

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu aset terpenting dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang memiliki nilai ekonomis, sosial, dan yuridis yang sangat fundamental. Dalam perspektif hukum agraria Indonesia, tanah tidak hanya dipandang sebagai benda ekonomi semata, melainkan juga memiliki dimensi sosial dan kultural yang sangat kuat, terutama dalam konteks pewarisan dan kepemilikan turun-temurun. Berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN) tahun 2023, dari total 128 juta bidang tanah di Indonesia, tercatat masih terdapat sekitar 46% atau sekitar 58,88 juta bidang tanah yang belum memiliki sertifikat hak atas tanah. Kondisi ini menunjukkan bahwa hampir setengah dari keseluruhan tanah di Indonesia masih berada dalam status yang rentan secara yuridis, khususnya dalam hal kepastian hukum kepemilikan. Fenomena tanah yang belum bersertipikat ini terutama banyak ditemukan pada tanah-tanah warisan yang telah diwariskan secara turun-temurun dalam keluarga, di mana proses pewarisan tersebut seringkali hanya dilakukan berdasarkan hukum adat atau hukum agama tanpa diikuti dengan proses administrasi pertanahan yang formal dan sistematis sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya.

Transaksi jual beli atas tanah warisan yang belum bersertipikat seringkali menjadi bom waktu bagi para pihak yang terlibat. Fakta di lapangan menunjukkan tren yang mengkhawatirkan, merujuk pada data Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri tahun 2022, sengketa di sektor ini melonjak 23% dibanding tahun sebelumnya. Mahkamah Agung pun mencatat angka yang senada, di mana sekitar 34% dari 8.427 perkara sengketa tanah berakar dari jual beli tanah yang tidak memiliki alas hak kuat. Jika dibandingkan dengan periode 2018 hingga 2020 yang hanya berada di angka 28%, terlihat jelas bahwa persoalan

ini bersifat sistemik. Tren yang terus meningkat sejak periode 2018 ini mengisyaratkan adanya cacat struktural dalam praktik transaksi tanah di lapangan, sehingga menuntut ketegasan peran penegak hukum, Notaris, hingga PPAT.

Jika merujuk pada tata hukum agraria nasional, pondasi utama dari setiap transaksi pertanahan bermuara pada UUPA. Pasal 5 UUPA secara sadar memberikan ruang bagi hukum adat, asalkan ritmenya tetap sejalan dengan kepentingan negara. Meski demikian, ada pengecualian yang lebih ketat terkait pemindahan hak milik, termasuk di dalamnya proses jual beli. Berdasarkan Pasal 26 ayat (1) UUPA, prosedur peralihan hak ini memerlukan campur tangan Peraturan Pemerintah. Hal ini diwujudkan melalui ketentuan PP Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997 jo. PP No. 18 Tahun 2021). Berdasarkan hal ini perlu digarisbawahi satu syarat mutlak yaitu sah atau tidaknya sebuah transaksi di mata hukum sangat bergantung pada keterlibatan PPAT serta pendaftaran resmi di Badan Pertanahan Nasional. Namun dalam praktiknya, terutama di daerah-daerah pedesaan dan wilayah yang masih kental dengan tradisi hukum adat, jual beli tanah warisan yang belum bersertipikat seringkali dilakukan secara di bawah tangan atau hanya dengan akta jual beli yang dibuat oleh pejabat desa seperti kepala desa atau camat, tanpa melibatkan PPAT dan tanpa didaftarkan ke kantor pertanahan.

Keberadaan notaris dan PPAT dalam transaksi jual beli tanah memiliki peran yang sangat krusial dan strategis dalam memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN), notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Sementara itu, PPAT berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk

membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Notaris dan PPAT memegang peran sangat penting ketika terjadi peralihan hak atas tanah warisan yang belum bersertipikat. Tanggung jawab mereka bukan sekadar urusan administratif pembuatan akta jual beli semata. Lebih dari itu, pejabat terkait dituntut untuk terjun langsung memverifikasi keabsahan alas hak dan status hukum para pihak yang bertransaksi. Langkah preventif ini wajib dilakukan guna menjamin kelancaran transaksi sesuai koridor hukum, sekaligus menutup celah kerugian bagi ahli waris lain yang mungkin masih memiliki klaim atas tanah tersebut. Namun demikian, dalam praktiknya seringkali ditemukan berbagai kendala dan permasalahan yang dihadapi oleh notaris dan PPAT dalam melaksanakan tugasnya, terutama berkaitan dengan keterbatasan data dan informasi tentang status kepemilikan tanah yang belum terdaftar, serta kompleksitas permasalahan hukum adat dan hukum waris yang berlaku dalam masyarakat.

Perlindungan hukum bagi pembeli atau konsumen tanah warisan yang belum bersertipikat merupakan isu yang sangat krusial mengingat pembeli berada dalam posisi yang rentan terhadap berbagai risiko hukum. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Hukum Agraria Universitas Indonesia tahun 2022, ditemukan bahwa dari 500 kasus sengketa tanah yang dianalisis, sekitar 67% pembeli tanah yang belum bersertipikat mengalami kerugian baik materiil maupun immateriil karena berbagai permasalahan seperti adanya klaim kepemilikan dari pihak lain, tanah yang diperjualbelikan ternyata masih dalam sengketa, atau tanah tersebut ternyata merupakan tanah negara atau tanah ulayat yang tidak dapat diperjualbelikan. Kerugian yang dialami pembeli tidak hanya berupa kehilangan uang yang telah dibayarkan untuk membeli tanah, tetapi juga biaya-biaya yang telah dikeluarkan untuk keperluan gugatan hukum, serta kerugian immaterial berupa stress, gangguan psikologis, dan hilangnya kepercayaan terhadap sistem hukum. Dalam perspektif hukum perlindungan konsumen, meskipun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak

secara khusus mengatur tentang transaksi jual beli tanah, namun prinsip-prinsip perlindungan konsumen seperti hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur, serta hak untuk mendapatkan kompensasi atau ganti rugi jika dirugikan, seharusnya juga dapat diterapkan dalam konteks jual beli tanah untuk melindungi kepentingan pembeli sebagai pihak yang potensial dirugikan.

Kerumitan peralihan hak atas tanah waris yang belum terdaftar ini semakin bertambah ketika dibenturkan dengan kemajemukan sistem hukum waris di Indonesia. Secara yuridis maupun empiris, kita mengakui keberlakuan hukum waris adat, hukum waris Islam yang diatur dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI), dan hukum waris perdata Barat yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Karena ketiga rezim hukum ini memiliki parameter yang berbeda-beda, implikasi yang ditimbulkannya pun sangat kompleks. Perbedaan sistem ini memicu kebingungan struktural, terutama saat harus menetapkan legitimasi ahli waris, menghitung takaran hak masing-masing pihak, hingga menunjuk pihak yang memiliki kapasitas legal untuk memindahtangankan tanah peninggalan tersebut. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia Pengadilan Agung RI tahun 2023, ditemukan bahwa 42% sengketa tanah warisan yang masuk ke pengadilan berkaitan dengan perselisihan tentang siapa yang berhak sebagai ahli waris dan berapa bagian warisannya, yang kemudian berdampak pada keabsahan jual beli tanah warisan yang telah dilakukan oleh salah satu ahli waris tanpa persetujuan ahli waris lainnya. Kondisi ini semakin diperparah dengan fakta bahwa banyak masyarakat Indonesia, terutama di daerah pedesaan, yang tidak memahami dengan baik ketentuan hukum waris yang berlaku, sehingga seringkali terjadi pembagian warisan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum atau bahkan tidak dilakukan pembagian warisan secara formal sama sekali, dimana tanah warisan tersebut hanya dikuasai oleh salah satu ahli waris berdasarkan kesepakatan keluarga secara lisan tanpa ada dokumen tertulis yang sah.

Dari pemaparan latar belakang di atas, jelas terlihat bahwa persoalan sah atau tidaknya jual beli tanah warisan yang belum bersertipikat bukanlah perkara sederhana. Ini adalah isu hukum yang berlapis dan menyentuh banyak sisi sekaligus, sehingga membutuhkan telaah yuridis yang benar-benar serius dan menyeluruh. Kerumitannya tidak hanya berpusat pada hukum agraria atau hukum waris semata, melainkan juga menyentuh ranah hukum notariat, perlindungan konsumen, hingga administrasi negara. Di sinilah peran Notaris dan PPAT menjadi begitu penting. Sebagai pejabat umum yang diberi mandat untuk menerbitkan akta autentik dalam transaksi tanah, keduanya sesungguhnya memegang posisi kunci, baik dalam melindungi hak pembeli maupun dalam mencegah munculnya sengketa di kemudian hari. Sayangnya, di lapangan, berbagai hambatan masih kerap menghalangi Notaris dan PPAT dalam menjalankan fungsi tersebut secara optimal. Itulah mengapa penelitian ini dipandang mendesak dan relevan untuk dilakukan. Penelitian ini akan mengupas secara mendalam landasan hukum serta tolok ukur keabsahan jual beli tanah warisan tanpa sertipikat dalam sistem hukum Indonesia, memetakan berbagai persoalan hukum yang muncul dari praktik tersebut, sekaligus mengkaji sejauh mana peran Notaris dan PPAT dalam meredam potensi sengketa serta memberikan perlindungan nyata bagi pembeli. Pada akhirnya, penelitian ini diharapkan mampu melahirkan rumusan hukum yang memberikan kepastian sekaligus perlindungan yang sungguh-sungguh bagi semua pihak yang terlibat.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti adalah:

1. Apa dasar hukum dan kriteria keabsahan jual beli tanah warisan yang belum bersertipikat menurut sistem hukum Indonesia?
2. Mengapa muncul permasalahan hukum terkait keabsahan jual beli tanah warisan yang belum bersertipikat dan bagaimana peran notaris dan PPAT dalam mencegah sengketa?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.1.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menemukan dasar hukum serta kriteria keabsahan jual beli tanah warisan yang belum bersertipikat menurut sistem hukum Indonesia.
2. Untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan menemukan faktor-faktor yang menyebabkan munculnya permasalahan hukum terkait keabsahan jual beli tanah warisan yang belum bersertipikat.

1.1.2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum di Indonesia, khususnya dalam bidang: Hukum Agraria, Hukum Waris, Hukum Notariat dan Jabatan PPAT, Hukum Perlindungan Konsumen.

2. Manfaat Praktis

Selain manfaat teoritis, hasil penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan sumbangan secara praktis kepada berbagai pihak yang berkepentingan, yaitu: Bagi masyarakat umum dan calon pembeli tanah, bagi penjual tanah warisan, bagi notaris dan ppat, bagi kantor pertanahan/Badan Pertanahan Nasional (BPN), bagi aparat penegak hukum.