlu dihindari dilapangan hukum, sebab sifat dualisme dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, suatu keadaan yang bertentangan dengan falsafah dan tujuan hukum itu sendiri.²

Undang-undang Pokok Agraria atau yang disingkat sebagai (UUPA) sudah memberikan pengaturan mengenai hak milik dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27, akan tetapi baru mengenai hal-hal yang sangat pokok saja. Pasal 56 dinyatakan bahwa selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-

² Adrian Sutedi, S.H., M.H., *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta, 2006, hlm. 32.

ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.³

Sepanjang ketentuan mengenai hak milik belum ada, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat. Peralihan hak atas tanah dapat melalui jual-beli, tukar-menukar, hibah ataupun karena pewarisan. Dalam pasal 26 ayat (1) ditentukan bahwa: “jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.”⁴

Hak milik sangat penting bagi manusia untuk dapat melaksanakan hidupnya di dunia. Semakin tinggi nilai hak milik atas suatu benda, semakin tinggi pula penghargaan yang diberikan terhadap benda tersebut. Tanah adalah salah satu milik yang sangat berharga bagi umat manusia, demikian pula untuk bangsa Indonesia.

Hak milik dapat dipindah haknya kepada pihak lain (dialihkan) dengan cara jual beli, hibah, tukar-menukar, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik. Hal tersebut diatur didalam Pasal 26 Undang-Undang Pokok Agraria:

- (1) Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksud untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.

³ *Ibid.*, hlm.3.

⁴ Lihat pasal 26 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

- (2) Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksud untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.⁵

Pembayaran harga tanah yang belum lunas tersebut tidak menghalangi pemindahan haknya atas tanah, artinya pelaksanaan jual beli telah dianggap selesai. Apabila ada sisa uang yang harus dibayar oleh pembeli kepada penjual dianggap sebagai utang pembeli kepada penjual, jadi hubungan ini merupakan hubungan utang piutang antara penjual dengan pembeli dan meskipun pembeli masih menaggung utang kepada penjual berkenaan dengan jual belinya tanah penjual, namun hak atas tanah tetap telah pindah dari penjual kepada pembeli saat terselesainya jual beli. tetapi di Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya jual-beli hak atas tanah dilakukan tanpa Pejabat Pembuat Akta Tanah dan menurut hukum adat jual-beli hak atas tanah tersebut sah dikarenakan adanya saksi-saksi dan dilakukan didepan kepala kelurahan dengan cara mengangsur yang disepakati kedua belah pihak.

Dalam hukum adat jual beli tanah dimasukan dalam hukum benda, khususnya hukum benda tetap atau hukum tanah, tetapi dalam hukum perikatan khususnya hukum perjanjian, hal ini karena:⁶

⁵ Adrian Sutedi, *Op. cit*, hlm 65

⁶ *Ibid.*, hlm. 72.

1. Jual beli tanah menurut hukum adat bukan merupakan suatu perjanjian, sehingga tidak mewajibkan para pihak untuk melaksanakan jual beli tersebut.
2. Jual beli tanah menurut hukum adat tidak menimbulkan hak dan kewajiban, yang ada hanya pemindahan hak dan kewajiban atas tanah. Jadi, apabila pembeli baru membayar harga tanah sebagian dan tidak membayar sisanya maka penjual tidak dapat menuntut atas dasar terjadinya jual beli tanah tersebut.

Transaksi tanah, dilapangan hukum harta kekayaan merupakan salah satu bentuk perbuatan tunai dan berobjek tanah. Intinya adalah penyerahan benda (sebagai prestasi) yang berjalan serentak dengan penerimaan pembayaran tunai (seluruhnya, kadang-kadang sebagian, selaku kontra prestasi). Perbuatan menyerahkan itu dinyatakan dengan istilah jual (Indonesia), adol, sade (Jawa).⁷

Transaksi jual tanah dalam hukum adat mempunyai 3 muatan, yakni:⁸

1. Pemindahan hak atas tanah atas dasar pembayaran tunai sedemikian rupa dengan hak untuk mendapatkan tanahnya kembali setelah membayar sejumlah uang yang pernah dibayarnya. Antara lain menggadai, menjual gade, dan lain-lain.
2. Pemindahan hak atas tanah atas dasar pembayaran tunai tanpa hak untuk membeli kembali, jadi menjual lepas untuk selama-lamanya. Antara lain adol plas, runtemurun, menjual jaja.
3. Pemindahan hak atas tanah atas dasar pembayaran dengan perjanjian bahwa setelah beberapa tahun panen dan tanpa tindakan hukum tertentu tanah akan kembali.

⁷*Ibid.*, hlm., 73.

⁸*Ibid.*, hlm.,

Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai peran yang penting dalam pendaftaran tanah, yaitu membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dalam pendaftaran tanah. Kata “di bantu” dalam Pasal 6 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 disini tidak berarti bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan bawahan dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang dapat diperintah olehnya, akan tetap Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai kemandirian dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.⁹

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 adalah Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dimuat dalam Pasal 1 Ayat 1 yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu dan mengenai hak-hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Kurangnya pemahaman tentang jual beli tanah di masyarakat membuat banyak permasalahan yang terjadi salah satunya adalah fenomena hukum seperti halnya yang terjadi di Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya dimana Jual-beli hak atas tanah tanpa Pejabat Pembuat Akta Tanah yang terjadi antara Moch Asrun kemudian disebut sebagai pihak pertama, menjual tanahnya kepada Rasiti kemudian disebut dengan pihak kedua beralamat di Jalan Rambutan Kelurahan Kalikedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya pada tahun 2000. Luas tanah

⁹Dr. Urip Santoso, S.H., M.H., *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta, 2010, hlm.316

yang diperjual belikan seluas 78m², Petok No. 4659/K Persil No.006 (16) dengan harga Rp. 15.500.000,00 bukti adanya jual beli tersebut berupa buku angsuran bermaterai Rp 6000,00 dan disaksikan oleh Pejabat Kecamatan Kenjeran dan saksi-saksi lain yang bernama Riyanto dan Sahlan. Surat perjanjian jual beli sebidang tanah sawah/kering yasan (Hak Milik), Pasal II memuat tentang pembayaran angsuran pada tanggal 12 Desember 2000 oleh pihak kedua telah dibayar sejumlah Rp. 3.000.000,00 sebagai uang muka kepada pihak pertama dan terdapat kwitansi sejumlah Rp. 350.000,00 untuk mengurus Petok D. Pada tahun 2012 Pihak Pertama melakukan wanprestasi atas jual beli tanah dengan Pihak Kedua, yang mana pihak pertama tidak menyerahkan obyek tanah yaitu bukti fisik seperti surat keterangan riwayat tanah yang diterangkan bahwa tanah tersebut milik pihak kedua serta pihak pertama menjual obyek tanah tersebut kepada pihak ketiga.¹⁰

Fungsi akta PPAT menurut Boedi Harsono, yaitu sebagai alat pembuktian mengenai benar sudah dilakukannya jual beli dan jual beli tersebut masih dapat dibuktikan dengan alat pembuktian lain.¹¹ Sejak berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, jual beli dilakukan oleh para pihak dihadapan PPAT yang bertugas membuat aktanya. Dengan dilakukannya jual beli di hadapan PPAT, dipenuhi syarat terang (bukan perbuatan hukum yang gelap, yang dilakukan secara sembunyi-sembunyi). Akta jual beli yang ditanda tangani para pihak membuktikan telah terjadi pemindahan hak dari penjual kepada pembelinya dengan disertai pembayaran harganya, telah memenuhi syarat tunai dan

¹⁰ Disarikan dari hasil wawancara dengan Ibu Rasiti, selaku pihak pembeli pertama atas jual beli tanpa Pejabat Pembuat Akta Tanah, pada tanggal 15 Januari 2018

¹¹ *Ibid.*,

menunjukkan bahwa secara nyata atau riil perbuatan hukum jual beli yang bersangkutan telah dilaksanakan. Akta tersebut membuktikan bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum pemindahan hak untuk selama-lamanya dan pembayaran harganya. Karena perbuatan hukum yang dilakukan merupakan perbuatan hukum pemindahan hak, maka akta tersebut membuktikan bahwa penerima hak (pembeli) sudah menjadi pemegang haknya yang baru. akan tetapi, hal itu baru diketahui oleh para pihak dan ahli warisnya, karenanya juga baru mengikat para pihak dan ahli warisnya karena administrasi PPAT sifatnya tertutup bagi umum.¹²

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang jual-beli hak atas tanah tanpa Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya, karena pemahaman masyarakat tentang pentingnya jual-beli atas tanah melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah itu kurang. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah mengatur semua bentuk jual-beli atas tanah harus melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan jual beli Tanah Hak Milik tanpa Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kelurahan Kalikedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa jual beli Tanah Hak Milik tanpa melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kelurahan Kalikedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya?

¹² *Ibid.*,

1.3 Tujuan

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyusunan skripsi ini antara lain:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan jual beli tanah hak milik tanpa Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kelurahan Kalikedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya.
2. Untuk mengetahui penyelesaian sengketa jual beli tanah hak milik tanpa melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kelurahan Kalikedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya

1.4 Kegunaan

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan secara teoritis

Penelitian ini diharapkan menambah wawasan dan masukan terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dibidang Hukum Agraria mengenai jual beli tanah.

2. Kegunaan secara praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para praktisi, teoritis dan pihak-pihak lain yang terkait dengan pelaksanaan jual beli tanah hak milik tanpa melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah.

1.5 Keaslian

Untuk mengetahui keaslian dalam penelitian ini dapat merujuk pada penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya yang akan dijelaskan pada tabel di bawah ini:

No	Nama Peneliti Dan Asal Perguruan Tinggi	Judul Penelitian	Jenis	Faktor Pembeda
1	Abdul Hadi (Universitas Airlangga Surabaya) ¹³	Jual Beli Tanah Hak Milik Tanpa Melalui PPAT	Skripsi	1. Apakah jual beli yang dilakukan PPAT merupakan jual beli yang sah? 2. Sejauh manakah perlindungan hukum terhadap jual beli yang dilakukan seperti yang dimaksudkan pada ada tersebut diatas?
2	Akmelen Zulda Putra (Universitas Diponegoro Semarang) ¹⁴	Akibat Hukum Dari Pembuatan Akta Jual beli Tanah Yang Tidak Sesuai Dengan Tata Cara Pembuatan Akta PPAT	Tesis	1. Apa bentuk-bentuk dari pembuatan akta jual beli tanah yang tidak sesuai dengan tata cara pembuatan akta PPAT? 2. Apa factor-faktor yang menyebabkan terjadinya pembuatan akta jual beli tanah yang tidak sesuai dengan tata cara pembuatan akta PPAT? 3. Apa akibat hukum dari akta jual beli tanah yang tidak sesuai dengan tata cara pembuatan akta PPAT tersebut?

¹³ Abdul Hadi, "Jual Beli Tanah Hak Milik Tanpa Melalui PPAT", dikutip dari <https://www.google.co.id/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://repository.unair.ac.id/12290/2/FULLTEXT.pdf&ved> <diunduh tanggal 25 desember 2017>

¹⁴ Akmelen Zulda Putra, "Akibat Hukum Dri Pembuatan Akta Jual Beli Tanah Yang Tidak sesuai Dengan Tata Cara Pembuatan Akta PPAT" https://www.google.co.id/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://eprints.undip.ac.id/24115/1/Akmelen_Zulda_Putra.pdf&ved <diunduh pada tanggal 14 januari 2018>

hati.¹⁵ Metode bertujuan untuk menemukan, merumuskan, menganalisis maupun memecahkan masalah-masalah tertentu yang dianggap menarik untuk diteliti serta dapat menarik kesimpulan berdasarkan pembahasan yang diuraikan.¹⁶

1.6. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan jenis penelitian empiris yang mengkaji dan menganalisa tentang perilaku hukum individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum dan sumber data yang digunakan berasal dari data primer dan data sekunder.¹⁷ Penelitian hukum empiris digunakan pada penulisan ini dikarenakan untuk mengetahui secara langsung jual beli tanah hak milik tanpa pejabat pembuat akta tanah di Kelurahan Kalikedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya.

1.6.1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam skripsi ini adalah metode pendekatan *live-case study*. Pendekatan *live-case study* adalah pendekatan studi kasus dalam peristiwa hukum yang dalam keadaan yang sedang berlangsung atau belum berakhir.¹⁸ Dalam penelitian ini kasus peristiwa hukum yang terjadi sedang berlangsung atau belum berakhir.

1.6.2. Lokasi dan Informasi

Penelitian ini dilakukan di jl. Rambutan Kelurahan Kali Kedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya. Informasi kunci dalam penelitian ini disarikan dari hasil wawancara, Pihak kedua atas nama Rasiti, Badan Pertanahan

¹⁵ Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, 1984, hlm. 6

¹⁶ *Idem.*, hlm. 13

¹⁷ Salim Hs dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta, 2014, hlm. 20.

¹⁸ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, 2004, hlm. 49

Nasional atas nama R. Widodo Agus Purwanto, Notaris atas nama Gatot Prakarsa S.H., Perangkat Kelurahan Kalikedinding atas nama Agus selaku pemerintahan.

1.6.3. Jenis Data

Data primer adalah data yang berasal dari lapangan, data yang diperoleh itu adalah data dari narasumber yang dipercaya yang terkait secara langsung dengan masalah. Bahan hukum primer yang akan digunakan untuk penelitian ini adalah pengamatan secara langsung di lapangan dengan cara wawancara narasumber yang dipercaya yang terkait dengan masalah yaitu PihakKedua dan perangkat Kelurahan Kalikedinding.

Data sekunder adalah data yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, bahan hukum sekunder yang akan digunakan untuk penelitian adalah Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, KUH Perdata, buku-buku, dokumen dan hasil-hasil penelitian yang ada kaitannya dengan penulisan penelitian tentang jual beli tanah hak milik tanpa Pejabat Pembuat Akta Tanah.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data primer diperoleh dengan menggunakan teknik wawancara. Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mendapatkan keterangan tentang kehidupan manusia serta pendapat-pendapat mereka, kerana wawancara ini untuk penelitian yang sifatnya ilmiah.¹⁹ Sasaran dalam wawancara penelitian ini adalah para pihak yang melakukan transaksi dan saksi-saksi yang terkait dalam permasalahan ini.

¹⁹ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, 2013, hlm. 26.

Pengumpulan data sekunder dalam penelitian ini meliputi Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 Tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 24 Tahun 2016 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

1.6.5. Metode Pengolahan

Data diolah dari hasil wawancara kemudian disarikan dan dapat ditarik kesimpulan tentang akibat pelaksanaan dan penyelesaian jual beli tanah hak milik tanpa pejabat pembuat akta di Kelurahan Kalikedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya.

1.6.6. Metode Analisa Data

Metode analisa data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif adalah suatu analisa dengan menggunakan cara pengumpulan data dan informasi yang diperoleh dari data primer dan data sekunder secara jelas.²⁰

Dari metode ini akan ditarik kesimpulan yang berkaitan dengan jual beli tanah tanpa Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kelurahan Kalikedinding Kecamatan Kenjeran Kota Surabaya.

²⁰ Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Jakarta, Penerbit Rajawali, 1997, hlm. 58