

# **KEABSAHAN DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM ATAS AKTA JUAL BELI DENGAN PEMALSUAN IDENTITAS PENGHADAP DAN KUASA YANG CACAT HUKUM**

**(Studi Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1979/K.Pdt/2016)**

**Latifah Puspa Herwido, Widodo Suryandono, Wirnanto Wiryomartani**

## **ABSTRAK**

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki kewenangan membuat akta, salah satunya perbuatan hukum jual beli. Pada praktiknya, Pejabat Pembuat Akta Tanah seringkali lalai dalam hal pemeriksaan identitas penghadap yang datang kepada PPAT, seperti kasus yang terdapat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1979/K.Pdt/2016, PPAT membuat Akta Jual Beli dengan dasar kuasa yang cacat hukum atau tidak berlaku untuk perbuatan hukum yang dicantumkan di dalam akta. Tidak hanya itu, penghadap yang datang ke PPAT bukan merupakan penghadap yang sebenarnya, terdapat unsur manipulasi atau pemalsuan. Akibatnya, permasalahan yang timbul dari putusan tersebut ialah keabsahan dari Akta Jual Beli yang dibuat berdasarkan kuasa yang cacat hukum dan identitas yang dipalsukan, kemudian pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional mengenai sertipikat yang sudah balik nama berdasarkan Akta Jual Beli. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian yuridis normatif, yang menitikberatkan pada penggunaan data sekunder dan bentuk penelitian yang digunakan adalah penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Dari hasil analisis dapat ditarik kesimpulan bahwa keabsahan Akta Jual Beli dengan pemalsuan identitas penghadap dan kuasa yang cacat hukum menjadi dapat dibatalkan. Akta Jual Beli berdampak pada peralihan hak dalam sertipikat, yaitu balik nama menjadi keliru dengan alas hukum yang tidak tepat. Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional ialah mengembalikan sertipikat ke keadaan semula.

**Kata Kunci: Akta Jual Beli, Kuasa**

## 1. PENDAHULUAN

Manusia sebagai makhluk individu mempunyai berbagai macam kebutuhan dalam hidupnya dimana kebutuhan tersebut kadangkala bertentangan dengan kebutuhan individu lainnya dan pertentangan tersebut dapat diselesaikan secara hukum. Maka dari itu, hukum sangat diperlukan untuk menciptakan ketertiban agar membentuk suatu masyarakat yang teratur. Salah satu kebutuhan yang sangat penting bagi masyarakat Indonesia adalah kebutuhan akan tanah yang dapat dijadikan sebagai tempat tinggal. Tanah tidak hanya merupakan tempat membangun rumah tinggal tetapi dari tanah kita juga mendapatkan bahan makanan, pakaian, serta kebutuhan lainnya yang bersifat primer. Untuk memperoleh hak kepemilikan atas suatu tanah dapat diperoleh dengan beberapa cara salah satunya dapat diperoleh melalui proses jual beli.

Dalam hukum, sederhananya proses jual beli merupakan praktik dari pembuatan kesepakatan/perjanjian yang mana selalu mempunyai konsekuensi hukum atas tindakan tersebut. Akan tetapi, proses tersebut diperbolehkan melewati ketentuan yang telah ada di yurisdiksi hukum Indonesia. Sederhananya, Jual beli merupakan salah satu cara dalam perolehan hak/peralihan hak, yang merupakan suatu perbuatan hukum dengan bertujuan memindahkan hak.<sup>1</sup> Pengertian jual beli tanah menurut Hukum Adat yaitu perbuatan hukum penyerahan Tanah untuk selama-lamanya dengan penjual menerima pembayaran sejumlah uang, yaitu harga pembelian.<sup>2</sup>

Untuk peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak karena lelang dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan suatu akta autentik yang dibuat oleh seorang pejabat umum yaitu PPAT.<sup>3</sup> PPAT diberikan kewenangan dalam membuat akta autentik mengenai perbuatan hukum yang dimaksud. Melalui akta-akta yang dibuat oleh atau dihadapannya, terkandung suatu beban dan tanggung jawab untuk menjamin kepastian hukum bagi para pihak. Fungsi Akta PPAT tersebut adalah sebagai alat bukti telah dilakukannya suatu perbuatan hukum dan dijadikannya dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak yang bersangkutan.<sup>4</sup>

Pengertian Akta PPAT terdapat di berbagai macam peraturan perundang-undangan maupun pengertian para ahli. Misalnya, pengertian Akta PPAT yang terdapat dalam Penjelasan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu:

“Akta PPAT merupakan alat membuktikan telah dilakukannya suatu perbuatan hukum. Oleh karena itu, apabila perbuatan hukum itu batal atau dibatalkan, akta PPAT

<sup>1</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), Hal. 37.

<sup>2</sup> R.D. Soepomo, *Hukum Perdata Adat Jawa Barat, Cetakan Ke-2*, (Jakarta: Penerbitan Djambatan, 1982), Hal. 126.

<sup>3</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Pendaftaran Tanah, PP Nomor 24 Tahun 1997, Ps. 37 ayat (1).

<sup>4</sup> Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Tanah Pejabat Pembuat Akta Tanah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), Hal. 75

yang bersangkutan tidak berfungsi lagi sebagai bukti perbuatan hukum tersebut. Dalam pada itu apabila suatu perbuatan hukum dibatalkan sendiri oleh pihak-pihak yang bersangkutan, sedangkan perbuatan hukum itu sudah didaftar di Kantor Pertanahan, maka pendaftaran itu tidak dapat dibatalkan. Perubahan data pendaftaran tanah menurut pembatalan perbuatan hukum itu harus didasarkan atas alat bukti lain, misalnya putusan Pengadilan atau Akta PPAT mengenai perbuatan hukum yang baru.”

Ada dua esensi dalam definisi Akta PPAT yang terdapat dalam Penjelasan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Yang pertama, Akta PPAT adalah sebagai alat pembuktian. Artinya, Akta PPAT tersebut sebagai bukti telah diadakannya perbuatan hukum tertentu antara para pihak mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun juga dapat dijadikan landasan bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan. Yang kedua, dalam Penjelasan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Akta PPAT memuat akibat hukum dari perbuatan hukum yang dilakukan antara para pihak.

Untuk menciptakan ketertiban dalam bidang pertanahan terutama dalam bidang penyelenggaraan Pendaftaran Tanah dan dalam pembuatan Akta autentik pemerintah dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disebut PPAT. Seperti definisi PPAT yang disebutkan sebagai pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebankan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>5</sup> Pengertian akta menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah surat ijazah, piagam, pengakuan, kesaksian, tanda bukti berisi pernyataan (keterangan, pengakuan, keputusan dan sebagainya) tentang peristiwa hukum yang dibuat menurut peraturan hukum yang berlaku, disaksikan dan disahkan oleh pejabat resmi.<sup>6</sup> Sedangkan arti dari surat itu sendiri berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kertas yang bertulis berbagai-bagai isi dan maksudnya.<sup>7</sup> Menurut Sudikno Mertokusumo, akta adalah suatu surat yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar daripada suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian.<sup>8</sup>

PPAT memiliki tugas untuk 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.<sup>9</sup> Undang-undang Pokok Agraria hadir, dengan berpedoman pada Pasal 33 ayat (3) Undang- undang Dasar Tahun 1945, yang dituangkan dalam Pasal 2

---

<sup>5</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, Ps. 1 ayat (4).

<sup>6</sup> Suharso dan Ana Retno Ningsih, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Semarang: Widya Karya, 2012), Hal. 639

<sup>7</sup> *Ibid.*, Hal. 506.

<sup>8</sup> Urip Santoso, Pejabat Pembuat Akta Tanah , Perspektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta Teknik Pembuatan Akta, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016 ), Hal.126.

<sup>9</sup> *Ibid.*, Hal. 97.

ayat (1) UUPA, yaitu: “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara”. Ayat tersebut mengandung makna bahwa negara atau pemerintah merupakan penguasa, pengatur, dan pengelola, dan mempunyai kewenangan untuk mendistribusikan hak atas tanah kepada rakyat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>10</sup> Sebagai contoh dari arti “menguasai” adalah melakukan pengaturan tentang pendaftaran tanah, dengan membuat aturan hukum berupa Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Permasalahan pertanahan merupakan isu yang selalu muncul dan selalu aktual dari masa ke masa. Bentuknya bisa berupa pengaduan masyarakat yang diajukan secara langsung, tertulis, ekspose di media cetak/elektronik, bahkan melalui aksi unjuk rasa, di samping juga melalui gugatan ke Pengadilan.<sup>11</sup> Tak jarang permasalahan yang diselesaikan pada ranah pengadilan berdampak pada pembatalan Akta yang merupakan dasar perolehan hak atas tanah. Menurut peraturan perundang-undangan dan literatur, bahwa faktor-faktor yang melatarbelakangi pembatalan perjanjian jual beli tanah yang diikat dengan akta jual beli yang dikeluarkan oleh PPAT adalah :

1. Tidak terpenuhinya persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang untuk jenis perjanjian formil, yang berakibat perjanjian batal demi hukum;
2. Tidak terpenuhinya syarat sah perjanjian;
3. Terpenuhinya syarat batal pada jenis perjanjian yang bersyarat;
4. Pembatalan oleh pihak ketiga atas dasar *actio pauliana*;

Namun, bila dilihat dari kewenangan PPAT dalam membuat Akta Jual beli tanah, maka faktor-faktor pembatalan perjanjian jual beli tanah meskipun telah memiliki Akta Jual Beli Tanah dari PPAT harus memperhatikan hal-hal :

1. Kedudukan atau status Penjual adalah pihak yang berhak menjual tanah;
2. Penjual adalah pihak yang berwenang menjual; dan
3. Pembeli pihak yang diperkenankan membeli tanah.

Hal ini tentunya berdampak pada proses pendaftaran tanah di kantor pertanahan, yang mendaftarkan Akta tersebut, terlebih lagi jika proses pendaftaran tanah telah selesai dilakukan. Seperti halnya yang terjadi pada kasus dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1979 K.Pdt/2016. Tanah atas Sertipikat Hak Milik nomor 678/Ciputat atas nama Zainabun Kurniadi. SHM 678/Ciputat. Pada awalnya dibeli oleh Ny. Timmers dan suaminya yang merupakan Warga Negara Asing, karena statusnya tersebut yang membuat Ny. Timmers dan suaminya tidak bisa memiliki hak milik atas tanah di Indonesia, kemudian dibuatlah perjanjian dengan Zainabun Kurniadi, yang merupakan sahabat dekatnya dengan maksud "meminjam" nama untuk legalitas diatas SHM. Bersamaan dengan perjanjian itu, dibuat juga surat kuasa nomor 1 yang dibuat dihadapan Notaris Adasiah Harahap, dari Zainabun yang menuliskan bahwa Ny. Timmers berhak untuk melakukan balik nama sertipikat jika sudah memiliki kewarganegaraan Indonesia. Suatu hari, sepeninggal Ny. Timmers, ditemukan fakta bahwa SHM 678/Ciputat telah balik nama ke atas nama Sarahtinah Hasan. Setelah diselidiki, diketahui peralihan hak tersebut didasari dengan Akta Jual Beli nomor 587/2006 yang dibuat dihadapan Alm. H. Dudung Abdullah SH. Setelah dikonfirmasi kepada Ny. Timmers, ia tidak pernah melakukan penandatanganan. Selain itu, dasar hukum bertindak Ny. Timmers dalam akta

---

<sup>10</sup> Pahlefi, "Analisis Bentuk-bentuk Sengketa Hukum Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria," *Hukum Forum Akademika*, Volume 25, Nomor 1, (Maret 2014), Hal. 140.

<sup>11</sup> *Ibid.*, Hal. 138.

menggunakan surat kuasa nomor 1 tersebut. Terjadi cacat hukum dalam peralihan hak dengan Akta Jual Beli dan proses balik nama pada Badan Pertanahan Kota Tangerang, sehingga pihak Zainabun Kurniadi menuntut pembatalan Akta Jual Beli dan pemulihan ke keadaan semula atas SHM nomor 678/Ciputat.

PPAT memegang peranan yang penting dalam proses peralihan hak atas tanah. Oleh karena itu, penguasaan PPAT dalam materi dan pemahaman mendalam tentang berbagai macam perbuatan hukum sesuai dengan perkembangan zaman. Dari kasus yang diuraikan, faktor yang membuat sengketa peralihan hak ialah kurangnya pemahaman PPAT berkaitan dengan landasan hukum mengenai penghadap yang tidak secara langsung datang atau dengan kuasa/perwakilan. Hal ini berkaitan dengan vitalnya wewenang dan tugas PPAT. Keabsahan perbuatan hukum dalam akta tentu sangat berpengaruh terhadap kekuatan hukum akta PPAT. Tidak sampai disitu, proses peralihan hak tersebut terus berjalan sampai pada pendaftaran hak di BPN Kota Tangerang. Berkas yang dibawa untuk didaftarkan yang berisi data yuridis lolos dari pemeriksaan sehingga balik nama bisa dilaksanakan dan telah selesai. Dimungkinkan juga terjadi kesalahan prosedur administrasi yang menimbulkan kerugian. Berdasarkan fakta-fakta diatas, dapat ditarik permasalahan mengenai keabsahan Akta Jual Beli yang dibuat oleh Alm. H. Dudung Abdullah, SH., dan pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional atas balik nama sertipikat yang peralihan haknya mengandung cacat hukum. Berdasarkan uraian singkat mengenai kasus yang telah terjadi tersebut maka disusunlah suatu karya tulis ilmiah dengan mengangkat judul "KEABSAHAN DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM ATAS AKTA JUAL BELI DENGAN PEMALSUAN IDENTITAS PENGHADAP DAN KUASA YANG CACAT HUKUM (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NO.1979 K.PDT/2016)"

## 2. PEMBAHASAN

### 2.1 Keabsahan Akta Jual Beli Dengan Pemalsuan Identitas dan Kuasa Yang Cacat Hukum Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1979 K/Pdt/2016

Perikatan secara garis besar dibagi atas dua bagian, yaitu pertama, perikatan pada umumnya, baik yang lahir dari perjanjian maupun yang lahir dari undang-undang dan yang kedua, adalah perikatan yang lahir dari perjanjian-perjanjian tertentu.<sup>12</sup> Perjanjian adalah suatu peristiwa di mana ada seorang berjanji kepada seorang lain atau dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal.<sup>13</sup> Terdapat beragam bentuk dari perjanjian, salah satunya ialah jual beli. Jual beli merupakan salah satu perbuatan hukum yang didasari persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang satu lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan, seperti yang dibunyikan dalam pasal 1457 KUH Perdata.

Perjanjian yang sah artinya perjanjian yang memenuhi syarat yang telah ditentukan oleh undang-undang, sehingga diakui oleh hukum. Menurut Pasal 1320 KUH Perdata untuk sahnya suatu perjanjian Jual beli tanah harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;

---

<sup>12</sup> Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.S. & Sakka Pati S.H., M.H., *Hukum Perikatan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), Hal.1

<sup>13</sup> Salim H.S, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat di Indonesia, Cet. 1*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2003), Hal. 16.

- c. Suatu hal tertentu;
- d. Suatu sebab yang halal

Syarat pertama dan kedua, disebut sebagai syarat subjektif karena berkaitan dengan orang-orang atau subjek yang mengadakan perjanjian. Apabila syarat subjektif tidak terpenuhi salah satu atau keduanya, maka perjanjian dapat dituntut pembatalannya atau dibatalkan. Sedangkan dua syarat terakhir, disebut sebagai syarat objektif, dan apabila syarat objektif tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut batal demi hukum. Pemenuhan dari keempat syarat tersebut sangat penting, karena merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi ketika membuat suatu perjanjian, karena tanpa syarat-syarat tersebut maka perjanjian dapat dianggap tidak pernah ada.

Perbuatan hukum yang turut serta dibuatkan akta autentik oleh Notaris dan PPAT adalah Jual Beli Hak Atas Tanah. Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada pihak yang mempunyai tanah untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang di dimilikinya. Pemilikan hak atas tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah dapat dilakukan melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum, pemindahan hak lainnya. Pasal 2 Ayat (2) Peraturan pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut: <sup>14</sup>

1. Jual Beli;
2. Tukar Menukar;
3. Hibah;
4. Pemasukan Dalam Perseroan (Inbreng);
5. Pembagian Hak Bersama;
6. Pemberian HGB atau Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik;
7. Pemberian Hak Tanggungan;
8. Pemberian Hak Membebaskan Hak Tanggungan.

Dalam melaksanakan tugasnya mengenai perbuatan hukum yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut, PPAT berwenang membuat akta autentik mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Dengan dibuatnya Akta PPAT, maka Akta PPAT tersebut dapat dijadikan landasan dan dasar hukum bagi para pihak dalam melakukan perbuatan hukum mengenai peralihan, pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dari pihak pertama kepada pihak kedua. Akta autentik sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-undang di buat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya.

Akta jual beli ditandatangani oleh para pihak yang membuktikan, bahwa telah terjadi pemindahan hak dari penjual kepada pembelinya dengan harganya, telah memenuhi syarat tunai dan menunjukkan secara nyata atau riil perbuatan hukum yang bersangkutan telah dilaksanakan. Akta tersebut membuktikan bahwa benar telah dilakukan perbuatan pemindahan hukum selama lamanya dan pembayaran harganya, karena perbuatan hukum yang dilakukan merupakan perbuatan hukum pemindahan

---

<sup>14</sup> Indonesia legal center publishing, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Jabatan Notaris Dan PPAT*, (Jakarta: CV. Karya Gemilang), Hal. 201.

hak, maka akta tersebut menunjukkan bahwa pembeli sebagai penerima hak yang baru.<sup>15</sup>

Adapun ketentuan-ketentuan dalam pembuatan Akta Jual Beli (AJB) adalah sebagai berikut:<sup>16</sup>

- 1) Pembuatan akta harus dihadiri oleh penjual dan calon pembeli atau orang yang diberi kuasa dengan surat kuasa tertulis jika dikuasakan.
- 2) Pembuatan akta harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua orang saksi biasanya dari perangkat desa jika melalui PPAT Sementara (camat) dan kedua pegawai dari Kantor PPAT Jika Melalui PPAT.
- 3) Pejabat pembuat Akta Tanah membacakan akta dan menjelaskan mengenai isi dan maksud pembuatan akta, termasuk juga menanyakan kepada kedua pihak apakah sudah lunas atau belum untuk transaksinya.
- 4) Bila isi akta telah disetujui oleh penjual dan calon pembeli maka akta ditandatangani oleh penjual, calon pembeli, saksi-saksi dan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- 5) Akta dibuat 2 lembar asli, satu lembar disimpan di Kantor PPAT dan satu lembar lainnya disampaikan ke Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran (balik nama).
- 6) Kepada penjual dan pembeli masing-masing diberikan salinannya. Apabila terdapat kesalahan pada pembuatan akta sebaiknya dilakukan penggantian atau perbaikan dengan melakukan pencoretan, yang kemudian tambahan kalimat dapat dilakukan pada lembaran yang kosong yang disahkan dengan paraf para penandatangan akta tersebut.

Dalam jual beli hak atas tanah penjual atau pembeli dapat bertindak sendiri atau melalui kuasa. Dalam hal penjual atau pembeli bertindak melalui kuasa, maka surat kuasa khusus untuk menjual harus ada, karena kuasa umum yang menurut lazimnya hanya untuk tindakan pengurusan tidak berlaku untuk menjual.<sup>17</sup> Bentuk kuasa harus tertulis, kuasa lisan sama sekali tidak dapat dijadikan dasar bagi jual beli tanah. Kuasa tersebut minimal dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang, atau sebaiknya akta kuasa tersebut dibuat dihadapan Notaris. Kuasa yang dibuat dibawah tangan yang tidak dilegalisasi tidak dapat dipakai sebagai dasar kuasa untuk melakukan jual beli.<sup>18</sup> Produk akta PPAT akan menimbulkan masalah apabila terdapat adanya penyimpangan syarat sahnya perjanjian jual beli tanah dan rumah serta adanya penyimpangan terhadap tata cara pembuatan akta yang menyangkut syarat materil (baik subyek maupun obyeknya) dan syarat formil (prosedur dan persyaratan).<sup>19</sup> Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pembuatan akta tersebut, PPAT harus memiliki prinsip kehati-hatian, terutama terhadap akta jual-beli yang merupakan akta otentik yang

---

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), Hal. 296.

<sup>16</sup> Widi Astuti, "Peralihan Hak Jual Beli Atas Tanah Sertifikat Hak Guna Bangunan Yang Telah Berakhir Masa Berlakunya Dengan Pengajuan Proses Balik Nama sertifikat Hak Atas Tanah," Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2011.

<sup>17</sup> Effendi Perangin, *Praktek Jual Beli Tanah*, cet. 3, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), Hal. 6.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), Hal. 77.

dijadikan dasar peralihan hak atas tanah yang bersertipikat dari nama penjual kepada nama pembeli.<sup>20</sup>

Perkembangan jenis aktifitas hukum yang terjadi di masyarakat, membuat kuasa untuk menjual kerap digunakan dalam kegiatan jual beli. Konsep kuasa secara umum terdapat pada Pasal 1792 KUHPerdara, yang menjelaskan bahwa sifat pemberian kuasa adalah mewakilkan atau perwakilan, dimana pemberi kuasa memberikan wewenang kepada penerima kuasa untuk mengurus dan melaksanakan kepentingan si pemberi kuasa. Mengenai kuasa menjual hak milik atas tanah harus ada akta kuasa yang sifatnya khusus untuk itu, kuasa itu harus tegas untuk menjual tanah yang dijual tersebut. Kuasa, yang secara khusus merupakan Kuasa untuk menjual, berisi tentang hal-hal yang diperjanjikan oleh para pihak yang bersifat pelimpahan kekuasaan, diantaranya mengatur mengenai hak dan kewajiban para pihak, apa yang harus dilaksanakan dan apa yang tidak boleh dilaksanakan, dalam hal ini Pihak Pertama sebagai pemberi kuasa yang memiliki wewenang secara hukum menjual sebidang tanah, memberikan kuasa kepada pihak kedua untuk mewakilinya menjalankan wewenang menjual sebidang tanah tersebut, yang diikuti dengan perbuatan hukum lain yang masih berkaitan dengan kegiatan jual beli itu.

Pada kasus yang terjadi dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1979 K/Pdt/2016, yang dipermasalahkan ialah keabsahan Akta Jual Beli antara Alm. Timmers Stermerdink Wilhelmina Cornelia (Alm. Timmers) dengan Sarahtinah Hasan (SH). Akta Jual Beli Nomor 587/2006 tertanggal 13 November 2006 yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Alm. H. Dudung Abdulah, SH., merupakan peralihan atas hak atas tanah Sertipikat Hak Milik (SHM) Nomor 678/Ciputat atas nama Zainabun Kurniadi (ZK), akan tetapi bangunan/rumah yang berdiri diatas hak milik tersebut dihuni oleh Alm. Timmers semasa hidupnya, yang merupakan sahabat dekat dari ZK. Dalam hal jual beli tanah, dapat dibuktikan dengan Akta jual beli yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Akta jual beli merupakan salah satu syarat pembuktian terjadinya peralihan hak atas tanah, yang didalamnya menyebutkan sumber data yuridis. Dan kewenangan dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menjelaskan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Kasus yang ada dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1979 K/Pdt/2016, yang bertindak sebagai penjual bukan merupakan pihak yang tertulis diatas Sertipikat hak atas tanahnya, yang artinya, Alm. Timmers bertindak berdasarkan kuasa dari pemilik formil Sertifikat. Fakta yang disebutkan dalam persidangan, membuktikan bahwa terdapat manipulasi atau penipuan dari pihak kedua/pembeli yang ada dalam Akta Jual Beli, yakni SH, yang menghadirkan sosok lain yang bukan merupakan Alm. Timmers saat menandatangani Akta Jual Beli, sehingga Alm. Timmers tidak tahu mengenai peralihan hak atas tanah tersebut. Atas perbuatan SH tersebut, ia dituntut melakukan perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum menurut M.A.

---

<sup>20</sup> Pandu Ismanto, *Tanah dan PPAT*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), Hal. 77.

Moegini Djodjodirdjo, adalah suatu perbuatan dapat dianggap sebagai perbuatan melawan hukum, kalau bertentangan dengan hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri atau bertentangan dengan kesusilaan yang baik atau bertentangan dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat mengenai orang lain atau benda. Adalah kealpaan berbuat, yang melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku atau melanggar kesusilaan ataupun bertentangan dengan kepatutan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat tentang orang lain atau barang.<sup>21</sup> Selain itu, Kuasa yang ditulis dalam Akta Jual Beli bukan merupakan Akta Kuasa yang dikhususkan untuk menjual, melainkan kuasa balik nama yang merupakan perjanjian asesoir dari perjanjian yang dibuat oleh suami Alm. Timmers, dengan persetujuan Alm. Timmers dan ZK.

Berkaitan jual beli hak atas tanah, Boedi Harsono, menyatakan bahwa ada 2 (dua) syarat yaitu syarat materiil dan syarat formil.<sup>22</sup> Untuk Syarat materiil menentukan sahnya jual beli tanah, yaitu:

- 1) Penjual berhak, berwenang dan boleh menjual atas tanah yang bersangkutan. Berhak dalam arti menguasai bidang tanah tersebut dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, juga aspek privat dan bersepek publik.
- 2) Pembeli memang berhak dan berwenang untuk membeli, artinya merupakan subyek hukum yang diperbolehkan untuk memiliki hak atas tanah yang dibelinya.
- 3) Adanya hak atas tanah yang dapat diperjual belikan karena memang milik sah penjual, tidak sedang berada dalam perselisihan. Adanya hak atas tanah yang dijadikan obyek jual beli, dan bidang tanah yang dijadikan obyek jual beli tidak dalam sengketa.<sup>23</sup>

Pertama, sebagaimana ketentuan pasal 1471 KUH Perdata bahwa jual beli atas barang orang lain adalah batal dan dapat memberikan dasar kepada pembeli untuk menuntut penggantian biaya, kerugian dan bunga, jika ia tidak mengetahui bahwa barang itu kepunyaan orang lain. Poin kedua, berkaitan dengan peraturan mengenai kepemilikan hak atas tanah di Indonesia, seperti, larangan warga negara asing untuk menguasai hak milik atas tanah atau hak guna bangunan dan larangan pembeli sebagai pembeli yang memiliki tanah melebihi luas batas pemilikan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Sementara yang ketiga, mengenai adanya kesepakatan para pihak (penjual dan pembeli) untuk melaksanakan jual beli hak atas tanah. Perihal kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya dalam jual beli hak atas tanah bermakna bahwa “para pihak yang membuat perjanjian telah sepakat atau ada persesuaian kemauan atau saling menyetujui kehendak masing-masing, yang dilahirkan oleh para pihak dengan tiada paksaan, kekeliruan atau

---

<sup>21</sup> M.A. Moegini Djodjodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Bandung: Alumni, 2002), Hal. 35.

<sup>22</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya)*, (Jakarta: Djambatan, 2008), Hal. 109.

<sup>23</sup> Hatta Isnaini Wahyu Utomo, “Hukum Tanah Nasional: Bahan Diskusi Dalam Persiapan Menghadapi Ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah 2017”, (makalah, disampaikan pada acara Persiapan Menghadapi Ujian PPAT 2017, Universitas Narotama Surabaya, Oktober 2017), hal. 186

penipuan”.<sup>24</sup> Dengan demikian dikatakan terdapat kata sepakat bagi yang membuat perjanjian apabila ada kemauan yang bebas dalam arti perjanjian dibuat tanpa adanya paksaan, penipuan maupun kekhilafan. Perihal sepakat dalam perjanjian, tunduk pada asas konsensual, maksudnya sepakat kedua belah pihak telah melahirkan perjanjian.

Selanjutnya mengenai syarat formil mengenai jual beli khususnya hak atas tanah berhubungan dengan prosedur jual beli hak atas tanah agar jual beli tersebut sah menurut hukum. Diundangkannya UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997) sebagai peraturan pelaksanaan, ketentuan hukum adat tersebut berlaku untuk jual beli hak atas tanah menurut UUPA dan mengingat Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 maka saat beralihnya hak atas tanah dari penjual kepada pembeli ialah ketika dilakukan jual beli oleh dan dihadapan PPAT. Akan tetapi karena tidak semua jual beli hak atas tanah dilakukan oleh dan dihadapan PPAT dan akta PPAT itu mengikat apabila jual beli telah memenuhi persyaratan materiil, maka beralihnya hak dalam jual beli hak atas tanah ialah ketika jual beli itu terjadi baik dilakukan oleh dan dihadapan PPAT dengan telah terpenuhinya syarat materiil jual beli tanah. Hal yang perlu diperhatikan ialah bahwa akta otentik merupakan akta yang mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak mengenai hal-hal atau peristiwa yang disebutkan dalam akta itu. Jadi yang dibuktikan secara mutlak adalah peristiwanya. Dalam konteks inilah lalu lahir ketentuan sebagaimana dalam penjelasan atas Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatakan bahwa:

“Akta PPAT merupakan alat untuk membuktikan telah dilakukannya suatu perbuatan hukum. Oleh karena itu, apabila perbuatan hukum itu batal atau dibatalkan, akta PPAT yang bersangkutan tidak berfungsi lagi sebagai bukti perbuatan hukum tersebut.”

PPAT diwajibkan memeriksa berkas sebelum dibuatnya akta, dokumen yang dibutuhkan PPAT dalam menyusun akta, diantaranya sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Data tanah, meliputi: Asli PBB 5 tahun terakhir berikut Surat Tanda Terima Setoran(bukti bayarnya), asli sertifikat tanah (untuk pengecekan dan balik nama), asli IMB (bila ada, dan untuk diserahkan pada Pembeli setelah selesai proses AJB), bukti pembayaran rekening listrik, telpon, air (bila ada), Jika masih dibebani Hak Tanggungan (Hipotik), harus ada Surat Roya dari Bank yang bersangkutan.
2. Data Penjual & Pembeli (masing-masing) dengan kriteria sebagai berikut:
  - a. Perorangan: Copy KTP suami isteri, Copy Kartu keluarga dan Akta Nikah, Copy Keterangan WNI atau ganti nama (bila ada, untuk WNI keturunan)
  - b. Perusahaan: Copy KTP Direksi & komisaris yang mewakili, Copy Anggaran dasar lengkap berikut pengesahannya dari Menteri kehakiman dan HAM RI, Rapat Umum Pemegang Saham PT untuk menjual atau Surat Pernyataan Sebagian kecil asset
  - c. Dalam hal Suami/isteri atau kedua-duanya yang namanya tercantum dalam sertifikat sudah meninggal dunia, maka yang melakukan jual beli tersebut adalah Ahli Warisnya. data-data yang diperlukan adalah: Surat Keterangan Waris (Untuk pribumi: Surat Keterangan waris yang

<sup>24</sup> Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, (Bandung: Alumni, 1989), Hal. 214

<sup>25</sup> Arif Darmawan dan Hanny Tristi Perdani, “Penyuluhan Tentang Prosedur Pengurusan Peralihan Hak Atas Tanah Karena Perbuatan Hukum,” *Inovasi dan Kewirausahaan*, Vol. 3 (Januari 2014), Hal. 15

disaksikan dan dibenarkan oleh Lurah yang dikuatkan oleh Camat dan Untuk WNI keturunan: Surat keterangan Waris dari Notaris, Copy KTP seluruh ahli waris, Copy Kartu keluarga dan Akta Nikah, Seluruh ahli waris harus hadir untuk tanda-tangan AJB, atau Surat Persetujuan dan kuasa dari seluruh ahli waris kepada salah seorang di antara mereka yang dilegalisir oleh Notaris, bukti pembayaran BPHTB Waris (Pajak Ahli Waris), dimana besarnya adalah 50% dari BPHTB jual beli setelah dikurangi dengan Nilai tidak kena pajaknya. Nilai tidak kena pajaknya tergantung dari lokasi tanah yang bersangkutan.

Pada kasus, putusan hakim pada tingkat kasasi ialah menetapkan kembali putusan yang dibunyikan pada tingkat Pengadilan Negeri yakni Nomor 305/Pdt.G/2013/PN.Tng, dalam pertimbangannya, hakim melihat dari pemenuhan syarat formil dan materil dari jual beli tanah. Melihat apakah para pihak yang melakukan transaksi adalah pihak-pihak yang memiliki kewenangan. Akta Jual Beli Nomor 587/2006 tertanggal 13 November 2006 yang dibuat dihadapan Alm. H. Dudung Abdulah, SH., mengenai peralihan hak atas tanah Nomor 678/Ciputat yang di Sertipikat tertulis atas nama Zainabun Kurniadi, yang artinya pemilik yang sah secara hukum ialah ZK, yang memiliki hak untuk melakukan perbuatan hukum atas hak milik sertipikat. Sementara dalam akta, Alm. Timmers bertindak berdasarkan Surat Kuasa Nomor 1 yang dibuat dihadapan Ny. Adasiah Harahap tertanggal 17 Januari 1985, yang merupakan lampiran yang tak terpisahkan dari Perjanjian antara Alm. Timmers dan suaminya dengan ZK, yang berisi persetujuan untuk balik nama SHM Nomor 678/Ciputat ke atas nama Alm. Timmers setelah Alm. Timmers menjadi warga negara Indonesia, yang sampai pada akhir hayatnya, Alm. Timmers masih sebagai warga negara Belanda. Hakim berpendapat bahwa jual beli tanah tidak memenuhi syarat formil sehingga harus dinyatakan batal demi hukum, karena jual beli tidak pernah terjadi dengan pemilik sah menurut hukum.

Dari uraian permasalahan kasus diatas, peralihan hak atas tanah dalam Akta Jual Beli Nomor 587/2006 tidak memenuhi syarat materil dari jual beli hak atas tanah, dimana Penjual bukan merupakan pihak yang berwenang secara yuridis, dasar bertindak Alm. Timmers bukan merupakan alas hukum yang tepat dan sesuai dengan perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta. Selain itu, perjanjian jual beli dalam akta tidak memenuhi syarat sah perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata, yakni melanggar syarat subjektif yang pertama. Jual beli dilaksanakan tanpa ada kesepakatan dari pihak-pihak yang disebutkan dan bertanda tangan. Persetujuan yang seolah-olah didapat saat penandatanganan Akta Jual Beli, diperoleh karena penipuan dalam bentuk pemalsuan pihak yang datang ke hadapan PPAT, yang sudah menjadi skenario dari pihak kedua, yakni SH. Oleh karena itu, pihak yang berwenang atas SHM Nomor 678/Ciputat yang menjadi objek jual beli, yaitu ZK tidak pernah mengetahui apalagi turut memberikan persetujuan dalam bentuk apapun terhadap peralihan hak atas tanah ini. Tidak adanya kata sepakat, membuat perjanjian ini tidak menimbulkan hubungan hukum apapun terhadap kedua belah pihak dan tidak dapat mengikat.

Oleh karena tidak terpenuhinya syarat subjektif perjanjian dari peralihan dalam Akta Jual Beli Nomor 587/2006, maka jual beli tersebut dapat dibatalkan oleh pihak yang dirugikan karena perbuatan hukum ini, yakni ZK. Pihak ZK menuntut Akta Jual Beli 587/2006 yang batal demi hukum, yang kemudian dikabulkan oleh hakim yang menyatakan bahwa Akta Jual Beli Nomor 587/2006 yang dibuat dihadapan Alm. H. Dudung Abdullah batal demi hukum. Selanjutnya putusan PN tersebut diperkuat dengan putusan Mahkamah Agung. Kurang tepatnya putusan hakim yang menyatakan batal demi hukum, mengingat pertimbangan hakim yang melihat syarat sah yang tidak

terpenuhi membuat perjanjian jual beli tersebut sehingga tidak dapat mengikat ialah kesepakatan yang merupakan syarat subjektif, sehingga keabsahan perjanjiannya ialah dapat dibatalkan, meskipun implikasi dari keduanya sama, yakni perjanjian jual beli berdasarkan Akta Jual Beli Nomor 587/2006 tidak sah dan tidak dapat berlaku bagi pihak yang terkait.

## **2.2 Tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Atas Kelalaiannya Dalam Pemeriksaan Dokumen Proses Balik Nama Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1979 K/Pdt/2016**

Tahapan peralihan hak selanjutnya setelah dibuatnya Akta PPAT sebagai tanda bukti yang sah mengenai perbuatan hukum peralihan hak atas tanah, ialah dengan mendaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hal ini berkaitan dengan tugas pokok dan kewenangan PPAT yang diatur dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, bahwa PPAT 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.<sup>26</sup> Pendaftaran tanah akan membawa akibat hukum berupa surat tanda bukti hak atas tanah yang disebut sebagai sertipikat tanah kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 tentang pendaftaran tanah bahwa:

“Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

Terdapat peraturan mengenai batas waktu pendaftaran tanah, dalam hal ini terkait akta yang diterbitkan oleh PPAT harus segera didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat paling lama 7 hari setelah akta itu ditandatangani oleh para pihak, 2 (dua) orang saksi, dan PPAT, sebagaimana dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa:

- (1) Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar;
- (2) PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada para pihak yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah ialah kegiatan yang memiliki tujuan yang diatur dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang ditindaklanjuti dengan Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (selanjutnya disebut PP 24/1997):

“untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, suatu rumah susun dan hak-hak lain yang

---

<sup>26</sup> Mustofa, *Tuntunan Pembuatan Akta-akta PPAT*, (Yogyakarta: Karya Media, 2010), Hal. 27

terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan”.

Presiden melalui Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015 menetapkan tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN merupakan badan pemerintah dalam tingkat pusat yang diberikan wewenang, tugas, fungsi dan tanggungjawab untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam bidang agraria dan tata ruang. Dalam menjalankan kebijakannya, BPN yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa.<sup>27</sup> Merujuk Pasal 2 Undang- Undang No. 5 Tahun 1960, dapat diketahui bahwa terdapat 3 (tiga) fungsi utama keagrariaan yang harus dijalankan oleh negara dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, yaitu:<sup>28</sup>

1. Mengatur dan Menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Permasalahan mengenai peralihan hak atas tanah yang berujung pada sengketa hingga ranah pengadilan, kerap kali terjadi di masyarakat, seperti halnya dalam permasalahan yang terdapat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1979 K/Pdt/2016. Pembuatan Akta Jual Beli yang mengandung cacat hukum, sampai pada proses balik nama sertipikat yang didasari dengan AJB tersebut. Sertipikat telah selesai proses dilaksanakan balik nama oleh SH, yang tidak diketahui oleh pemilik yang namanya tertulis dalam sertipikat yakni ZK. Indikasi kesalahan yang terjadi pada tatanan administrasi sebagai proses balik nama di Badan Pertanahan Nasional. Penyimpangan prosedur tersebut dapat disebut sebagai Maladministrasi. Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara dan pemerintah yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau imateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.<sup>29</sup>

Bagian yang terpenting dari berkas pendaftaran balik nama ialah akta sebagai tanda bukti peralihan hak, yang sudah seharusnya tidak boleh luput dari pemeriksaan. Dokumen yang perlu diserahkan untuk proses balik nama ialah sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a) Surat Pengantar dari PPAT yang dibuat rangkap 2 (dua).

---

<sup>27</sup> Prof. Ny. Arie Soekanti Hutagalung dan Markus Gunawan S.H., M.Kn., *Kewenangan Pemerintah di bidang Pertanahan*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), Hal. 39

<sup>28</sup> Adrian Sutedi, *Politik dan Kebijakan Hukum Pertanahan Serta Berbagai Permasalahan*, (Jakarta: BP. Cipta Jaya, 2015), Hal. 12.

<sup>29</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia, UU Nomor 37 Tahun 2008, Ps. 1 ayat (3)

<sup>30</sup> Areini Airin Mokoagow, “Proses Balik Nama Sertifikat Hak Milik Jual Beli Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960,” *Hukum Lex Privatum*, Vol. 4 (Juni 2017), Hal. 25

- b) Surat permohonan balik nama yang ditandatangani oleh pembeli atau Kuasanya jika dikuasakan.
- c) Asli dan Fotokopi Sertifikat Hak atas tanah.
- d) Akta Jual Beli (AJB) PPAT yang sudah lengkap.
- e) Fotocopy Kartu Tanda Penduduk (KTP) pembeli dan penjual yang masih berlaku dan di ligalisir pihak yang berwenang.
- f) Bukti pelunasan pembayaran Pajak Penghasilan (PPh).
- g) Bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
- h) Bukti pelunasan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan tahun Terakhir jika ada.

Adapun Proses pengurusan balik nama sertifikat di Kantor Pertanahan, akan diuraikan sebagai berikut:<sup>31</sup>

- 1) Setelah berkas disampaikan ke Kantor Pertanahan, Kantor Pertanahan memberikan tanda bukti penerimaan permohonan balik nama kepada PPAT, selanjutnya oleh PPAT tanda bukti penerimaan ini diserahkan kepada Pembeli.
- 2) Nama pemegang hak lama (penjual) di dalam buku tanah dan sertifikat dicoret dengan tinta hitam dan diparaf oleh Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk.
- 3) Nama pemegang hak yang baru (pembeli) ditulis pada halaman dan kolom yang ada pada buku tanah dan sertifikat dengan dibubuhi tanggal pencatatan dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk.
- 4) Dalam waktu 14 (empat belas hari) sampai maksimal 20 (dua puluh hari) pembeli sudah dapat mengambil sertifikat yang sudah beralih menjadi atas nama pembeli di Kantor Pertanahan.

Kelalaian BPN Kota Tangerang dalam kasus ini ialah mengenai cacat hukum yang terdapat dalam akta, yang seharusnya dapat menyebabkan berkas tidak bisa lolos untuk didaftarkan, karena berkaitan dengan dasar hukum bertindak pihak pertama yang keliru. Akibat balik nama SHM Nomor 678/Ciputat dengan didasari dengan AJB yang cacat hukum, maka timbul kerugian yang diderita oleh pemilik yuridis SHM tersebut, yakni ZK. Hal ini kemudian menyebabkan permasalahan/sengketa antara ZK dan SH. Oleh karena itu, pertanggungjawaban ada pada BPN sebagai pihak yang memiliki wewenang melaksanakan balik nama, yang akhirnya menjadi pihak yang turut dituntut dalam penyelesaian kasus ini.

Penyelesaian kasus pertanahan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan (selanjutnya disebut “Perkaban No. 11 Tahun 2016). Pasal 2 dari Perkaban No. 11 Tahun 2016) tersebut menyatakan bahwa:<sup>32</sup>

1. Penyelesaian Kasus Pertanahan, dimaksudkan untuk:
  1. mengetahui riwayat dan akar permasalahan sengketa, konflik atau perkara;

---

<sup>31</sup> Sabrina Ayu Andini, *Balik Nama Sertifikat Hak Milik*, (Surakarta: Fakultas Hukum UNM, 2015), Hal 47.

<sup>32</sup> Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016, Ps. 2

2. merumuskan kebijakan strategis penyelesaian sengketa, konflik atau perkara; dan
3. menyelesaikan sengketa, konflik atau perkara, agar tanah dapat dikuasai, dimiliki, dipergunakan dan dimanfaatkan oleh pemiliknya.
2. Penyelesaian kasus pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
3. Sengketa atau konflik yang menjadi kewenangan Kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi:
  1. kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan dan/atau perhitungan luas;
  2. kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan/atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat;
  3. kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah;
  4. kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar;
  5. tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan;
  6. kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
  7. kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti;
  8. kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan;
  9. kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin;
  10. penyalahgunaan pemanfaatan ruang; atau
  11. kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

Pihak yang menuntut penyelesaian kasus tanah ini, yakni ZK memilih menyelesaikan secara perdata. dari kasus ini, pertanggungjawaban pada BPN muncul karena terjadinya kesalahan pada administrasi pendaftaran peralihan hak. Kesalahan/kelalaian terletak pada kurang kehati-hatian BPN dalam pemeriksaan berkas dan menjalankan proses balik nama. Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.<sup>33</sup>

Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko. Dengan demikian dikenal dengan pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggungjawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Hal ini juga berkaitan dengan prinsip tanggungjawab yang harus diemban oleh pihak Kantor Pertanahan yang bersangkutan. Teori tanggung jawab administrasi yang terdiri tiga unsur yaitu:

---

<sup>33</sup> Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, terjemahan Somardi, (Jakarta: BEE Media Indonesia, 2007), Hal. 83

- a. Akuntabilitas, yakni kewajiban memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban;
- b. Responsibilitas, yakni konsep yang berkenaan dengan standar professional dan kompetensi teknik yang dimiliki administrator dalam menjalankan tugasnya;
- c. Responsivitas, yakni pertanggungjawaban dari sisi pelayanan yaitu seberapa jauh masyarakat melihat upaya para administrator menanggapi apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan masalah mereka.

Jadi hal ini terkait dengan kepekaan dalam memberikan pelayanan. Berdasarkan teori tanggungjawab administrasi, maka pihak pertanahan sebagai instansi yang menaungi segala pengurusan di bidang pertanahan yang harus bertanggungjawab atas kesalahan dari pihak Kantor Pertanahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.<sup>34</sup>

Pembatalan mengenai hak atas tanah maupun peralihannya, dapat dimintakan kepada pengadilan, dalam kasus ini, ZK telah menggugat BPN atas balik nama yang dilakukan atas sertipikat miliknya. Pembatalan atas peralihan hak dapat dilakukan dengan didasari putusan hakim. Terkait dengan perbuatan hukum dalam menerbitkan Keputusan Pembatalan Hak Atas Tanah diatur dalam Pasal 24 Perkaban No. 11 Tahun 2016 ayat (1) diatur:

"Setelah menerima Laporan Penyelesaian sengketa dan konflik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (5), Kepala BPN atau Menteri menyelesaikan Sengketa dan Konflik dengan menerbitkan:

1. Keputusan Pembatalan Hak Atas Tanah;
2. Keputusan Pembatalan Sertifikat;
3. Keputusan Perubahan Data pada Sertifikat, Surat Ukur, Buku Tanah dan/atau Daftar Umum lainnya; atau
4. Surat Pemberitahuan bahwa tidak terdapat kesalahan administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3)."

Bentuk pertanggungjawaban BPN Kota Tangerang ialah menjalankan putusan hakim yang mengadili kasus tanah. Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1979 K/Pdt/2016, hakim mengintruksikan BPN untuk memulihkan sertipikat ke keadaan semula, yaitu kembali keatas nama Zainabun Kurniadi.

### 3. PENUTUP

Dari pembahasan mengenai uraian kasus yang telah disampaikan, maka dapat ditarik kesimpulan dua pokok permasalahan, yaitu keabsahan Akta Jual Beli nomor 587/2006 tertanggal 13 November 2006 yang dibuat dihadapan PPAT, Alm. H. Dudung Abdulah, SH., selaku PPAT kota Tangerang mengandung cacat hukum karena didasarkan Surat Kuasa Nomor 1 yang dibuat dihadapan Ny. Adasiah Harahap tertanggal 17 Januari 1985. Selain itu, terdapat unsur mengenai perbuatan melawan hukum atas pemalsuan identitas oleh SH. Keabsahan Akta Jual Beli tersebut ialah dapat dibatalkan. Hal ini dikarenakan tidak terpenuhinya syarat subjektif dari syarat sah perjanjian sesuai dengan Pasal 1320 KUH Perdata, yakni tidak adanya kesepakatan dalam jual beli atas peralihan

---

<sup>34</sup> Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie S.H., dan M. Ali Syafaat, S.H., M.H., *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2006), Hal. 104.

hak atas tanah tersebut. Dengan analisis yang sama, hakim memberikan putusan berbeda dalam Putusan Mahkamah Agung nomor 1979 K.Pdt/2016 yang memutuskan bahwa Akta Jual Beli ialah batal demi hukum. Mengenai tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Kota Tangerang terhadap maladministrasi yang dilakukannya pada proses balik nama atas peralihan hak dalam Akta Jual Beli nomor 587/2006, berdasarkan gugatan ZK yang menuntut pemulihan ke keadaan semula, bentuk pertanggungjawaban BPN Kota Tangerang ialah mengembalikan sertifikat menjadi kembali ke atas nama Zainabun Kurniadi.

Berdasarkan simpulan diatas, maka penulis mencoba memberikan saran atas kasus dalam Putusan Mahkamah Agung nomor 1979 K.Pdt/2016. Terhadap permasalahan pertama, yakni cacat hukum dalam Akta Jual Beli yang berakibat pada keabsahan akta tersebut akibat tidak terpenuhinya syarat sah perjanjian, terdapat kesalahan PPAT karena tugasnya sebagai pejabat yang berwenang menuliskan perbuatan hukum jual beli dalam bentuk akta. Berangkat dari hal tersebut, sudah seharusnya dan sepatutnya PPAT dapat melihat dan memeriksa kembali data yuridis kelengkapan yang dibawa penghadap yang berkaitan dengan pembuatan akta. PPAT tidak hanya menerima dan langsung membuat begitu saja sesuai permintaan penghadap, jika terjadi kekurangan dan ketidaksesuaian maka PPAT wajib memberikan penyuluhan hukum kepada penghadap dan menolak untuk membuat akta atas perbuatan hukum tersebut, sampai syarat-syarat terpenuhi. Sementara, berkaitan dengan pemalsuan identitas penghadap, meskipun PPAT hanya bertanggungjawab sebatas kebenaran formal, namun kehati-hatian seorang PPAT yang mengedepankan insting harus terus ditingkatkan seiring dengan beragamnya bentuk kejahatan yang ada di kehidupan masyarakat. Hal ini bisa diwujudkan dalam bentuk pemeriksaan identitas yang diperketat dengan cara tertentu, seperti memeriksa Nomor Induk Kependudukan pada sistem Dukcapil, dan kecocokkan data lainnya.

Mengenai permasalahan yang ada dalam proses pada Badan Pertanahan Nasional, hal ini tentu sudah menjadi tugas dari kepala pimpinan yang berwenang di BPN untuk bisa meng-*upgrade* keilmuan pegawainya dengan ilmu-ilmu yang berkaitan dengan perbuatan hukum yang memerlukan pendaftaran pada BPN. Hal tersebut bisa diwujudkan dengan diselenggarakannya seminar/forum yang berisi tentang penyuluhan hukum dari narasumber yang ahli pada bidang terkait. Pemantauan dan pengawasan yang ketat terhadap kinerja pegawai BPN juga sangat diperlukan demi meminimalisir terjadi kesalahan administrasi yang berakibat fatal, yaitu kerugian yang sampai menimbulkan gugatan pada pengadilan.

## DAFTAR REFERENSI

### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]*, diterjemahkan oleh Prof. R. Subekti, S.H dan R. Tjitrosudibio, Jakarta: PT. Balai Pustaka, 2013

Indonesia. *Undang-Undang Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960

Indonesia. *Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia*, UU No. 37 Tahun 2008

Indonesia. *Peraturan Presiden tentang Badan Pertanahan Nasional*. Perpres No. 20 Tahun 2015

Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, PP Nomor 24 tahun 1997*, LN No. 59 Tahun 1997, TLN No. 3696

Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah*. PP No. 24 Tahun 2016

Indonesia, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan*. Nomor 11 Tahun 2016

### BUKU

Andini, Sabrina Ayu. *Balik Nama Sertifikat Hak Milik*. Surakarta: Fakultas Hukum UNM, 2015.

Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Syafaat. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2006.

Djodjodirdjo, M.A. Moegini. *Perbuatan Melawan Hukum*. Bandung: Alumni, 2002.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanannya*. Jakarta : Djambatan, 2003.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Djambatan, 2008.

H.S, Salim. *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat di Indonesia, Cet. 1*. Jakarta: Sinar Grafika, 2003.

H.S, Salim. *Teknik Pembuatan Akta Tanah Pejabat Pembuat Akta Tanah*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Hutagalung, Arie Soekanti dan Markus Gunawan. *Kewenangan Pemerintah di bidang Pertanahan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008

Indonesia legal center publishing, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Jabatan Notaris Dan PPAT*. Jakarta : CV.Karya Gemilang, 2009

Ismanto, Pandu. *Tanah dan PPAT*. Bandung: Refika Aditama, 2009.

Kelsen, Hans. *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, terjemahan Somardi. Jakarta: BEE Media Indonesia, 2007.

Miru, Ahmadi dan Sakka Pati. *Hukum Perikatan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

Mustofa. *Tuntunan Pembuatan Akta-akta PPAT*. Yogyakarta: Karya Media, 2010.

Perangin, Effendi. *Praktek Jual Beli Tanah*, cet. 3. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.

Salindeho, John. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, 1987

Santoso, Urip. *Pejabat Pembuat Akta Tanah, Perspektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta Teknik Pembuatan Akta*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.

Soepomo, R.D. *Hukum Perdata Adat Jawa Barat, Cetakan Ke-2*. Jakarta: Penerbitan Djambatan, 1982

Suharso dan Ana Retno Ningsih. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Semarang: Widya Karya, 2012

Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Sutedi, Adrian. *Politik dan Kebijakan Hukum Pertanahan Serta Berbagai Permasalahan*. Jakarta: BP. Cipta Jaya, 2015.

Syahrani, Riduan. *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*. Bandung: Alumni, 1989

## **ARTIKEL/JURNAL**

Darmawan, Arif dan Hanny Tristi Perdani, “Penyuluhan Tentang Prosedur Pengurusan Peralihan Hak Atas Tanah Karena Perbuatan Hukum,” *Inovasi dan Kewirausahaan*, Vol. 3 (Januari 2014).

Mokoagow, Areini Airin. “Proses Balik Nama Sertifikat Hak Milik Jual Beli Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960,” *Hukum Lex Privatum*, Vol. 4 (Juni 2017).

Pahlefi, "Analisis Bentuk-bentuk Sengketa Hukum Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria," *Hukum Forum Akademika*, Volume 25, Nomor 1 (Maret 2014).

Utomo, Hatta Isnaini Wahyu. "Hukum Tanah Nasional: Bahan Diskusi Dalam Persiapan Menghadapi Ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah 2017". Makalah, disampaikan pada acara Persiapan Menghadapi Ujian PPAT 2017, Universitas Narotama Surabaya, Oktober 2017.

#### **TESIS/DISERTASI**

Astuti, Widi. "Peralihan Hak Jual Beli Atas Tanah Sertifikat Hak Guna Bangunan Yang Telah Berakhir Masa Berlakunya Dengan Pengajuan Proses Balik Nama sertifikat Hak Atas Tanah". Tesis Magister Universitas Indonesia. Depok, 2011.