BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya, Indonesia adalah negara yang sangat menjunjung tinggi hukum dan berpijak serta berdiri tegak di atas hukum. Pernyataan ini terlihat pada Pasal 1 Ayat (3) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Seiring dengan perkembangan negara Indonesia sejak zaman kemerdekaan hingga sekarang, prinsip-prinsip negara hukum Indonesia terus mengalami perubahan. Pengertian Indonesia sebagai negara hukum dapat ditemukan dalam banyak tulisan atau pendapat-pendapat para ahli, sarjana maupun dalam kepustakaan hukum Indonesia. Dalam berbagai kepustakaan tersebut dapat dijumpai secara jelas pengertian negara hukum yang dikemukakan oleh para sarjana. Salah satunya adalah Muhammad Yamin[1] yang menyatakan pengertian mengenai negara hukum Indonesia sebagai berikut:

> "Negara hukum Indonesia merupakan negara hukum yang menjalankan pemerintahan yang tidak menurut kemauan orang-orang yang memegang kekuasaan, melainkan menurut aturan tertulis yang dibuat oleh badan-badan perwakilan rakyat yang terbentuk secara sah sesuai dengan asas *the laws and not men shall govern*."

[1] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Siguntang, 1971), hal.74.

Sementara itu, menurut Zairin Harahap negara hukum diartikan sebagai berikut: [2]

> "Negara hukum Indonesia adalah unik dan tidak sama dengan negara hukum lain. Hal ini dikarenakan negara hukum Indonesia memiliki ciri khas tersendiri dan dibangun berdasarkan atas cita hukum bangsa Indonesia sendiri, yaitu Pancasila. Untuk itu, Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, sehingga negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan sebagai Negara Hukum Pancasila."

Selain itu, Wiryono Projodikoro menjelaskan bahwa:[3]

> "Negara hukum sebagai negara dimana para penguasa atau pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas kenegaraan terikat pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku".

Joeniarto[4] mendefinisikan negara hukum sebagai "Negara dimana tindakan penguasanya harus dibatasi oleh hukum yang berlaku". Dengan adanya hukum, maka prinsip dalam negara hukum merupakan prinsip yang melandasi perlindungan hukum bagi rakyat. Menurut Jimly Asshiddiqie[5], prinsip negara hukum Indonesia dapat dibagi menjadi 12 (dua belas) macam, yaitu sebagai berikut:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
3. Asas Legalitas (*due process of law*);
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ eksekutif independen;

---

[2] Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi,* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hal.12.
[3] Wiryono Projodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik,* (Bandung: Eresco, 1971), hal. 10.
[4] Joeniarto, *Negara Hukum,* (Yogyakarta: Gadjah Maada, 1968), hal. 8.
[5] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 123-130.

6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan tata usaha negara;
8. Peradilan tata negara (*constitutional court*);
9. Perlindungan hak asasi manusia;
10. Bersifat demokratis (*democratische rechtsstaat*);
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*); dan
12. Transparansi dan Kontrol Sosial.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan "perangkat hukum" itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, serta dikembangkan dengan menata suprastruktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, termasuk membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya.[6]

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie menerangkan bahwa konsepsi Negara Hukum atau "*rechtsstaat*" yang sebelumnya hanya tercantum dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, saat ini telah dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 Ayat (3) yang menyatakan: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum." Salah satu gagasan Negara Hukum modern adalah adanya Supremasi Hukum (*supremacy of law*), yaitu adanya pengakuan

[6] Jimly Asshiddiqie. *Makalah: Gagasan Negara Hukum Indonesia.* http://www.jimly.com/ /Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses tanggal 17 September 2023.

normatif dan empiris akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi adalah konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.

Dalam sejarah perkembangannya, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl dengan menggunakan istilah "*rechtsstaat*." Sementara itu, dalam tradisi Anglo-Saxon, konsep negara hukum dikembangkan oleh Albert Venn Dicey dengan sebutan "*the rule of law.*" Pemikiran *rechtsstaat* ini sudah muncul sejak zaman Plato dengan konsepnya, yaitu: "Sebuah negara yang baik harus berdasarkan pada hukum yang baik".[7]

Dalam konsep pemikiran *rechtsstaat*, Immanuel Kant memahami konsep negara hukum sebagai *"Nachtwakerstaat* atau *Nachtwachterstaat* (negara penjaga malam) yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat, sehingga konsep ini dinamakan negara hukum liberal".[8] Dalam kaitan ini, Friedrich Julius Stahl menyatakan konsep negara hukum sebagai "Negara hukum formil, dikarenakan lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan pada undang-undang".[9]

[7] Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Kencana, Cetakan ke-5, 2015), hal.88.
[8] Zairin Harahap, *Op.Cit.*, hal.7.
[9] *Ibid.*

Friedrich Julius Stahl memberikan 4 (empat) unsur utama yang harus terdapat dalam negara hukum, yaitu:[10]

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Negara didasarkan pada teori Trias Politica;
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*); dan
4. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Konsep *rechtsstaat* yang lahir dan berkembang di negara-negara Eropa Kontinental bukan merupakan satu-satunya konsep tentang negara hukum. Pada negara-negara Anglo-Saxon, lahir dan berkembang konsep *the rule of law*. Istilah *the rule of law* mulai dikenal pada tahun 1885, seiring dengan terbitnya buku dari Albert Venn Dicey di Inggris yang berjudul: "*Introduction to the Study of the Law of the Constitution"*.[11]

Konsep negara hukum yang dipelopori oleh Dicey ini menekankan pada 3 (tiga) tolak ukur atau unsur utama, yaitu:[12]

1. "Supremasi hukum atau *Supremacy of Law*, yaitu tidak boleh ada kesewenang-wenangan, dan seseorang hanya dapat dituntut dan dihukum jika melanggar hukum;[13]

[10] Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, hal.89.
[11] Zairin Harahap, *Op.Cit.*, hal.9.
[12] *Ibid.*
[13] Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hal.19.

2. Persamaan di hadapan hukum (*Equality Before the Law*), yaitu penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*. Ini berarti tidak ada orang yang berada diatas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa, berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama;[14]
3. Konstitusi yang didasarkan pada hak-hak individu atau "*Constitution based on Individual Rights*."

Perkembangan diskursus negara hukum zaman modern terutama pada zaman negara hukum kesejahteraan didorong oleh faktor kesadaran umat manusia untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara yang lebih sosialis, humanis, serta populis. Diskursus negara hukum dalam bingkai negara hukum kesejahteraan (*welfare state* atau *verzorgingsstaat*) berorientasi pada upaya untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum sebagai kepentingan umum. Tanggung jawab penyelenggaraan kesejahteraan umum diletakkan pada pundak pemerintah. Dalam hal ini pemerintah adalah aktor utama penyelenggara negara yang terlibat dalam hampir segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam bingkai negara hukum kesejahteraan.[15]

Dalam negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), ada 2 (dua) asas hukum yang dapat dipandang sebagai soko guru penyelenggaraan negara, yaitu pertama adalah "Asas Legalitas" dan kedua adalah "Asas Diskresi". Kedua

[14] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsip Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembantukan Peradilan Administrasi*", Cetakan Ke-1 (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hal.80.
[15] Hotma P. Sibuea, *et.al., Dinamika Negara Hukum,* (Depok: Rajawali Pers, 2020), hal. 26.

asas hukum tersebut adalah pokok pendirian yang tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan negara hukum kesejahteraan. Kedua asas hukum tersebut merupakan bagian penting dari doktrin negara hukum kesejahteraan demokratis (*democratic welfare state*). Tanpa kehadiran kedua asas hukum tersebut, kesejahteraan umum sebagai tujuan negara hukum kesejahteraan mustahil dapat diwujudkan dalam realitas.[16]

Asas Legalitas memberikan pedoman dan sekaligus tuntunan bagi pemerintah untuk mengetahui perbuatan yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Undang-undang berfungsi sebagai instrumen normatif bagi pemerintah dalam praktik penyelenggaraan negara. Asas Legalitas sekaligus merupakan instrumen perlindungan hukum bagi individu warga negara, yaitu supaya setiap warga negara dapat mempertahankan dan memperjuangkan hak-haknya berdasarkan undang-undang. Akan tetapi, peraturan perundang-undangan memiliki cacat bawaan yang tidak dapat diabaikan.[17]

Dalam kaitan ini, undang-undang yang mengikat pemerintah yang terlampau kaku dan formal dapat berubah menjadi faktor penghambat bagi pemerintah dalam kondisi tertentu. Sebagai akibatnya, asas legalitas berdasarkan hukum (*rechtmatigeheid van bestuur*) maupun berdasarkan undang-undang (*wetmatigeheid van bestuur*) tidak dapat menjadi soko guru tunggal praktik penyelenggaraan negara dalam negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Dalam kenyataannya, selalu ada peristiwa baru yang belum

[16] *Ibid,* hal. 63.
[17] *Ibid,* hal. 64.

diatur undang-undang yang membuat pemerintah mengalami dilema dalam penyelenggaraan negara.

Selanjutnya perlu pula dicatat bahwa Asas Diskresi memberikan ruang kebebasan bagi pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri tanpa berpedoman pada Asas Legalitas dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi tiba-tiba dan tanpa diduga yang belum diatur undang-undang. Kebebasan seperti itu memberi ruang keleluasaan bagi pemerintah untuk bertindak tanpa harus berpedoman pada Undang-Undang (Asas Legalitas) yang bersifat kaku dan formal. Bahkan, dalam kondisi tertentu, tindakan diskresi dapat dilakukan pemerintah meskipun terpaksa harus menyampingkan undang-undang (peraturan perundang-undangan). Legalitas (keabsahan) tindakan pemerintah berdasarkan asas diskresi berpedoman pada alasan rasional yang dapat dipertanggungjawabkan. Di antaranya, dalam peristiwa yang terjadi secara tiba-tiba dan tidak diduga, pemerintah harus bertindak untuk menanggulangi peristiwa tersebut.[18]

Dalam praktek, tindakan pemerintah yang bersifat segera perlu dilakukan untuk menghindari kemungkinan terjadi kerugian yang lebih besar dan kerusakan yang lebih parah. Keadaan yang dapat dianggap sebagai kondisi yang mengharuskan pemerintah melakukan tindakan diskresioner merupakan ruang penafsiran subjektif pemerintah. Sudah barang tentu, kebebasan bertindak pemerintah yang berdasarkan asas diskresi mengandung dan

[18] *Ibid*, hal. 66.

mengundang konsekuensi dan risiko karena dapat membuka peluang kehadiran pemerintah yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang.[19]

Seiring dengan perkembangan konsepsi negara hukum kesejahteraan, diskursus tentang negara hukum semakin terkenal di kalangan masyarakat sehingga frasa negara hukum semakin akrab bagi para penulis hukum dan ketatanegaraan. Lebih dari itu, masyarakat semakin fasih dan cerdas memberikan makna terhadap dan memanfaatkan frasa negara hukum untuk berbagai macam kepentingan dan tujuan.

Dalam salah satu bukunya, Sudargo Gautama[20] menyatakan pandangan sebagai berikut:

> "Pada waktu ini, masalah negara hukum berada di tengah-tengah perhatian khalayak ramai. Dalam berita-berita surat kabar, karangan-karangan politik, perdebatan dalam maupun luar parlemen, melalui pers dan radio, seringkali kita ketemukan istilah negara hukum."

Selain itu, Sudargo Gautama juga menyatakan bahwa: "Negara hukum sebagai negara dimana alat-alat negaranya tunduk pada aturan hukum".[21]

Selanjutnya, dalam kerangka tujuan hukum tersebut jelas dinyatakan bahwa tujuan negara Indonesia adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan cara melaksanakan pembangunan nasional. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, Pemerintahan Presiden Republik Indonesia Ir. H. Joko Widodo bersama Wakil Presiden Drs. H.M. Jusuf Kalla pada periode lalu menuangkan sembilan agenda prioritas yang dikenal dengan sebutan "Nawa Cita" sebagai program utama dalam melaksanakan pemerintahannya.

---

[19] *Loc.cit.*
[20] Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1973), hal.1.
[21] *Ibid.*, hal.73.

Secara istilah, Nawa Cita adalah kata yang berasal dari bahasa Sansekerta. Nawa, yang artinya Sembilan dan Cita, yang artinya Harapan, Keinginan, dan Impian. Nawa Cita berisi sembilan pokok cita-cita yang diuraikan sebagai berikut:[22]

1. "Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, melalui politik luar negeri bebas aktif, keamanan nasional yang tepercaya dan pembangunan pertahanan negara Tri Matra terpadu yang dilandasi kepentingan nasional dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.
2. Membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, dengan memberikan prioritas pada upaya memulihkan kepercayaan publik pada institusi-institusi demokrasi dengan melanjutkan konsolidasi demokrasi melalui reformasi sistem kepartaian, pemilu, dan lembaga perwakilan.
3. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.
4. Menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.

[22] Kompas.com, *"Nawa Cita, 9 Agenda Prioritas Jokowi-JK"*, 21 Mei 2014, https://nasional.kompas.com/read/2014/05/21/0754454/.Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas.Jokowi-JK, diakses tanggal 17 September 2023.

5. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program Indonesia Pintar; serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program Indonesia Kerja dan Indonesia Sejahtera dengan mendorong land reform dan program kepemilikan tanah seluas 9 (sembilan) hektar, program rumah kampung deret atau rumah susun murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat pada tahun 2019.
6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya.
7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.
8. Melakukan revolusi karakter bangsa melalui kebijakan penataan kembali kurikulum pendidikan nasional dengan mengedepankan aspek pendidikan kewarganegaraan, yang menempatkan secara proporsional aspek pendidikan, seperti pengajaran sejarah pembentukan bangsa, nilai-nilai patriotisme dan cinta Tanah Air, semangat bela negara dan budi pekerti di dalam kurikulum pendidikan Indonesia.
9. Memperteguh kebhinnekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia melalui kebijakan memperkuat pendidikan kebhinnekaan dan menciptakan ruang-ruang dialog antarwarga."

Dalam rangka mendukung pembangunan nasional diperlukan regulasi yang dilaksanakan dengan aturan hukum untuk melandasi kegiatan tersebut, dan sesuai dengan komitmen bahwa Indonesia sebagai negara hukum, maka seluruh kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat di Indonesia diatur melalui peraturan hukum, norma-norma hukum dan ketentuan-ketentuan yang berlaku, baik dari segi budaya, ekonomi maupun sosial. Norma-norma hukum pada dasarnya memang ditujukan untuk mengatur perilaku dan tindakan lahiriah manusia, dimana hal tersebut kemudian akan menyebabkan lahirnya suatu hubungan hukum atau tindakan hukum antara satu manusia dengan manusia lainnya. [23]

Secara yuridis, hubungan hukum adalah hubungan yang dapat menyebabkan terjadinya implikasi hukum atau akibat hukum tertentu. Salah satunya adalah dapat berupa hak dan kewajiban atau kewenangan untuk melakukan suatu perbuatan tertentu antar subjek hukum dengan didasari oleh hubungan hukum itu sendiri.[24] Hubungan hukum yang terjadi antar subjek hukum itu salah satunya adalah dalam bentuk perikatan atau perjanjian. Dalam kaitan ini, perjanjian merupakan sebuah perbuatan hukum yang dapat menimbulkan akibat hukum yang merupakan tujuan dari para subjek hukum untuk melakukan suatu hubungan hukum.[25]

[23] Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2008),hal.210-211.
[24] Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-13, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017), hal.265.
[25] Herlien Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, Cetakan ke-4, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), hal.3.

Berdasarkan prinsip legalitas, perjanjian harus dilakukan dengan memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian. Persyaratan tersebut adalah kata sepakat bagi mereka yang mengikatkan diri, kecakapan seseorang, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (yang selanjutnya disebut dengan KUH Perdata).[26]

Menurut Subekti, perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji bersama-sama untuk melaksanakan suatu hal.[27] Akibat hukum dari perjanjian jual beli ini yaitu adalah penyerahan hak milik atas barang yang telah dijual oleh penjual kepada pembeli. Oleh karena itu, penjual memiliki kewajiban untuk menyerahkan suatu barang beserta dengan hak miliknya kepada pembeli dengan menerima pembayaran dari pihak pembeli sebagai sebuah penggantian yang dianggap memiliki nilai yang sama (*equivalent*) dalam bentuk uang.[28]

Perjanjian jual beli harus memenuhi asas konsensualisme seperti yang tercantum dalam Pasal 1458 KUH Perdata yang menyatakan bahwa: "Jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelahnya orang-orang ini mencapai sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan itu belum diserahkan, maupun harganya belum

[26] Suharnoko, *Hukum Perjanjian Teori dan Analisis Kasus Edisi Kedua*, Cetakan ke-9, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hal.1.
[27] R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, Cetakan ke-13, (Jakarta: Intermasa, 1991), hal.1.
[28] Ridwan Khairandy. *Perjanjian Jual Beli*. Cetakan Ke-1, (Banjarmasin: FH UI Press, 2016), hal.6.

dibayar".[29] Di dalam ketentuan pasal 1458 KUH Perdata tersebut tidak disebutkan suatu formalitas tertentu di samping kesepakatan yang telah tercapai itu. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa setiap perjanjian itu sudahlah sah (dalam arti mengikat) apabila sudah tercapai kesepakatan mengenai hal-hal yang pokok dari perjanjian itu.[30]

Salah satu bentuk contoh perjanjian yang sering ditemui di dalam kehidupan sehari-hari masyarakat adalah perjanjian jual beli tanah. Menurut Pasal 1457 KUH Perdata, jual beli tanah adalah suatu perjanjian dimana pihak yang mempunyai tanah, yang disebut sebagai penjual, berjanji dan mengikatkan dirinya untuk menyerahkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang disebut dengan pembeli, dimana pembeli kemudian akan membayar harga yang telah disetujui kepada penjual.

Dalam kerangka hukum perdata, tanah merupakan salah satu objek hukum yang mempunyai peran sangat penting di dalam kehidupan manusia. Secara khusus, hukum tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut dengan UUPA) yang disahkan pada tanggal 24 September 1960 dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960. UUPA pada dasarnya merupakan salah satu tonggak yang sangat penting

[29] Much Nurachmad, *Buku Pintar Memahami dan Membuat Surat Perjanjian*, Cetakan ke-1, (Jakarta: Transmedia, 2010), hal.45.
[30] R. Subekti, *Op.Cit.*, hal.15.

dalam sejarah perkembangan agraria atau pertanahan di Indonesia dan pembaharuan Hukum Tanah Indonesia atau Hukum Agraria.[31]

Pada saat diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, masyarakat Indonesia telah mewarisi dari pemerintah Belanda tanah-tanah jajahan yang diperjualbelikan menurut ketentuan Hukum Barat atau yang disebut dengan tanah-tanah hak barat, yaitu tanah hak *eigendom, erfpacht, opstal* dan *gebruik*.[32)] Hak barat berakhir sebagaimana diatur dalam Buku Ke-II KUH Perdata karena UUPA menganut prinsip nasionalitas. Ketentuan yang mengatur hal ini dapat dilihat pada Pasal 21 Ayat (2), Pasal 30 Ayat (2), Pasal 36 Ayat (2), Pasal 27 Ayat (4), Pasal 41 sampai dengan Pasal 45 UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah. Pada prinsipnya, aturan-aturan tersebut melarang kepemilikan tanah di Indonesia oleh Warga Negara Asing.[33]

Sejak berlakunya UUPA secara resmi di Indonesia, tanah-tanah dengan hak barat tersebut semuanya diwajibkan untuk dilakukan "konversi" menjadi hak-hak atas tanah seperti Hak Milik atau hak-hak lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1 Ayat (1) Bagian Kedua UUPA yang mengatur tentang ketentuan-ketentuan konversi hak atas tanah. Pengertian Hak Milik diatur

[31] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan ke-8, (Jakarta: Djambatan, 1999), hal.1.
[32] *Ibid.*, hal.27.
[33] A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak atas Tanah Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)* (Bandung: Mandar Maju, 2001), hal.7.

dalam Pasal 20 Ayat (1) UUPA. Hak Milik adalah hak turun-menurun dan terkuat yang dapat dipunyai orang atas tanah.

Konversi adalah sebuah proses kegiatan untuk mengubah dan menyesuaikan hak-hak atas tanah lama tersebut menjadi hak-hak atas tanah baru yang dikenal dan diatur di dalam UUPA. Menurut A. P. Parlindungan, konversi adalah pengaturan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem dari UUPA.[34] Meskipun pengaturan tentang konversi telah diterapkan dan diatur di dalam UUPA, ternyata masih banyak permasalahan mengenai jual beli tanah yang berkaitan dengan konversi. Dalam hal ini tanah-tanah yang dipermasalahkan adalah tanah yang memiliki status hak *eigendom* yang belum dikonversi.

Pengertian hak *eigendom* adalah hak atas tanah ciptaan pemerintahan pada masa zaman penjajahan kolonial Belanda di Indonesia dan tunduk pada KUH Perdata. Pengaturan hak *eigendom* terdapat dalam Pasal 570 Buku Ke-II KUH Perdata, namun telah dinyatakan dicabut oleh UUPA dan kemudian diatur oleh UUPA pada tanggal 24 September 1960. UUPA menyatakan bahwa hak atas tanah *eigendom* harus segera dilakukan proses konversi, yaitu mengubah status hak kepemilikan atas tanah *eigendom* tersebut menjadi Hak Milik sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (1) Bagian Kedua UUPA dengan diberikan batasan waktu. Batas waktu yang diberikan untuk melakukan proses kegiatan konversi tanah selambat-lambatnya adalah 20 tahun sejak diberlakukannya

[34] A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1990) hal. 1.

UUPA tersebut, yakni dilakukan sejak tanggal 24 September 1960 hingga tanggal 24 September 1980.

Berdasarkan ketentuan di atas, masyarakat harus melakukan pendaftaran ulang atas hak-hak tanah *eigendom* yang dimilikinya itu agar segera diterbitkan hak baru atas tanah tersebut. Setelah lewat batas masa waktu yang telah ditentukan, maka hak-hak atas tanah *eigendom* yang tidak dikonversi tersebut akan langsung dikuasai oleh Negara, dan setelah itu selanjutnya semua berdasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979.[35)] Keputusan ini memberikan prioritas bagi rakyat untuk mengajukan permohonan hak baru atas tanah bekas hak barat tersebut apabila batas masa berlaku konversi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah berakhir.

Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 ini dibuat sebagaimana tertulis dalam konsideransnya, yaitu: "Dalam rangka menyelesaikan masalah yang ditimbulkan karena berakhirnya jangka waktu hak-hak atas tanah asal konversi hak barat pada selambat-lambatnya tanggal 24 September 1980." Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 ini kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tertanggal 22 September 1979, dimana ketentuan permohonan dan pemberian hak baru atas tanah asal konversi hak barat diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut.[36]

Dalam rumusan Bab I Pasal 1 Ketentuan Umum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tersebut dinyatakan bahwa:

---

[35] Yamin Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Cetakan ke-1, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hal.218.

[36] A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak atas Tanah Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria), Op.Cit*., hal.21.

> "Tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak Barat yang menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 berakhir masa berlakunya selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 dan Peraturan ini."

Secara administratif, pemohon yang ingin mendapatkan hak atas tanah bekas hak *eigendom* diwajibkan melakukan pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tujuannya, untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.[37]

Untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah *eigendom* dilakukan melalui Badan Pertanahan Nasional di seluruh wilayah Negara Indonesia dengan mengikuti ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam hal ini, produk akhirnya adalah sertifikat yang diberikan kepada pemilik tanah dan menjadi bukti hak terkuat atas kepemilikan tanah. Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi dapat dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut secara tertulis. UUPA telah menghapus dan mengubah sistem pertanahan pemerintah Belanda yang bersifat individualistis dengan sistem dualisme itu menjadi bersifat

[37] Elza Syarief, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom,* Cetakan ke-1, (Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), 2014), hal.46.

kekeluargaan berdasarkan konsep hukum adat yang menerapkan sistem unifikasi dengan kodifikasi.[38]

Di Indonesia, sudah banyak terjadi berbagai macam kasus pembatalan perjanjian jual beli karena tanah yang sebenarnya dipermasalahkan adalah tanah yang memiliki status tanah bekas *eigendom verponding*. Salah satunya adalah kasus di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan Putusan Nomor 608 Pdt.G/2016/PN.JKT.PST. Putusan tersebut kelanjutannya dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi dengan Putusan Nomor 138/PDT/2018/PT.DKI, dan kemudian dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 756 K/Pdt/2019.

Kasus ini berawal perbuatan hukum oleh Tuan Bobby Abbas beserta dengan Nyonya Elisabeth Abbas sebagai pihak penjual atau para Penggugat yang melakukan Perjanjian Pengikatan Jual Beli dengan Tuan Wesly Silalahi selaku pembeli atau Tergugat di hadapan Notaris Nurul Huda atas sebidang tanah berikut bangunan yang berdiri di atas tanah bekas *Eigendom Verponding* Nomor 5649 seluas 272 m^2 (Dua Ratus Tujuh Puluh Dua Meter Persegi).

Beberapa waktu setelah perjanjian dibuat, ternyata diketahui bahwa pihak Tergugat atau pembeli tidak memenuhi kewajibannya dalam melunasi pembayaran berdasarkan Perjanjian Pengikatan Jual Beli tersebut kepada Penggugat. Oleh karena itu, Penggugat kemudian mengajukan kasus ini kepada Pengadilan Negeri Jakarta dengan dalil ingkar janji (Wanprestasi), dimana kasus ini kemudian dimenangkan oleh pihak Penggugat atau penjual.[39] Namun setelah pihak Tergugat mengajukan banding, hasil putusan dari Pengadilan

[38] *Ibid.*, hal.vii.
[39] Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 608 Pdt.G/2016/PN.JKT.PST.

Tinggi adalah membatalkan putusan Pengadilan Negeri yang telah memenangkan pihak Penggugat atau penjual, yaitu karena objek sengketa berupa sebidang tanah bekas *eigendom verponding* itu belum dikonversi sehingga statusnya adalah menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara, karena di dalam bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak tidak ada satu buktipun yang menerangkan bahwa objek sengketa tersebut telah dikonversi.[40]

Selanjutnya pada tingkat Kasasi, Tergugat sebagai Pemohon Kasasi I dan Para Penggugat sebagai Para Pemohon Kasasi II telah mengajukan kasasinya, dimana pada akhirnya Mahkamah Agung juga memberikan putusan yang sama dengan Pengadilan Tinggi, yaitu bahwa putusan dari Pengadilan Tinggi yang membatalkan putusan Pengadilan Negeri dianggap sudah tepat dan tidak bertentangan dengan hukum atau undang-undang, sehingga Mahkamah Agung kemudian menolak permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi I dan Para Pemohon Kasasi II.

Dalam perkara ini, pihak Penggugat dianggap secara yuridis tidak memiliki *legal standing* untuk mengajukan gugatan dasar hak milik, karena objek sengketa tersebut telah dikuasai oleh negara dan menjadi tanah negara. Oleh karena itu, secara yuridis para Penggugat tidak mempunyai hak untuk mengajukan gugatan dengan dasar hak milik. Sebab, secara hukum Penggugat hanya mempunyai hak prioritas untuk memohon haknya, sehingga gugatan Penggugat harus dinyatakan tidak dapat diterima dan dibatalkan seluruhnya.[41]

[40] Putusan Pengadilan Tinggi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 138/PDT/2018/PT.DKI.
[41] Putusan Mahkamah Agung Nomor 756 K/Pdt/2019.

Ketentuan hukum mengenai konversi tanah *eigendom* sudah diatur dan diterapkan di dalam Pasal 1 Ayat (1) Bagian Kedua UUPA. Akan tetapi, karena banyaknya faktor ketidaktahuan mengenai konversi tanah *eigendom* sehingga hal ini terus-menerus menimbulkan permasalahan. Oleh karena itu Penulis menilai perlu melakukan penelitian mengenai implikasi hukum perjanjian jual beli tanah dengan hak *eigendom* yang tidak dikonversi, khususnya dilihat dari segi akibat hukum bagi para pihak dalam perjanjian jual beli tersebut.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka Penulis melakukan penelitian lebih lanjut yang dituangkan ke dalam tesis berjudul "**IMPLIKASI HUKUM PERJANJIAN JUAL BELI TANAH DENGAN HAK EIGENDOM YANG TIDAK DIKONVERSI (STUDI KASUS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 756 K/PDT/2019).**"

1.2 Rumusan Masalah

Berkaitan dari latar belakang permasalahan di atas, Penulis merumuskan dua masalah hukum sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan mengenai perjanjian jual beli tanah dengan hak *eigendom* yang tidak dikonversi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria?
2. Bagaimana akibat hukum dari perjanjian jual beli tanah dengan hak *eigendom* yang masih belum dikonversi (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 756 K/PDT/2019)?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisa pengaturan dalam perjanjian jual beli tanah dengan hak *eigendom* yang tidak dikonversi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Untuk menganalisa akibat hukum dari perjanjian jual beli tanah dengan hak *eigendom* yang masih belum dikonversi.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Mengetahui pengaturan dalam perjanjian jual beli tanah dengan hak eigendom yang tidak dikonversi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, serta mengetahui akibat hukum dari perjanjian jual beli tanah dengan hak *eigendom* yang masih belum dikonversi.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis, untuk menambah ilmu pengetahuan tentang pengaturan dalam perjanjian jual beli tanah dengan hak *eigendom* yang tidak dikonversi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, serta mengetahui bagaimana proses mengubah status tanah dengan hak *eigendom* yang masih belum dikonversi setelah batas masa berlaku konversi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah berakhir.
b. Bagi Mahasiswa, diharapkan dapat menjadi salah satu sumber informasi mengenai pengaturan dalam perjanjian jual beli tanah dengan hak

eigendom yang tidak dikonversi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, serta mengetahui bagaimana proses mengubah status tanah dengan hak *eigendom* yang masih belum dikonversi setelah batas masa berlaku konversi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah berakhir.

c. Bagi Pembaca, agar dapat menjadi bahan kajian serta informasi mengenai implikasi hukum bagi para pihak dalam perjanjian jual beli tanah dengan hak *eigendom* yang tidak dikonversi, serta mengetahui bagaimana proses mengubah status tanah dengan hak *eigendom* yang masih belum dikonversi setelah batas masa berlaku konversi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah berakhir.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk memperoleh gambaran umum tentang materi yang tercakup dalam penelitian ini, maka perlu dikemukakan sistematika penulisan tesis ini sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Uraian fakta yang melatarbelakangi atau yang menjadi alasan pemilihan judul tesis serta yang menjadi penyebab timbulnya permasalahan yang perlu diteliti dan dianalisis dalam tesis, latar belakang, permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini diuraikan mengenai tinjauan pustaka dan kajian hukum yang menerangkan berbagai materi kepustakaan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti atau dibahas dalam tesis. Teori yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah teori Perjanjian dan teori Kepastian Hukum. Sementara itu dalam landasan konseptual diuraikan mengenai Implikasi Hukum, Perjanjian Pengikatan Jual Beli, Hak-Hak Atas Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah, *Eigendom Verponding*, dan Konversi.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penulisan serta dijelaskan juga tentang spesifikasi penelitian, objek penelitian, metode pengumupulan data dan metode analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada bab ini Penulis melakukan analisis berdasarkan data-data yang telah dikumpulkan dan menguraikan jawaban bagi permasalahan yang diangkat pada penelitian ini. Penulis menganalisis permasalahan secara mendalam untuk menjawab permasalahan yang diteliti.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini penulis memberikan kesimpulan atas pembahasan pada bab sebelumnya dan saran sebagai pertimbangan bagi penyelesaian permasalahan.