

FUNGSI AKTA JUAL - BELI TANAH
MENURUT PP 10/1961

O l e h :

ANA SILVIANA, S.H.

Diajukan untuk diskusi bagian
Keperdataan, tanggal 12 April 1995

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO .

1 9 9 5

FUNGSI AKTA JUAL - BELI TANAH

MENURUT PP 10/1961

I. PENDAHULUAN.

Tanah merupakan unsur yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Bahkan dapat dikatakan sesuatu yang sangat mendasar dalam kehidupan itu sendiri. Manusia berpijak di atas tanah, matipun tanahlah yang akan menyelimutinya.

Bagi bangsa Indonesia tanah adalah perkara hidup dan matinya. Dilihat sebagai warisan nenek moyang yang disakralkan, sebagai anugerah dari Tuhan Yang Maha Pencipta yang harus dipelihara sebaik-baiknya. Hal itu juga yang membuat bangsa Indonesia terus berjuang mengusir penjajah yang menguasai tanahnya. Pemerintahpun mengerti betapa pentingnya tanah sehingga telah mengaturnya dalam perundang-undangan.

Saat berlakunya UUPA, UU No. 5 tahun 1960, tanggal 24 September 1960 telah terjadi unifikasi hukum terhadap tanah di Indonesia. Membawa akibat tidak berlakunya lagi ketentuan hukum tanah yang bersifat dualisme, yaitu hukum tanah berdasarkan pada hukum Adat dan hukum tanah Perdata Barat di lain pihak.

Sebelum UUPA, pengertian jual-beli tanah didasarkan kepada dua ketentuan hukum, yaitu pengertian jual-beli menurut Hukum Perdata Barat dan pengertian jual-beli menurut hukum Adat. Menurut pasal 5 UUPA, hukum Adat adalah sebagai sumber utama bagi pembangunan Hukum Pertanahan Nasional, sehingga pengertian jual-beli tanah sekarang ini adalah harus pula diartikan sebagai perbuatan hukum penyerahan hak milik dari penjual kepada pembeli, pada saat itu juga pembeli menyerahkan harganya kepada penjual (Hukum Adat).

Dalam memenuhi kebutuhan masyarakat moderen yang terbuka, lembaga jual-beli tanah mengalami modernisasi dan penyesuaian, tanpa mengubah hakikatnya sebagai perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah dengan pembayaran harganya secara tunai, serta sifat dan cirinya sebagai perbuatan yang riil

dan terang. Jual beli tanah menurut PP 10/1961 harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Suatu perubahan yang bertujuan untuk meningkatkan mutu alat bukti perbuatan hukum yang dilakukan, yang menurut hukum Adatnya masyarakat yang terbatas lingkup personal dan teritorialnya, cukup dibuatkan aktanya oleh penjual sendiri dan diketahui oleh Kepala Desa / Adat.. Perubahan tata cara ini bukan meniadakan ketentuan Hukum Adat - yang mengatur segi materiil lembaga jual-beli tanah.¹⁾

Dengan berlakunya PP 10/1961 tentang Pendaftaran Tanah, pada pasal 19 didapatkan suatu perubahan tentang siapa yang harus membuat akta jual-beli tanah.

II. PERMASALAHAN.

Ketentuan pasal 19 berisi bahwa : Setiap perjanjian - yang bermaksud kemindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan harus dikukuhkan dengan akte yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria/sekarang Mendagri yaitu PPAT.

Dari isi pasal 19 tersebut di atas dapat diangkat permasalahan : Apa fungsi akta jual-beli tanah yang dibuat oleh PPAT ?

III. PEMBAHASAN.

A. PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT).

Pelaksanaan pemindahan hak atas tanah harus dibuat dengan akte yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT. (Isi Pasal 19-PP 10/1961)

PPAT adalah pejabat yang berwenang membuat akta-akta perjanjian yang bermaksud untuk memindahkan hak atas tanah,

1). Prof. Boedi Harsono, SH., Hukum Agraria Indonesia, Jilid I Penerbit Djambatan, 1994, hal. 173.

memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah dengan hak atas tanah sebagai tanggungan. Yang dapat diangkat sebagai PPAT diatur dalam Peraturan Menteri Agraria (PMA No. 10 tahun 1961, yang kemudian diubah dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.SK.19/DDA/1971 tentang Pembentukan Panitia Ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah, ialah :

- a. Notaris;
- b. Wakil Notaris;
- c. Bekas pegawai teknis Dirjen Agraria sekarang (BPN) yang oleh panitia dianggap cukup mempunyai pengetahuan yang berhubungan dengan peraturan pendaftaran tanah dan persoalan peralihan hak atas tanah;
- d. Sarjana hukum bekas pegawai negeri;
- e. Bekas pegawai pamong prajayang pernah menjabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah waktu tugas sebagai camat.

Mereka yang oleh panitia dinyatakan lulus ujian dapat diangkat sebagai PPAT oleh Mendagri cq. BPN.

Mengenai tugas seorang PPAT jelas tercantum dalam PMA No. 10 tahun 1961 tentang penunjukan pejabat yang dimaksudkan dalam pasal 19 PP No.10 tahun 1961, pasal 1 berbunyi : Untuk setiap Kecamatan atau daerah yang disamakan dengan itu (selanjutnya dalam peraturan ini disebut kecamatan), diangkat seorang pejabat yang bertugas membuat akta perjanjian yang dimaksudkan dalam pasal 19 PP 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya dalam peraturan ini disebut pejabat. Tugas PPAT :

1. Membuat akta tanah yang diatur dalam pasal 19 PP No.10 tahun 1961 antara lain :
 - a. Akta pemindahan hak atas tanah meliputi :
 - jual-beli tanah
 - hibah
 - tukar menukar tanah
 - b. Akta pembebanan hak tanggungan yaitu :
 - hipotik
 - Crediet Verband (CV)
- Setelah berlakunya UUHT diganti dengan akta hak Tanggungan.

c. Akta gadai tanah.

d. Akta pemberian hak baru atas tanah.

Di dalam praktek PPAT hanya membuat akta pemindahan hak atas tanah dan akta pembebanan hak tanggungan. Untuk gadai tanah umumnya dilaksanakan secara lesan sedangkan pemberian hak baru atas tanah belum ada peraturan pelaksanaannya, sehingga PPAT belum bisa melaksanakannya.

2. UU No. 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun. PPAT membuat akta Fidusia. Sebelumnya dibuat oleh Notaris, akan tetapi setelah keluarnya UUHT lembaga Fidusia atas tanah dihapus diganti dengan lembaga hak tanggungan.
3. Memberi nasihat pada kliennya yang akan melaksanakan pembuatan hukum agar aktanya tidak melanggar hukum.

Pada dasarnya daerah kerja PPAT ialah wilayah kecamatan. Akan tetapi dalam hal-hal tertentu seorang PPAT dapat diberi daerah kerja lebih dari satu kecamatan. Demikian juga dapat diangkat lebih dari satu PPAT untuk satu Kecamatan.

Seorang PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai tanah-tanah yang terletak dalam daerah kerjanya. Dalam hal tertentu dengan ijin Kepala BPN, seorang PPAT dapat membuat akta mengenai tanah yang tidak terletak dalam daerah kerjanya, misal dalam hal pembebanan Hak Tanggungan atas beberapa bidang tanah yang letaknya diberbagai kecamatan.²⁾

Camat karena jabatannya diangkat sebagai PPAT. Selama untuk suatu kecamatan belum diangkat seorang PPAT, maka Camat karena jabatannya menjadi PPAT - sementara. Hal itu berlaku juga jika PPAT yang diangkat mempunyai daerah kerja yang meliputi lebih dari satu kecamatan.

Jika untuk kecamatan itu telah diangkat seorang PPAT maka Camat yang bersangkutan tetap menjadi PPAT sementara, sampai ia berhenti menjadi Camat dari kecamatan tersebut. Dan penggantinya tidak lagi menjabat PPAT.

2). Efendi Perangin, SH. Hukum Agraria di Indonesia. Suatu telaah dari sudut Praktisi Hukum, CV Rajawali, 1986, hal.4.

B. FUNGSI AKTA JUAL - BELI TANAH YANG DIBUAT OLEH PPAT.

Apakah akibat hukumnya jika jual-beli tanah tidak dilakukan di hadapan PPAT seperti dirumuskan oleh pasal 19 PP No.10 tahun 1961 ?

Dalam hal ini ada pendapat-pendapat yang berbeda :³⁾

- a. Ada yang berpendapat bahwa pasal 19 yang mengharuskan jual-beli tanah dibuktikan dengan akta PPAT itu, pada hakikatnya memuat juga keharusan bahwa jual-beli itu dilakukan dihadapan pejabat tersebut. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka perbuatan yang tidak dilakukan dimuka PPAT bukanlah jual-beli yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada pembeli. Dalam hubungan ini maka pasal 43 yang berfungsi sebagai sanksi dari pada ketentuan pasal 19 itu, harus dianggap sebagai petunjuk bahwa ketentuan tersebut merupakan peraturan yang diadakan dari ketertiban umum (openbareorde), yang kalau dilanggar membawa akibat bahwa perbuatan yang diadakan tidak akan menimbulkan akibat hukum yang dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, tegasnya tidak akan melahirkan jual-beli. Paling jauh baru menimbulkan perjanjian akan jual-beli, yang perlu diikuti jual-beli yang sebenarnya yang harus dilakukan dimuka PPAT.
- b. Pendapat lain, bahwa pasal 19 itu diadakan dalam rangka acara pendaftaran pemindahan hak atas tanah, yang bertujuan memberikan alat pembuktian yang kuat kepada pembeli untuk dapat mendaftar atau mencatat peralihan sesuatu hak atas tanah oleh pendaftaran yang diperlukan bukti : bahwa memang benar telah dilakukan jual-beli. Menurut pasal 19 bukti itu harus berupa akta yang dibuat oleh PPAT. Dengan sendirinya PPAT hanya akan membuat akta jual-beli nya dilakukan dihadapannya. Tetapi biarpun demikian hal itu tidak berarti bahwa jika tidak dilakukan dihadapan PPAT suatu jual-beli tanah yang memenuhi syarat materil

3). Boedi Harsono, SH. UUPA, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid. II bagian. 1 hal. 167-168.

(baik mengenai penjual, pembeli maupun tanahnya) menjadi tidak sah, artinya bukan perbuatan hukum yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada pihak yang telah membayar harganya. Pasal 19 tidak menentukan demikian, dan andaikata ada ketentuan demikian, masih pula diragukan apakah akan mempunyai kekuatan hukum karena hal itu harus diatur dengan UU. Pasal 43 dan 44 - pun tidak memuat ketentuan bahwa jika terjadi pelanggaran yang dimaksudkan, jual-beli menjadi tidak sah. Pasal-pasal tersebut diadakan dengan tujuan agar mereka yang bersangkutan menolak untuk berbuat demikian, dengan harapan supaya semua jual-beli dilakukan disepan PPAT. Atas dasar pertimbangan itulah maka biarpun tidak dilakukan dimuka PPAT (dan dengan demikian tidak dibuatkannya oleh PPAT) akan tetapi kalau syarat yang bersifat materiil dipenuhi, jual-beli adalah sah artinya mengakibatkan beralihnya hak yang bersangkutan kepada pembeli.

Pasal 19 PP 16/1961 diadakan dalam rangka acara pendaftaran pemindahan hak atas tanah, yang bertujuan untuk memberikan alat pembuktian yang kuat kepada pembeli. Karena untuk dapat mendaftar atau mencatat peralihan sesuatu hak atas tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan diperlukan suatu bukti bahwa memang benar telah dilakukan jual-beli. Menurut pasal 19 bukti itu harus berupa akta yang dibuat oleh PPAT.

Sedangkan pasal 43 dan 44 memuat sanksi dari pada ketentuan pasal 19 tersebut, tidak memuat ketentuan bahwa jika terjadi pelanggaran yang dimaksud, jual-beli menjadi tidak sah. Pasal-pasal tersebut diadakan dengan tujuan agar mereka yang bersangkutan menolak untuk melaksanakan jual-beli dengan harapan supaya semua jual-beli dilakukan dihadapan PPAT.

Atas dasar pertimbangan ini, maka biarpun tidak dilakukan dihadapan PPAT (tidak dibuatnya akta oleh PPAT) kalau syarat materiil dipenuhi, jual-beli adalah sah, artinya mengakibatkan beralihnya hak kepada pembeli.

Kesulitan yang timbul bagi pembeli apabila jual-beli yang tidak dibuktikan dengan akta PPAT adalah :⁴⁾

1. Pembeli mungkin akan mengalami kesukaran untuk membuktikan haknya atas tanah yang telah dibelinya.
2. Tanpa adanya akta PPAT, tidaklah mungkin untuk memperoleh izin pemindahan hak dari instansi agraria yang berwenang.
3. Kepala Kantor Pendaftaran Tanahpun menolak untuk melakukan pencatatan peralihan haknya.

Bagaimana kalau meminta eigendom uitwyzing / milik - uitwyzing yaitu meminta kepada Pengadilan agar jual-beli tanah dinyatakan sah menurut hukum dan dinyatakan pula ia sebagai pemilik yang sah dari tanah yang dibelinya itu ?

Hukum Agraria kita sekarang tidak mengenal lembaga tersebut di atas. Dimana di luar sengketa tidak lagi dapat diminta di Pengadilan agar yang bersangkutan dinyatakan sebagai pemilik dari suatu bidang tanah.⁵⁾

Namun apabila terjadi sengketa diantara para pihak, yang bersangkutan dapat meminta Pengadilan agar jual-beli tanah tersebut dinyatakan sah menurut hukum dan sebab itu ia dinyatakan sebagai pemilik tanah yang bersangkutan.

Dapatkah ia dengan keputusan itu datang kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah untuk meminta agar diselenggarakan pencatatan peralihan haknya ?

Dalam hal ini, menurut Pengadilan jual-belinya telah terjadi, yang berarti bahwa haknya sudah beralih kepada pembeli. Mengingat bahwa fungsi akta PPAT adalah untuk membuktikan bahwa benar telah terjadi jual-beli tanah yang disebutkan di dalamnya, sedang jual-beli dalam kasus ini telah terbukti dalam keputusan pengadilan, maka tidak ada keberatan bagi Kepala KPT untuk menyelenggarakan pencatatan peralihan haknya.

4). Efendi Perangin, SH. Loc. cit. hal. 29.

5). Achmad Chulaemi, SH. Hukum Agraria. Perkembangan, Macam-macam hak atas tanah dan pemindahannya, FH UNDIP, 1996, hal. 124.

lihan haknya kepada pembeli.

Kegiatan Pendaftaran Tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Kewajiban mendaftar di Kantor Pertanahan adalah agar pembeli mendapat alat bukti yang kuat sebagai pemilik tanah yang baru, yaitu sertifikat atas namanya.

Jual-beli tanah yang dilakukan dihadapan PPAT menurut PP 10/1961 diwajibkan untuk dilanjutkan dengan pendaftaran di Kantor Pertanahan untuk mendapatkan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat. Sehingga Kantor Pertanahan hanya dapat melayani pencatatan peralihan haknya apabila disertai dengan akta jual-beli yang dibuat oleh PPAT.

Kesulitan praktis yang dihadapi dalam menyelenggarakan pencatatan peralihan hak tersebut adalah, jadi tanahnya sudah dibukukan (sudah bersertifikat), tetapi sertifikat itu tidak diserahkan kepada pembeli.

Untuk menghindari kesulitan tersebut maka sebaiknya pengadilan menyerahkan sertifikat hak tanahnya (apabila terjadi sengketa tentang sah/tidaknya jual-beli menurut hukum) yang tentunya merupakan salah satu bukti dalam perkara yang bersangkutan kepada pembeli, sungguhpun masih tercatat atas nama penjual. Dalam hal jual-beli dilakukan dihadapan PPAT pemilik selaku penjualpun wajib menyerahkan sertifikat haknya kepada pembeli.

Andaikata kepala Kantor Pendaftaran Tanah berkeberatan untuk menerima suatu keputusan pengadilan sebagai pengganti akta PPAT, maka satu-satunya cara kemungkinan untuk dapat diselenggarakannya pencatatan peralihan hak itu adalah dengan jalan mengulangi jual-beli tersebut di hadapan PPAT.

Dalam hal ini kesulitan lain yang dihadapi adalah, jika penjual tidak ada lagi atau tidak bersedia untuk melakukan jual-beli ulang. Dengan demikian maka pembeli dan ahli warisnya, biarpun menurut hukum sudah menjadi pemilik tanah yang bersangkutan, tidak akan mungkin dapat mengalihkannya kepada pihak lain atau membebaninya dengan Hak Tanggungan.

IV. P E N U T U P.

Dari uraian tersebut di atas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut : Bahwa fungsi dari akta jual-beli tanah yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT ada 3 (tiga) :

1. Akta PPAT berfungsi sebagai "pembenar", yaitu bahwa benar telah terjadi pemindahan hak atas tanah dengan perubahan hukum jual-beli tanah antara penjual dan pembeli.
2. Hak atas tanah sudah berpindah dari penjual kepada pembeli secara Yuridis, setelah dibuatnya akta jual-beli.
3. Akta PPAT diadakan sebagai syarat untuk melakukan pendaftaran peralihan haknya di Kantor Pertanahan, karena tanpa akta dari PPAT Kantor Pertanahan tidak akan melayani.

==== \$\$ =====

DAFTAR PUSTAKA

- Chulaemi, Achmad, SH : Hukum Agraria. Perkembangan, Macam-Macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1996.
- * Harsono, Boedi, Prof. SH : Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid II, Djambatan, 1994.
- ----- , UUPA, Sejarah Penyusunan Ini Pelaksanaan-
Hukum Agraria, Jambatan, Bagian I dan II, Jilid I, 1972.
- Perangin, Efendi, SH : Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Praktisi Hukum, CV Rajawali , 1986.