

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya, Indonesia adalah negara yang sangat menjunjung tinggi hukum dan berpijak serta berdiri tegak di atas hukum. Pernyataan ini termuat 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 dalam prinsip-prinsip negara hukum dari era kemerdekaan terus mengalami perubahan hingga saat ini. Pernyataan dari negara hukum tidak terpisahkan dari kedaulatan hukum.

Negara Hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan 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, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat*”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hal.30.

Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah diangkat ke dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (3), berbunyi sebagai berikut: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Konsekuensi dari ketentuan ini adalah bahwa segala sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.<sup>2</sup>

Jika dikaitkan dengan unsur-unsur negara hukum, maka dapat ditemukan pengaturan mengenai unsur-unsur negara hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia

Setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlindungan terhadap hak asasi manusia dijamin pengaturannya, mulai dari hak berkumpul atau berserikat, mempertahankan hidup atau kehidupan, berkeluarga dan perlindungan dari kekerasan, mengembangkan diri/ memajukan diri, jaminan dan kepastian hukum, bebas beragama, bebas berkomunikasi dan memperoleh informasi dan lain sebagainya.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga negara dalam masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta, UII Press, 2007), hal. 61-62.

<sup>3</sup> Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta, kaukaba, 2013), hal. 18.

<sup>4</sup> *Ibid*, hal. 19.

## 2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan

Prinsip pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan itu bertujuan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang para penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan tersebut yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi sehingga kemungkinan kewenangan-wewenang kekuasaan dapat dikendalikan atau diminimalkan.<sup>5</sup>

## 3. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang

Suatu negara hukum berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 semestinya Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

## 4. Peradilan administrasi yang berdiri sendiri

Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalankannya putusan hakim administrasi oleh pejabat administrasi negara. Dalam negara hukum Indonesia yang berdasarkan cita negara pancasila peradilan administrasi negara bukanlah unsur utama, karena lebih mengutamakan masyarakat

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2005), hal. 157.

daripada individu, tetapi tidak berarti individu tidak mendapat tempat sama sekali. Maka, kepada rakyat juga diberi kesempatan untuk menggugat pegawai atau instansi pemerintahan apabila terdapat kesalahan yang menurut mereka dianggap merugikan mereka.

Pengertian Indonesia sebagai negara hukum dapat ditemukan dalam tulisan atau pendapat-pendapat para ahli, juga sarjana hukum, maka menurut pendapat dari salah satu sarjana hukum. Menurut Joeniarto yang menyatakan negara hukum Indonesia adalah “Negara yang dimana segala tindakan penguasanya harus dibatasi oleh hukum yang berlaku.”

Sementara itu, menurut Wiryono Projodikoro, negara hukum dapat diartikan sebagai berikut:<sup>6</sup>

“Negara dimana para penguasa atau pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas kenegaraan terikat pada aturan-aturan yang berlaku.”

Philipus M. Hadjon memberikan pendapat ciri-ciri dari negara hukum yang berdasarkan Pancasila, adalah sebagai berikut:<sup>7</sup>

1. Keserasian hubungan antara rakyat dan pemerintah berdasarkan kerukunan.
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara.
3. Dasar penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan

---

<sup>6</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung: CV. Mandar Maju, Cetakan Ke-4, 2017), hal. 1.

<sup>7</sup> Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hal. 90.

merupakan syarat terakhir jika musyawarah gagal.

4. Keserasian antara hak dan kewajiban.

Negara hukum adalah negara yang menjamin kepastian serta perlindungan warga negaranya serta menjadikan hukum sebagai kekuasaan tertinggi di negara. Maka terdapat beberapa prinsip-prinsip yang harus diterapkan di Indonesia untuk bertujuan menciptakan keberlangsungan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, yang adil dan makmur, sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Norma hukumnya bersumber pada Pancasila sebagai hukum dasar nasional.
2. Sistem yang digunakan adalah sistem konstitusi.
3. Kedaulatan rakyat atau prinsip demokrasi.
4. Prinsip kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana ternyata pada Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.
5. Adanya lembaga pembentuk undang-undang oleh Presiden dan DPR.
6. Sistem pemerintahannya adalah presidensial
7. Kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lain (eksekutif).
8. Hukum bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan

---

<sup>8</sup> HukumOnline.com "*Prinsip Negara Hukum Yang Diterapkan Di Indonesia*", <https://www.hukumonline.com/berita/a/prinsip-negara-hukum-yang-diterapkan-di-indonesia-lt63449d84e25e4/?page=2>, diakses pada 22 Februari 2024.

umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

9. Adanya jaminan akan hak asasi dan kewajiban dasar manusia sebagaimana ternyata pada Pasal 28 huruf (a-j) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan landasan dan semangat negara hukum dalam arti luas, setiap tindakan negara atau pemerintah haruslah mempertimbangkan dua kepentingan atau landasan yaitu kegunaan (*doelmatigheid*) dan landasan hukumnya (*rechtmatigheid*). Harus selalu diusahakan agar setiap tindakan pemerintah atau negara itu selalu memenuhi kedua kepentingan atau landasan tersebut. Selanjutnya yang menjadi perhatian utama dari penyelenggara negara adalah bagaimana mengambil keputusan yang tepat apabila ada pertentangan kepentingan atau salah satu kepentingan atau landasan itu tidak terpenuhi <sup>9</sup>

Dalam suatu negara hukum, supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih merupakan salah satu aspek pendukung berhasil atau tidaknya negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan di berbagai bidang. Supremasi hukum dimaksudkan bahwa hukum yang dibentuk melalui proses yang demokratis merupakan landasan berpijak bagi seluruh penyelenggara negara dan masyarakat dalam arti luas, sehingga pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan dapat berjalan sesuai dengan aturan yang

---

<sup>9</sup> Idup Suhady dkk, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2003), hal. 47.

telah ditetapkan.<sup>10</sup>

Supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih yang didukung oleh partisipasi masyarakat dan atau kelembagaan masyarakat untuk melakukan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan tugas pemerintahan umum, dan pembangunan salah satu upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Maka dapat diketahui bahwa makna dari negara hukum adalah terwujudnya supremasi hukum sebagai salah satu hal yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Oleh karena itu dengan adanya peraturan hukum sangat penting di kehidupan, baik secara orang perorangan, masyarakat, dan lembaga-lembaga negara maupun pemerintah. Ketertiban hukum dapat tercipta pada saat suatu peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan dan perilaku masyarakat sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Konsep hukum lain dari negara yang berdasarkan hukum adalah adanya jaminan penegakan hukum dan tercapainya tujuan hukum merupakan suatu materi muatan dalam konstitusi

Negara Indonesia membentuk Undang-Undang Dasar Negara sebagai dasar konstitusional pelaksanaan pemerintahan serta pembangunan bangsa dan negara dalam berbagai bidang kehidupan, kemakmuran dan kesejahteraan termasuk di dalamnya titik awal pembangunan hukum. Dalam Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi Air, Bumi (Tanah) dan kekayaan alam lainnya yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan

---

<sup>10</sup> *Ibid*

dipergunakan yang sebesar-besarnya demi kemakmuran Rakyat.<sup>11</sup>

Terkait dengan kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-Undang Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut dengan UUPA). UUPA adalah segala peraturan atau norma hukum yang mengatur hubungan hukum antar orang perseorangan yang berkenaan dengan penguasaan hak atas tanah dan penggunaannya. Pengertian Hukum Agraria Menurut pendapat dari salah satu para ahli yaitu Prof. E. Utrecht maka sebagai berikut: <sup>12</sup>

“Hukum agraria adalah bagian dari hukum tata usaha negara karena mengkaji hubungan-hubungan hukum antara manusia, bumi, air, dan ruang angkasa dengan melibatkan pejabat yang bertugas mengurus masalah agraria.”

Sementara itu, menurut Prof. Subekti Hukum agraria dapat diartikan sebagai berikut:

“Hukum Agraria adalah keseluruhan dari ketentuan hukum, baik hukum perdata maupun hukum tata negara, yang mengatur hubungan antara manusia dengan bumi, air, dan ruang angkasa di dalam seluruh wilayah negara, dan juga wewenang yang bersumber dari hubungan tersebut.”

Dalam landasan yuridis fungsi sosial dalam hak atas tanah menjadi dasar untuk memberikan kepastian dan perlindungan tanah, agar dalam

---

<sup>11</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>12</sup> Kompas.com, “*Pengertian hukum Agraria dan Ruang Lingkupnya*”, <https://www.kompas.com/skola/read/2023/09/20/030000569/pengertian-hukum-agraria-dan-ruanglingkupnya#:~:text=Hukum%20agraria%20adalah%20keseluruhan%20dari%20ketentuan%20hukum%2C%20baik,tersebut.%20Pengertian%20hukum%20agraria%20menurut%20Prof.%20E.%20Utrecht>, diakses pada 26 Februari 2024.

memanfaatkan serta tidak memanfaatkan tanah, tidak semata-mata untuk kepentingan pribadi atau dapat merugikan pihak lain, yang dimaksud dalam hal ini merupakan bahwa keseimbangan antara kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah untuk mencapai kemakmuran dalam rakyat.<sup>13</sup>

Dalam aspek pertumbuhan ekonomi bagi negara berkembang khususnya di Indonesia sangat penting diperhatikan agar tetap mampu bersaing dengan negara maju. Tanpa pertumbuhan ekonomi, tidak akan terjadi peningkatan kesejahteraan, kesempatan kerja, produktivitas, dan distribusi pendapatan. Tanah memiliki nilai ekonomis, karena tanah merupakan elemen yang tidak mungkin dapat dikesampingkan dalam era pembangunan nasional maupun guna menunjang pertumbuhan ekonomi, dalam aspek pembangunan ekonomi, tanah menjadi modal dasar bagi kehidupan bernegara dan dapat mewujudkan kemakmuran untuk rakyat.

Selanjutnya hak atas tanah yang di berikan negara berdasarkan hak-hak penguasaan tanah yang menjadi suatu sistem hukum, artinya bagaimana hukum memandang persoalan pertanahan berkaitan dengan hak-hak penguasaan atas tanah dalam suatu sistem, maka hak atas tanah harus dilihat sebagai suatu nilai, sebab hukum menjadi bentuk dari nilai-nilai, maka pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah mengandung arti bahwa untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat, juga penguasaan dan

---

<sup>13</sup> Triana Rejekiningsih, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Hukum", Universitas Sebelas Maret, Jurnal Yustisia, Vol 5, Nomor 2 Mei Agustus 2016, hal. 7.

pemilikan hak atas tanah harus dilindungi. Selain itu fungsi hak atas tanah dari perspektif ilmu hukum berarti membahas hak atas tanah dari aspek penguasaan dan kepemilikan atas tanah.

Berkaitan dengan pentingnya peran tanah bagi manusia dalam pembangunan sebuah negara, maka perlu pengaturan yang jelas dan tepat dalam permasalahan yang terkait dengan pertanahan, khususnya untuk hak atas tanah untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Sebagai tindak lanjut dari Pasal 33 Ayat (3) tersebut, pada tanggal 24 September 1960 telah lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria mempunyai tujuan sebagai berikut: <sup>14</sup>

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat dalam rangka terwujudnya masyarakat yang adil dan Makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyatnya.

Pada Pasal 4 dinyatakan, bahwa atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian Yuridis adalah permukaan

---

<sup>14</sup> Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2015), hal. 115.

bumi sebagaimana ternyata pada Ayat (1). Sedangkan untuk hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran Panjang dan lebar. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan.<sup>15</sup>

Dalam memiliki hak atas tanah maka pemilik akan memperoleh sertifikat tanah yang sudah terdaftar dalam sistem Badan Pertanahan Nasional atas hak kepemilikannya yang merupakan bukti dokumen berharga yang diakui negara juga memiliki nilai ekonomi yang tinggi, selain itu bukti kepemilikan sertifikat dapat mencegah terjadinya sengketa tanah, dengan adanya sertifikat akan memberikan rasa aman karena akan dapatnya kepastian hukum dari tindakan-tindakan yang dapat mengakibatkan kerugian.

Selanjutnya untuk memperoleh hak atas tanah juga dapat diperoleh salah satunya melalui transaksi yang terjadi pada umumnya melalui ikatan jual beli hak atas tanah antara penjual sebagai pihak pemilik tanah dan pembeli sebagai pihak yang ingin membeli tanah tersebut. Salah satu perbuatan hukum yang cukup sering dilakukan oleh masyarakat terkait tanah adalah jual beli. Sebagaimana ternyata pada Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (yang selanjutnya disebut dengan KUH Perdata) menyatakan “jual beli adalah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga

---

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2013) hal. 173.

yang telah dijanjikan.”

Dengan demikian, jual beli dilakukan dengan suatu perjanjian atau yang biasa dikenal dengan nama perjanjian jual beli. Menurut peraturan hukum KUH Perdata, jual beli tanah dianggap telah terjadi dengan dicapainya kata sepakat antara penjual dan pembeli biarpun haknya berupa sertifikat tanah belum diserahkan dan harga yang telah disepakati belum dibayar lunas. Jual beli mempunyai sifat konsensual sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1458 KUH Perdata. Hak atas tanah yang dijual itu baru berpindah kepada pembeli dengan dilakukannya perbuatan hukum lain yang disebut (penyerahan yuridis) seperti yang terdapat dalam Pasal 1459 KUH Perdata.<sup>16</sup>

Secara hukum dapat ditinjau bahwa, KUH Perdata membedakan antara perikatan yang lahir dari perjanjian dan perikatan yang lahir dari undang-undang. Akibat hukum dari suatu perikatan yang lahir berdasarkan perjanjian memang dikehendaki oleh para pihak, karena memang perjanjian didasarkan atas kesepakatnya yaitu persesuaian kehendak antara para pihak yang membuat perjanjian. Sedangkan akibat hukum suatu perikatan yang lahir dari undang-undang mungkin tidak dikehendaki oleh para pihak, tetapi hubungan hukum dan akibat hukumnya ditentukan oleh undang-undang. Apabila tidak ada hubungan kontraktual antara pihak yang menimbulkan kerugian dan pihak yang menderita kerugian, maka dapat diajukan gugatan perbuatan melawan hukum.

Dalam praktiknya, perjanjian biasanya dibuat dalam bentuk tertulis berupa

---

<sup>16</sup> Harun Al Rashid, *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1987), hal.52.

akta oleh para pihak. Akta adalah tulisan yang memang sengaja dibuat untuk dijadikan sebagai alat bukti terjadinya suatu peristiwa dan ditandatangani.<sup>17</sup> Akta tersebut terdiri atas akta autentik dan akta dibawah tangan. Demi melindungi kepentingan para pihak, biasanya perjanjian dituangkan dalam bentuk akta autentik. Akta autentik tersebut menurut Pasal 1868 KUH Perdata adalah akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat akta dibuatnya.<sup>18</sup> Sehingga suatu akta dapat dikatakan autentik apabila memenuhi unsur-unsur yang disebutkan dalam Pasal 1868 KUH Perdata yaitu:

1. Akta harus dibuat “oleh” atau “di hadapan” seorang pejabat umum.
2. Akta harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang.
3. Pejabat umum yang “oleh” atau “di hadapan” siapa akta itu dibuat harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.

Apabila salah satu dari syarat tersebut diatas tidak terpenuhi maka dapat mengakibatkan akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian seperti akta yang dibuat dibawah tangan apabila ditanda tangani oleh para pihak. Hal ini sesuai sebagaimana yang ditentukan didalam Pasal

---

<sup>17</sup> R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, cet. 17, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2008), hal. 25.

<sup>18</sup> *Kitab Undang – Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]*, diterjemahkan oleh Subekti dan R.Tjitrosudibio, cet.4, (Jakarta: Balai Pustaka, 2013), Pasal 1868.

1869 KUH Perdata yang menyatakan bahwa suatu akta yang karena tidak berkuasa atau tidak cakupnya pegawai termaksud diatas atau karena suatu cacat dalam bentuknya, tidak dapat diperlakukan sebagai akta autentik namun demikian mempunyai kekuatan sebagai tulisan dibawah tangan jika ia ditanda tangani oleh para pihak.<sup>19</sup>

Selanjutnya peralihan hak atas tanah yang dilakukan dengan jual beli, maka perbuatan hukum tersebut dibuat dalam perjanjian tertulis berupa akta autentik yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (yang selanjutnya disebut dengan PPAT). Akta yang dibuat oleh PPAT merupakan salah satu bukti kuat secara hukum atas pengalihan hak atas tanah sertifikat dari nama pihak penjual yang akan di balik nama ke atas nama pihak pembeli untuk kelengkapan di Kantor Pertanahan. Artinya akta autentik yang dibuat oleh PPAT sangat penting dalam proses pendaftaran tanah.

Saat melaksanakan jabatannya, PPAT berpedoman kepada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 yang mengatur tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (yang selanjutnya disebut dengan PP No. 37 Tahun 1998) menjelaskan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu menyangkut hak atas tanah atau hak atas satuan rumah susun.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, Pasal 1869.

<sup>20</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, cet.19, (Jakarta: Djambatan, 2008), hal. 676.

Kedudukan PPAT juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, hal ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 24 yang menjelaskan tentang pengertian PPAT.

Seorang PPAT dalam melakukan perbuatan hukum membuat akta jual beli dapat dipastikan bahwa sebelumnya diantara kedua belah pihak ini telah melakukan kesepakatan perjanjian jual beli, yang mana dalam perjanjian ini memuat mengenai ketentuan-ketentuan yang harus disepakati oleh kedua belah pihak. Seperti misalnya kesepakatan dilakukannya pembuatan Akta Jual Beli antara para pihak di hadapan PPAT, biaya peralihan kepemilikan dalam sertifikat, pembayaran jasa PPAT, pajak yang terhutang dan lain-lain.

Dalam kepemilikan hak atas tanah perlu adanya kepastian hukum yang harus diperoleh yang dapat dilakukan dengan cara permohonan untuk pendaftaran tanah sehingga pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan haknya, serta para pihak yang berkepentingan seperti calon pembeli dan calon penjual dapat memperoleh keterangan data fisik dan data yuridis yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan.

Akta PPAT terkait dengan perbuatan hukum atas tanah yang bersangkutan menjadi dasar pendaftaran tanah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 Ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pendaftaran tanah tersebut kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan

Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang sampai saat ini masih berlaku dan menjadi dasar kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia.

Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah, maka pokok-pokok tugas PPAT serta cara melaksanakannya mendapat pengaturan juga dalam Peraturan Pemerintah ini. Pada penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dinyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak berupa seripikat yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagaimana terdapat dalam Pasal 19 UUPA.

Produk yang dihasilkan dari penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah surat tanda bukti hak berupa sertifikat. Dengan demikian calon pembeli dan calon penjual dengan mudah dapat memperoleh keterangan yang diperlukannya untuk mengamankan perbuatan hukum yang akan dilakukan, baik yang diperolehnya dari pihak PPAT maupun dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Dalam hukum tanah nasional yang menganut sistem publikasi negatif dengan unsur positif, tidak menutup kemungkinan terhadap jual beli tanah yang telah dilakukan dengan Akta Jual Beli di hadapan PPAT, bahkan telah didaftarkan di kantor pertanahan, dapat dibatalkan Akta Jual Beli maupun sertifikat hak atas tanahnya apabila dalam hal terbukti di kemudian hari terdapat faktor-faktor yang tidak memenuhi syarat sahnya jual beli, baik secara materiil

maupun formal, misalnya karena penjual adalah orang yang berhak untuk menjual tanah yang bersangkutan dan ada pihak yang membuktikan lain.

Dengan adanya peraturan-peraturan tersebut tentunya akan terjadi perubahan-perubahan mengenai tata cara pendaftaran tanah, tata cara peralihan hak atas tanah serta peran PPAT dalam masalah hukum yang timbul berkaitan dengan Pendaftaran Tanah. Dengan kata lain, segala apa yang tercantum di dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan sebaliknya di muka sidang pengadilan.

Tantangan untuk menjalani jabatan secara baik dan professional dirasakan semakin penting, karena kedudukan sebagai PPAT berhadapan langsung dengan kepentingan masyarakat dalam memberikan bantuan atau jasa artinya PPAT dalam menjalankan jabatannya wajib menjunjung tinggi prinsip kehati-hatian, bahwa segala perbuatan dan tindakan yang dibuat dalam rangka pembuatan akta autentik harus senantiasa berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat dipertanggung jawabkan secara hukum, serta mematuhi peraturan kode etik profesinya.

Namun, pada kenyataannya dalam praktiknya masih banyak terdapat PPAT dalam menjalankan jabatannya melakukan kesalahan diantaranya melakukan perbuatan hukum membuat akta autentik yang telah melanggar peraturan yang berlaku. Kesalahan yang dilakukan oleh PPAT terhadap akta yang ia buat dapat menurunkan legalitas atau keabsahan akta tersebut, yang mengakibatkan akta tersebut mengandung cacat hukum.

Selanjutnya jika hal tersebut terjadi, maka legalitas secara hukum yang dituangkan dalam akta dapat diragukan, karena akta tersebut dapat kehilangan sifat autentiknya. Sedangkan dalam hakikatnya akta PPAT yang merupakan akta autentik, memiliki kekuatan pembuktian yang istimewa. Menurut Subekti, akta autentik merupakan suatu bukti yang sempurna sehingga tidak memerlukan penambahan pembuktian lainnya, dan merupakan alat bukti yang mengikat dan sempurna.<sup>21</sup>

Akta autentik adalah bagian yang memiliki peran yang penting dan berkaitan erat dengan aspek hukum dalam masyarakat. Syarat dari akta autentik yang harus dipenuhi di antaranya dalam bentuk yang sesuai dengan Undang-Undang, dilakukan pembuatan harus dilakukan oleh maupun di hadapan pejabat umum yang memiliki kewenangan terhadap tempat akta yang bersangkutan dibuat.

Akta autentik sebagai kepastian hukum juga memiliki beberapa fungsi di antaranya sebagai bukti bahwa pihak yang bersangkutan telah mengadakan perjanjian, sebagai bukti bagi para pihak yang bersangkutan bahwa apa yang telah tertulis dalam perjanjian merupakan tujuan dan keinginan dari para pihak, dan yang terakhir dapat digunakan sebagai tanda bukti kepada pihak lain atau pihak ketiga bahwa di tanggal yang ditentukan telah terjadi perjanjian antar para pihak yang bersangkutan dengan isi perjanjian sesuai dengan tujuan para pihak.

---

<sup>21</sup> Subekti, *Hukum Pembuktian*, (Jakarta, PT. Pradnya Paramitha, 2005), hal. 27.

Di Indonesia bahwa tidak sedikit profesi PPAT yang dalam menjalankan tugas jabatannya melakukan kesalahan, kelalaian, dan mengabaikan peraturan perundang-undangan, kode etik, dan moral yang berlaku baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sehingga pada akhirnya menimbulkan masalah dikemudian hari baik dalam bidang perdata maupun pidana.

Salah satu perkara yang terjadi dan sangat menarik perhatian yaitu kasus terkait dibuatnya akta jual beli oleh PPAT dengan dasar dimana salah satu pihak yang berhak secara hukum atas tanah tersebut yaitu pihak penjual tidak mengetahui perbuatan hukum yang telah terjadi dalam kasus yang akan dibahas dalam penulisan hukum ini adalah kasus di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan Putusan Nomor 124/PDT.G/2017/PN.Jkt.Sel. Putusan tersebut terus berlanjut di Pengadilan Tinggi dengan Putusan Nomor 486/PDT/2019/PT DKI, dan kemudian dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 559 K/Pdt/2021.

Kasus ini berawal dari dibuatnya Akta Perjanjian Pengikatan Diri untuk melaksanakan penjualan dan pembelian atas tanah Sertifikat Hak Milik Nomor 3747/Pondok Pinang, seluas 310 M<sup>2</sup> (tiga ratus sepuluh meter persegi), dengan gambar situasi Nomor 1242/1994 tanggal 24 Februari 1994 atas nama Tuan Ir. Sugandi sebagai pihak penjual atau Penggugat dan Tamziz Taryadi sebagai pihak pembeli di hadapan Notaris Agung Setiawan Badarudin atau Tergugat II. Namun beberapa waktu sejak perjanjian tersebut di buat Tuan Ir. Sugandi baru mengetahui bahwa asli sertifikat Hak Milik Nomor 3747/Pondok Pinang

tersebut telah di serahkan oleh Rochmani karyawan Notaris Agung Setiawan Badarudin atau tergugat III kepada Notaris Hasan Halim atau tergugat IV.

Selanjutnya Notaris Hasan Halim menyerahkan asli sertifikat Hak Milik Nomor 3747/Pondok Pinang atas nama Tuan Ir. Sugandi kepada Notaris Noor Kholis Adam atau tergugat V, hal tersebut terjadi tanpa persetujuan dari Tuan Ir. Sugandi atau Penggugat. Lalu oleh Notaris Noor Kholis Adam dibuatkan Akta Jual Beli palsu antara Tuan Andre Widjaya/Andrie Widjaya sebagai pihak pembeli atau Tergugat I dan Tuan Ir. Sugandi sebagai pihak penjual, semestinya sebagai PPAT Notaris Noor Kholis Adam harus membacakan akta jual beli tersebut di hadapan Tuan Ir. Sugandi sebagai penjual juga pemilik sah tanah tersebut namun tidak dilakukan.<sup>22</sup>

Selanjutnya berdasarkan Akta jual beli palsu itu oleh Badan Pertanahan Nasional Jakarta Selatan atau turut tergugat I, mengeluarkan dan mengalihkan nama sertifikat Hak Milik Nomor 3747/Pondok Pinang, seluas 310 M<sup>2</sup> (tiga ratus sepuluh meter persegi), dengan gambar situasi Nomor 1242/1994 tanggal 24 Februari 1994 menjadi atas nama Tuan Andre Widjaya/Andrie Widjaya.

Bahwa dengan demikian sertifikat tanah atas nama Tuan Andre Widjaya/Andrie Widjaya tersebut adalah tidak legal tidak sah serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, namun oleh Tuan Andre Widjaya/Andrie Widjaya menjadikan sertifikat tersebut di bebani Hak Tanggungan Peringkat Pertama Nomor 5204/2016 berdasarkan Akta Pemberian

---

<sup>22</sup> Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 124/PDT.G/2017/PN.Jkt.Sel.

Hak Tanggungan yang di buat oleh PPAT Noor Kholis Adam, yang tercatat atas nama Standard Chartered Bank atau Turut Tergugat II.

Bahwa perbuatan hukum yang telah dilakukan oleh PPAT Noor Kholis Adam dalam membuat akta jual beli tersebut telah melanggar ketentuan peraturan-peraturan yang berlaku di Indonesia yang salah satunya melanggar ketentuan Pasal 38 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah sebagai berikut: “Pembuatan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 Ayat (1) dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum itu”.<sup>23</sup>

Setelah apa yang telah terjadi Tuan Ir. Sugandi merasa sangat di rugikan karena tanah dan bangunan yang berada di atas sertifikat Hak Milik Nomor 3747/Pondok Pinang, seluas 310 M<sup>2</sup> (tiga ratus sepuluh meter persegi), Gambar Situasi tanggal 24 Februari 1994 Nomor 1242/1994 adalah milik Tuan Ir. Sugandi dan sampai sekarang fisik tanah dan bangunan tersebut masih dikuasai Tuan Ir. Sugandi.

Dalam kasus diatas PPAT Noor Kholis Adam, telah membuat Akta Jual Beli tanpa diketahui atau dihadiri oleh Tuan Ir. Sugandi sebagai pihak penjual atau pemilik sah secara hukum atas sertifikat tanah tersebut, maka PPAT Noor Kholis Adam telah melanggar peraturan-peraturan yang mengatur mengenai kewajiban

---

<sup>23</sup> Pasal 38 ayat (1), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

serta tanggung jawab dalam lingkup jabatan PPAT karena salah satu kewajiban PPAT adalah bekerja dengan penuh rasa tanggung jawab, mandiri, jujur, dan tidak berpihak kepada siapapun.

Selanjutnya Tuan Ir. Sugandi mengajukan permohonan gugatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan bertujuan untuk mendapatkan kepastian hukum atas legalitas akta jual beli yang telah ada agar dapat membatalkan Akta Jual Beli tersebut dan menyatakan bahwa Hak Tanggungan Peringkat Pertama yang sudah tercatat atas nama standard chartered bank adalah cacat hukum, maka oleh karena hal itu legalitas dari suatu akta jual beli yang telah di buat oleh PPAT tanpa kehadiran pihak pemilik yaitu Tuan Ir. Sugandi secara hukum harus dipertanggung jawabkan. Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka Penulis melakukan penelitian lebih lanjut yang dituangkan ke dalam tesis berjudul **“LEGALITAS AKTA JUAL BELI TANAH YANG DIBUAT OLEH PPAT TANPA KEHADIRAN PEMILIK YANG SAH.”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berkaitan dari latar belakang masalah, disusunlah rumusan masalah yang menjadi fokus pembahasan dan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan mengenai perjanjian jual beli tanah yang terjadi di Indonesia?
2. Bagaimana keabsahan terhadap Akta Jual Beli atas tanah yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah tanpa kehadiran pihak pemilik tanah

yang sah?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan dalam perjanjian jual beli tanah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui keabsahan terhadap Akta Jual Beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tanpa kehadiran pemilik tanah yang sah.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan oleh penulis dalam penelitian adalah sebagai berikut:

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Mengetahui pengaturan dalam perjanjian jual beli tanah di Indonesia yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah, serta mengetahui akibat hukum atas dibuatnya akta jual beli tanpa kehadiran pemilik tanah yang sah di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

- a. Bagi Penulis, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah ilmu pengetahuan terkait pengaturan dalam perjanjian jual beli tanah yang terjadi di Indonesia, serta mengetahui

bagaimana legalitas hukum akta jual beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah tanpa kehadiran penjual atau pemilik tanah yang sah.

- b. Bagi Mahasiswa, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi terkait pengaturan dalam perjanjian jual beli tanah yang terjadi di Indonesia, serta mengetahui bagaimana legalitas hukum akta jual beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah tanpa kehadiran penjual atau pemilik tanah yang sah.
- c. Bagi Pembaca, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pelajaran atau analisis keterkaitan hukum para pihak dalam perjanjian jual beli tanah yang terjadi di Indonesia, serta mengetahui bagaimana proses pembuktian hukum atas akta jual beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah tanpa kehadiran penjual atau pemilik tanah yang sah.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk mendapat gambaran umum dari materi yang telah meliputi dari pembahasan, dan analisis, serta penjabaran isi dari penelitian ini, maka Penulis menyusun dengan sistematika penulisan tesis ini yang akan dibagi di dalam 5 (lima) bab, sebagai berikut:

**BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini, akan diuraikan garis besar pokok permasalahan

yang akan dibahas secara menyeluruh dengan menjabarkan fakta-fakta yang melatarbelakangi timbulnya permasalahan tersebut. Bab ini akan dibagi menjadi 5 (lima) sub bab terdiri dari sebagai berikut: latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini, akan diuraikan secara rinci mengenai teori kepastiaan yang berkaitan dengan masalah penulisan penelitian ini berguna untuk memecahkan permasalahan yang dimaksud dengan menguraikan tinjauan teori maupun tinjauan konseptual. Landasan teori yang akan digunakan dalam penelitian tesis ini adalah teori Perjanjian, teori Kepastian Hukum. Selanjutnya dalam landasan konseptual diuraikan mengenai Akta Jual Beli, Pejabat Pembuat Akta Tanah, Peraturan yang mengatur kewenangan dan tanggung jawab PPAT, dan Perbuatan Melawan Hukum.

## **BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada bab ini, akan diuraikan mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini dengan menjelaskan jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, jenis pendekatan dan metode analisis data.

#### BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada bab ini, akan dilakukan analisis permasalahan secara mendalam untuk menjawab permasalahan yang akan diteliti dalam penulisan hukum ini dengan cara mengkritisi, mendukung, atau memberi komentar kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian yang telah dilakukan berupa pikiran sendiri maupun bantuan studi kepustakaan.

#### BAB V : PENUTUP

Pada bab ini, Penulis akan memberikan kesimpulan berupa jawaban singkat terkait pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya dan juga saran berupa solusi yang diharapkan dapat membantu memecahkan permasalahan yang mungkin saja muncul di kemudian hari.