BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*), menjunjung tinggi prinsip bahwa seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus tunduk pada hukum. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Prinsip ini menempatkan hukum sebagai landasan utama dalam penyelenggaraan kekuasaan dan penegakan keadilan, yang bertujuan untuk menciptakan ketertiban, keadilan, dan perlindungan hak-hak individu.[1]

Menurut Pasal 19 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), tugas dan wewenang pemerintah dalam pendaftaran tanah terbagi menjadi dua bagian, yaitu pendaftaran hak atas tanah, yang mencakup pencatatan hak pertama kali atau pembukuan hak atas tanah dalam buku tanah, serta pendaftaran peralihan hak atas tanah. Pendaftaran tanah memiliki fungsi utama untuk memberikan kepastian hukum, di mana PPAT berperan penting sebagai pejabat umum yang berwenang dalam pembuatan akta pertanahan sehingga PPAT harus memiliki pemahaman mendalam dan keahlian khusus mengenai hukum pertanahan dan prinsip-prinsip yang diatur dalam UUPA.

Lebih lanjut, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, PPAT bertanggung

[1] Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

jawab dalam pembuatan akta otentik terkait peralihan hak atas tanah serta tindakan hukum lainnya yang berhubungan dengan tanah.[2]

Sebagai negara hukum, Indonesia memerlukan instrumen hukum yang jelas dan kuat untuk mendukung berbagai aktivitas masyarakat, termasuk dalam transaksi jual beli tanah. Transaksi jual beli tanah, yang melibatkan nilai ekonomi yang besar dan dampak hukum yang luas, membutuhkan kepastian hukum yang diberikan melalui akta otentik.

Salah satu instrumen hukum yang memberikan kepastian dalam jual beli tanah adalah Akta Jual Beli (AJB) yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Akta ini merupakan dokumen otentik yang berfungsi sebagai alat bukti sah dalam proses peralihan hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 2 Tahun 2018 tentang PPAT.

Sebagai pejabat yang diangkat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), PPAT memiliki tugas untuk memastikan bahwa setiap transaksi jual beli tanah dilakukan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku baik secara teoritis maupun praktik.

Akta otentik adalah dokumen hukum yang dibuat oleh pejabat berwenang, dalam hal ini PPAT, yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna sebagaimana diatur dalam Pasal 1868 KUH Perdata**.** Akta otentik memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi dibandingkan akta di bawah tangan, karena

[2] Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 2

dibuat berdasarkan prosedur yang sah dan di hadapan pejabat publik yang berwenang.[3]

Terdapat berbagai kendala yang dapat memengaruhi keabsahan akta otentik yang dibuat oleh PPAT. Salah satunya adalah potensi terjadinya sengketa akibat kesalahan administratif atau substantif dalam pembuatan akta jual beli tanah. Sengketa hukum dalam akta jual beli tanah merujuk pada perselisihan mengenai keabsahan transaksi, perbedaan tafsir hukum, atau pelanggaran prosedur dalam peralihan hak atas tanah.

Sengketa ini dapat timbul akibat kelalaian PPAT dalam melakukan verifikasi dokumen kepemilikan, tidak memastikan terpenuhinya unsur hukum dalam proses jual beli tanah, atau kurangnya kehati-hatian dalam pencatatan transaksi pertanahan. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa praktik pembuatan akta oleh PPAT tidak selalu sesuai dengan prinsip kehati-hatian yang diharapkan, sehingga berpotensi menimbulkan permasalahan hukum bagi para pihak yang bertransaksi.[4]

Dalam transaksi jual beli tanah, PPAT memiliki peran krusial dalam memastikan bahwa peralihan hak dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Akta Jual Beli (AJB) yang dibuat oleh PPAT memiliki kekuatan pembuktian sempurna dan menjadi dasar pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional (BPN). Namun, meskipun AJB telah dibuat sesuai prosedur, sengketa pertanahan masih sering terjadi akibat kelalaian

[3] Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, (Jakarta: Intermasa, 2019), hal. 45
[4] M. Yahya Harahap, *Hukum Jual Beli Tanah dan Bangunan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hal. 112

administratif, tumpang tindih sertifikat, atau kurangnya verifikasi terhadap keabsahan dokumen yang digunakan dalam transaksi.

Secara normatif, PPAT diharapkan mampu menjalankan tugasnya secara profesional dan berpedoman pada asas kehati-hatian serta menjaga kepentingan para pihak secara adil (*das sollen*). Kepastian hukum adalah prinsip fundamental dalam sistem hukum Indonesia yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan kepastian hukum berarti bahwa setiap transaksi harus dilakukan berdasarkan aturan yang berlaku, sehingga tidak menimbulkan sengketa di kemudian hari. Prinsip kepastian hukum ini diakui dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.[5]

Menurut jurnal Notarius Volume 16 Nomor 2 Tahun 2023, sekitar 30% dari total kasus sengketa tanah disebabkan oleh manipulasi atau ketidakcermatan dokumen, termasuk AJB. Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk mengevaluasi dan memperkuat mekanisme kontrol terhadap peran PPAT dalam proses tersebut.[6]

Indonesia menghadapi berbagai tantangan dalam penegakan hukum di sektor pertanahan, termasuk kasus sengketa tanah yang terus meningkat. Dalam hukum perdata, PPAT bertanggung jawab atas keabsahan akta yang dibuatnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Apabila terjadi kesalahan atau

[5] Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945
[6] Sabrina, "Pertanggung Jawaban Notaris dalam Kesalahan Pembuatan Akta," *Notarius*, Vol. 17, No. 2 Januari 2024, hal. 112

kelalaian dalam pembuatan akta, PPAT dapat dikenakan tanggung jawab perdata berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata mengenai perbuatan melawan hukum (PMH).

Sementara dalam hukum pidana, PPAT dapat dikenakan sanksi apabila terbukti melakukan pemalsuan dokumen atau memberikan keterangan palsu dalam akta yang dibuatnya. Hal ini diatur dalam Pasal 263 KUHP yang mengatur tentang pemalsuan surat dan Pasal 266 KUHP tentang penyertaan keterangan palsu dalam akta otentik.[7]

Kasus mafia tanah masih menjadi masalah serius di Indonesia dan merugikan masyarakat. Kementerian ATR/BPN mencatat bahwa hingga November 2024, terdapat sekitar 48.000 kasus mafia tanah, dengan 79% di antaranya telah diselesaikan.[8] Bahkan, Menteri ATR/BPN Agus Harimurti Yudhoyono (AHY) mengungkapkan bahwa terdapat 98 kasus mafia tanah yang menjadi target operasi, dengan potensi kerugian negara mencapai lebih dari Rp41 triliun.[9] Sepanjang tahun 2024, 935 tersangka mafia tanah telah ditangkap oleh kepolisian, dengan penyelesaian 791 perkara. Fakta ini menunjukkan bahwa transaksi tanah di Indonesia masih memiliki risiko tinggi jika tidak

[7] Ruhut S. Simarmata, *Hukum Notariat: Konsep dan Implementasi dalam Praktek*, (Bandung: Alfabeta, 2021), hal. 187
[8] Kompas, "Ada 48.000 Kasus Mafia Tanah di Indonesia, 79 Persen Sudah Beres," https://www.kompas.com/properti/read/2024/11/14/210000621/ada-48.000-kasus-mafia-tanah-di-indonesia-79-persen-sudah-beres , diakses pada 10 Maret 2025
[9] Kumparan, "AHY: 98 Kasus Mafia Tanah di 2024, Potensi Kerugian Negara Hingga Rp 41 Triliun," https://kumparan.com/kumparannews/ahy-98-kasus-mafia-tanah-di-2024-potensi-kerugian-negara-hingga-rp-41-triliun-23jx7wdKjYP , diakses pada 10 Maret 2025

dilakukan dengan prosedur hukum yang jelas, termasuk pengesahan oleh notaris yang berwenang.[10]

Kasus-kasus tersebut sering terjadi di wilayah perkotaan besar (seperti kota Jakarta dan Surabaya), melibatkan konflik antara pihak pembeli dan penjual akibat dokumen AJB yang tidak sesuai prosedur. Adapun contoh lainnya seperti kasus Mafia Tanah yang dialami oleh aktor Nirina Zubir, dalam kasus ini, mantan asisten rumah tangga Nirina Zubir, bersama dengan suaminya dan beberapa notaris, terlibat dalam dugaan pemalsuan dokumen tanah milik keluarga Nirina. Notaris yang diduga membantu pemalsuan sertifikat tanah tidak menjalankan tugas dengan profesionalisme dan prinsip kehati-hatian yang semestinya.

Masih banyak orang yang menganggap transaksi cukup dilakukan dengan perjanjian di bawah tangan, tanpa menyadari bahwa metode tersebut memiliki risiko tinggi untuk dipermasalahkan secara hukum di kemudian hari.[11] Dari segi biaya, ada juga perbedaan signifikan antara biaya notaris di kota besar dan daerah**.** Di Jakarta atau Surabaya, biaya notaris untuk Akta Jual Beli (AJB) bisa mencapai Rp10-20 juta, sedangkan di daerah biaya tersebut bisa jauh lebih murah.

Permasalahan lain yang sering terjadi adalah sertifikat ganda dan *overlapping* hak tanah, di mana dua pihak atau lebih mengklaim kepemilikan

[10] MetroTV, "Kapolri: 935 Tersangka Mafia Tanah Ditangkap Sepanjang 2024," https://www.metrotvnews.com/read/KZmCdEpo-kapolri-935-tersangka-mafia-tanah-ditangkap-sepanjang-2024, diakses pada 10 Maret 2025.
[11] Opinia, "Pentingnya Legalitas dalam Transaksi Properti," https://opinia.id/post/artikel/esai/pentingnya-legalitas-dalam-transaksi-properti-414328 , diakses pada 12 Maret 2025.

atas tanah yang sama dengan dokumen berbeda. Hal ini terjadi karena adanya celah administratif, termasuk tumpang tindih penerbitan sertifikat oleh instansi yang berbeda.[12]

Hak milik atas tanah adalah hak tertinggi yang dapat dimiliki oleh individu atau badan hukum atas sebidang tanah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam proses jual beli tanah, akta yang dibuat oleh notaris dan/atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) berperan sebagai dokumen yang mendukung proses peralihan hak. Jika akta tersebut memiliki cacat hukum, maka sertifikat tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) juga dapat berpotensi dipermasalahkan di kemudian hari.[13]

Para tersangka, termasuk notaris, telah dijerat dengan berbagai pasal dalam KUHP seperti Pasal 263, 264, dan 266 tentang pemalsuan dokumen, serta Pasal 372 tentang penggelapan di mana pembeli merasa dirugikan karena AJB yang dibuat ternyata tidak memiliki dasar hukum yang kuat.[14]

Fenomena lain yang sering terjadi adalah perbedaan interpretasi terhadap tugas dan wewenang notaris. Sebagian masyarakat memandang Notaris maupun PPAT sebagai pihak yang sepenuhnya bertanggung jawab atas keabsahan dokumen, sementara Notaris/PPAT sendiri kadang berpendapat

---

[12] Sinar Mas Land, "Legalitas Properti: Hindari Penipuan & Sengketa, Simak Tipsnya," https://ecatalog.sinarmasland.com/article/tips-properti/legalitas-properti-hindari-penipuan-sengketa-simak-tipsnya , diakses pada 10 Maret 2025

[13] Zulkarnain K. Siregar, *Dasar-Dasar Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2018), hal. 220

[14]Serafina Zahradita, "Etika Notaris PPAT dalam Kasus Mafia Tanah di Indonesia," https://suaraindonesia.co.id/news/pendidikan/61b32d729b24b/etika-notaris-ppat-dalam-kasus-mafia-tanah-di-indonesia diakses pada 28 November 2024

bahwa tugasnya terbatas pada legalisasi tanpa tanggung jawab terhadap verifikasi material.

Namun, dalam kenyataannya, belum semua Notaris/PPAT dapat memenuhi harapan tersebut. Ada jarak antara aturan hukum dan implementasi di lapangan. Banyak pihak yang merasa bahwa pengawasan terhadap kinerja Notaris/PPAT masih lemah, sehingga muncul peluang bagi notaris yang tidak bertanggung jawab untuk menyalahgunakan wewenangnya.

Akta autentik yang dibuat oleh PPAT memiliki fungsi utama sebagai alat bukti yang sempurna sesuai dengan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer). Akta autentik memberikan kepastian hukum mengenai hak dan kewajiban para pihak yang terlibat. Menurut teori gerechtigheid yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, hukum harus memenuhi tiga nilai dasar, yaitu keadilan (*gerechtigheid*), kepastian hukum (*rechtszekerheid*), dan kemanfaatan (*zweckmässigkeit*). Dalam praktik kenotariatan maupun PPAT.[15]

Dalam hal ini, PPAT juga bertanggung jawab untuk melakukan pengecekan terhadap identitas para pihak yang terlibat serta memastikan bahwa transaksi tersebut tidak melanggar ketentuan hukum lain yang berkaitan, seperti undang-undang agraria atau hukum perdata.[16]

Meskipun PPAT memiliki peran penting dalam menjamin kepastian hukum dalam transaksi jual beli tanah, masih banyak masyarakat yang enggan menggunakan jasa PPAT dan memilih untuk mengurus sendiri. Salah satu

[15] Gustav Radbruch, "Philosophy of Law," Harvard Law Review, Vol. 55, No. 1, 1952, hal. 43
[16] Zulkarnain K. Siregar, *Dasar-Dasar Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2018), hal. 150

alasan utama adalah anggapan bahwa biaya Notaris PPAT terlalu mahal. Padahal, tarif notaris sudah diatur oleh peraturan yang berlaku dan sebanding dengan perlindungan hukum yang diberikan. Misalnya, biaya pembuatan Akta Jual Beli (AJB) biasanya berkisar antara 0,5% hingga 1% dari nilai transaksi.[17]

Kepercayaan masyarakat terhadap notaris juga seringkali dipengaruhi oleh kasus-kasus penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh oknum notaris, meskipun jumlahnya tidak banyak. Berita mengenai pemalsuan tanda tangan, sertifikat ganda, atau keterlibatan PPAT dalam sengketa tanah membuat sebagian masyarakat menjadi skeptis dan ragu untuk menggunakan jasa PPAT.

Adapun proses administratif yang dianggap rumit dan memakan waktu menjadi faktor lain yang membuat masyarakat lebih memilih jalur informal, meskipun berisiko lebih tinggi terhadap sengketa di kemudian hari. Data menunjukkan bahwa pada tahun 2024, terdapat 25 kasus konflik agraria di sektor pertanahan yang melibatkan lahan seluas 92,58 hektar dan berdampak pada 941 keluarga.[18]

Keabsahan akta jual beli sangat bergantung pada aspek-itikad baik dari para pihak yang terlibat dalam transaksi. Pasal 1338 KUHPerdata mengatur bahwa setiap perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik oleh para pihak, termasuk dalam hal jual beli tanah. Jika salah satu pihak tidak bertindak dengan itikad baik, maka akta yang dihasilkan dapat dianggap batal demi hukum.

[17] Rumah123.com, "Rincian Biaya Notaris Jual Beli Rumah," https://www.rumah123.com/panduan-properti/tips-properti-70546-rincian-biaya-notaris-jual-beli-rumah-id.html , diakses pada 12 Maret 2025

[18] Kompas.com, "941 Keluarga Jadi Korban Kasus Sengketa Tanah Properti Sepanjang 2024," https://www.kompas.com/properti/read/2025/01/29/090000021/941-keluarga-jadi-korban-kasus-sengketa-tanah-properti-sepanjang-2024 , diakses pada 12 Maret 2025

Melalui hal tersebut, adapun selain kewajiban PPAT dalam memastikan keabsahan akta, kedua belah pihak juga harus memastikan bahwa mereka bertindak dengan jujur dan tidak ada unsur penipuan atau niat buruk dalam transaksi tersebut.

Sebagai bagian dari sistem hukum pertanahan di Indonesia, batasan tanggung jawab PPAT dalam pembuatan Akta Jual Beli tanah perlu dikaji lebih dalam, baik dari segi teori maupun praktik. Meskipun PPAT bertindak sebagai pejabat umum yang berwenang dalam pembuatan akta otentik, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai permasalahan. Hal ini menimbulkan kekhawatiran di masyarakat mengenai kepastian hukum dalam transaksi jual beli tanah.

Sebagai pejabat yang diberikan kewenangan oleh negara, tanggung jawab PPAT dalam pembuatan Akta Jual Beli harus memiliki batasan yang jelas agar dapat memberikan perlindungan hukum bagi semua pihak yang terlibat. Jika batasan tanggung jawab ini tidak ditegaskan secara normatif dan diimplementasikan dengan baik di lapangan, maka sengketa tanah akan terus terjadi dan merugikan berbagai pihak. Penelitian ini berupaya untuk menganalisis batasan tanggung jawab PPAT dalam pembuatan Akta Jual Beli tanah, baik berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku maupun dalam praktiknya di masyarakat. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi penerapan tanggung jawab PPAT serta memberikan rekomendasi yang dapat meningkatkan transparansi, profesionalisme, dan kepercayaan masyarakat terhadap profesi PPAT.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa batasan tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pembuatan Akta Jual Beli tanah berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku?
2. Bagaimana implementasi batasan tanggung jawab PPAT dalam pembuatan Akta Jual Beli tanah di praktik lapangan, serta faktor apa saja yang memengaruhi pelaksanaannya?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis batasan tanggung jawab PPAT dalam pembuatan Akta Jual Beli (AJB) tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi penerapan batasan tanggung jawab PPAT dalam pembuatan Akta Jual Beli tanah di praktik lapangan.
3. Memberikan rekomendasi terhadap kebijakan atau regulasi yang dapat meningkatkan transparansi, profesionalisme, dan kepercayaan masyarakat terhadap profesi PPAT dalam pembuatan Akta Jual Beli Tanah.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang penulis harapkan berdasarkan pembahasan diatas adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan panduan yang lebih jelas bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Penelitian ini juga dapat membantu meningkatkan profesionalisme PPAT dalam memastikan legalitas Akta Jual Beli (AJB) tanah, serta memperjelas batasan tanggung jawab PPAT dalam transaksi pertanahan.

2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum pertanahan dan hukum kenotariatan. Dengan membahas batasan tanggung jawab PPAT dalam pembuatan Akta Jual Beli tanah, penelitian ini dapat memperjelas kedudukan dan kewenangan PPAT dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia serta dapat memberikan kontribusi terhadap kajian akademik mengenai peran PPAT dalam menjamin kepastian hukum dalam transaksi pertanahan, serta menjadi referensi bagi penelitian lebih lanjut yang berkaitan dengan sistem pembuatan akta otentik di bidang pertanahan.

1.5 Sistimatika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan. Di bagian ini, dijelaskan pentingnya penelitian ini dilakukan, serta alasan

mengapa topik ini relevan dan mendesak untuk diteliti. Rumusan masalah dan tujuan penelitian dijelaskan secara jelas dan terperinci agar pembaca memahami arah dan fokus penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini mengulas teori-teori hukum yang relevan dengan topik penelitian, seperti teori kenotariatan, serta peran dan tanggung jawab PPAT. Tinjauan ini mencakup pemahaman mengenai regulasi yang berlaku, penelitian terdahulu, dan berbagai perspektif yang berkaitan dengan peran PPAT dalam pembuatan akta jual beli tanah. Analisis ini bertujuan untuk memberikan landasan teori yang mendalam bagi penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan jenis dan pendekatan penelitian yang digunakan, baik normatif maupun empiris. Penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif dan deskriptif, dengan metode studi kasus, analisis dokumen hukum, serta wawancara dengan notaris dan pihak terkait. Penjelasan mengenai teknik pengumpulan data, analisis data, serta

pendekatan yang digunakan dalam penelitian juga diuraikan secara rinci.