

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia yang susunan kehidupan bermasyarakatnya termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria, bumi, air, dan ruang angkasa; yang sebagaimana karunia dari Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Seiring berkembangnya zaman dan bertambahnya jumlah penduduk, kebutuhan akan tanah terus meningkat. Tanah merupakan salah satu kebutuhan manusia yang sangat absolute dan vital, artinya kehidupan manusia dipengaruhi dan ditentukan oleh eksistensi tanah.<sup>1</sup>

Hal itu disebabkan karena Negara Indonesia adalah Negara Agraris sehingga keberadaan tanah menjadi suatu keharusan bagi kehidupan bangsa Indonesia. Terkait dengan kebutuhan pokok atas tanah, maka manusia cenderung mencari dan memiliki tanah kosong, sehingga tampak adanya fungsi sosial tanah bagi manusia dan individu. Maksud tanah kosong adalah tanah yang bebas dari pendudukan pihak lain, bebas dari bangunan orang lain, dan terutama bebas dari hak milik orang lain.<sup>2</sup>

Tanah bagi kehidupan manusia makna yang *multidimensional* atau disebut permasalahan lebih dari satu. Pertama, dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Kedua, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. Ketiga, sebagai kapital budaya dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemilikinya. Keempat, tanah bermakna sakral karena pada akhir hayat setiap orang akan kembali ke tanah. Karena makna tersebut ada kecenderungan bahwa orang yang memiliki tanah akan mempertahankan haknya dengan cara apapun bila hak-haknya dilanggar.

Sebagaimana maksud bahwa tanah merupakan kehidupan bagi manusia *multidimensional*, maka tanah perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan

---

<sup>1</sup> J. Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2014, hlm. 9.

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 13.

untuk memperoleh kepastian dan perlindungan hukum. Mengingat pentingnya keberadaan tanah, tidak jarang tanah menjadi bahan sengketa, terutama dalam hal kepemilikan. Untuk mengatur tentang pemanfaatan tanah atau lahan agar tidak menimbulkan sengketa dalam masyarakat, maka pada tanggal 24 September 1960 keluarlah peraturan perundang-undangan tentang pertanahan, yang dikenal dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Tujuan dikeluarkannya UUPA, adalah untuk memberikan kepastian hukum tentang masalah pertanahan.

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan diundangkannya UUPA dapat terwujud melalui dua upaya.<sup>3</sup>

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah yang membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.

Sebagaimana maksud tujuan dikeluarkannya UUPA, demikian pada pokok-pokok tujuannya, yaitu:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan.
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 rakyat seluruhnya.

Dalam ketentuan pada Pasal 2 ayat (2) UUPA yang berbunyi;

---

<sup>3</sup> Santoso & Urip, "*Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, cetakan ke-6*", Jakarta: Kencana, 2019, hlm. 2.

Hak Menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (2) UUPA, Pasal 4 ayat (2) UUPA memberikan kewenangan kepada pemegang hak atas tanah untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian juga dengan tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.<sup>4</sup>

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang di hakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan mengambil manfaat mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.<sup>5</sup>

Pengaturan hak-hak atas tanah dalam UUPA bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Berdasarkan hak menguasai negara tersebut maka ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang diberikan dan dipunyai oleh orang-perorangan maupun suatu badan hukum.<sup>6</sup> Macam-macam hak atas tanah menurut Pasal 16 UUPA adalah:

#### 1. Hak Milik (HM)

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUPA Hak Milik adalah hak turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat

---

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2009, hlm. 11.

<sup>5</sup> Santoso & Urip, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif, cetakan ke-6*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 9.

<sup>6</sup> Ahmad Setiawan, *Hukum Pertanahan Nasional*, Yogyakarta: Laksbang Pustaka, 2011, hlm. 221.

bahwa hak tersebut memiliki fungsi sosial. Turun menurun artinya bahwa hak atas tanah tersebut dapat diwariskan kepada ahli warisnya, jika pemilik tanah tersebut meninggal dunia, sepanjang ahli warisnya memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh Peraturan Perundang-undangan.

## 2. Hak Guna Usaha (HGU)

Pengaturan mengenai HGU tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Kemudian secara khusus diatur pula dalam Pasal 28 sampai Pasal 34 UUPA, selanjutnya secara lebih khusus lagi dalam Pasal 50 ayat (2) yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai HGU diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan, yaitu di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha yang kemudian di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.

HGU berbeda dengan Hak *Erpacht* walaupun ide dari terbentuknya HGU tersebut berasal dari Hak *Erpacht*, begitu pula dalam Hukum adat tidak mengenal adanya HGU dan Hak Guna Bangunan, kedua hak ini merupakan hak baru yang diciptakan berdasarkan kebutuhan masyarakat sekarang ini.

## 3. Hak Guna Bangunan (HGB)

Berdasarkan Pasal 35 UUPA pengertian HGB adalah hak untuk mempunyai maupun mendirikan bangunan atas tanah dalam jangka waktu tertentu yang sebagaimana bangunan di atas tanah tersebut bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Dalam hal ini, pengguna atau pemilik bangunan tersebut bukan pemiliki hak atas tanah bangunan tersebut, sehingga pengguna bangunan dan pemilik hak atas tanah adalah 2 (dua) subyek yang berbeda.

## 4. Hak Pakai (HP)

Berdasarkan Pasal 41 ayat (1) UUPA, Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari suatu tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain, dalam hal ini berdasarkan keputusan pejabat untuk memberikannya, sedangkan apabila milik orang lain maka berdasarkan perjanjian yang itu bukan perjanjian pengelolaan tanah maupun sewa-menyewa.

Berkaitan dengan Hak Menguasai dari Negara yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) huruf c UUPA, maka dalam Pasal 19 UUPA menyatakan bahwa: “Untuk

menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Pendaftaran tanah yang memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertipikat sebagai bukti haknya.<sup>7</sup>

Tindakan Peraturan Pemerintah yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 UUPA adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997) yang isinya meliputi penyelenggaraan pendaftaran tanah mulai dari pengukuran, pemetaan, penyelenggaraan tata usaha pendaftaran dan pendaftaran peralihan hak atas tanah serta pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat yaitu sertipikat hak atas tanah.

Berlakunya UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 maka setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT). Tanpa adanya akta tersebut, peralihan hak tersebut dianggap tidak sah karena tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Suatu hak atas tanah akan beralih jika kepemilikannya berpindah kepada orang lain tanpa melalui suatu perbuatan hukum, tetapi beralih akibat terjadinya suatu peristiwa hukum sedangkan suatu hak atas tanah dapat diperalihkan jika melalui suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemegang hak atas tanah tersebut.

Perbuatan hukum ini sengaja dilakukan antara pemegang hak lama dengan pihak ketiga yang akan menjadi penerima hak dan sekaligus nantinya adalah sebagai pemegang hak baru, adapun bentuk-bentuk peralihannya berupa: jual beli, tukar menukar, hibah, pemberian menurut adat, pemasukan dalam perusahaan dan hibah wasiat. Terkait akan peralihan ini telah diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu dalam paragraf 1 Pasal 37 ayat (1) yang menyatakan bahwa:

---

<sup>7</sup> Santoso & Urip, “*Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah , cetakan ke-6*”, Jakarta: Kencana, 2019, hlm. 2



“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlakunya”

Pada umumnya, di negara Indonesia peralihan hak atas tanah dilakukan dengan cara jual beli. Dalam Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdata), jual beli ini diartikan sebagai suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain untuk membayar harga yang dijanjikan. Dalam masyarakat jual beli biasanya dilakukan dengan perjanjian atau yang lebih dikenal dengan perjanjian jual beli. Suatu perjanjian merupakan perbuatan hukum dimana seseorang berjanji kepada seseorang lain atau dua orang itu saling berjanji kepada seseorang lain atau dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal, sedangkan perjanjian sendiri merupakan salah satu sumber perikatan selain undang-undang sesuai dengan bunyi Pasal 1233 KUHPerdata.

Suatu perjanjian dapat dikatakan sah menurut hukum apabila telah memenuhi suatu syarat yang sebagaimana telah di atur dalam Pasal 1320 KUHPerdata yaitu adanya kesepakatan atau izin dari kedua belah pihak, kecakapan untuk membuat suatu perjanjian, suatu hal tertentu yang diperjanjikan serta adanya sebab yang halal. Pada umumnya suatu perjanjian itu dapat dibuat secara bebas, bebas mengadakan perjanjian dengan siapapun, bebas untuk menentukan bentuknya maupun syarat-syarat, dan bebas untuk menentukan bentuknya, yaitu tertulis atau tidak tertulis. Kebebasan untuk membuat perjanjian diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdata.

Ketentuan Pasal 1338 KUHPerdata ini mengandung asas kebebasan berkontrak, maksudnya adalah setiap orang bebas mengadakan suatu perjanjian berupa apa saja, baik bentuknya, isinya dan pada siapa perjanjian itu ditujukan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa masyarakat diperbolehkan membuat perjanjian yang berupa dan berisi apa saja, tentang apa saja dan perjanjian itu mengikat bagi mereka yang membuatnya seperti suatu undang-undang. Namun kebebasan berkontrak bukan berarti boleh membuat perjanjian secara bebas, tetapi

perjanjian harus tetap dibuat dengan mengindahkan syarat-syarat sahnya perjanjian, baik syarat umum sebagaimana disebut Pasal 1320 KUHPerdara maupun syarat khusus untuk perjanjian-perjanjian tertentu. Selain itu, untuk melaksanakan kebebasannya itu ada pembatasan-pembatasan yakni sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan. Salah satu perjanjian yang dilaksanakan dalam bidang pertanahan adalah perjanjian pengikatan jual beli.

Pengikatan jual beli merupakan suatu bentuk perjanjian yang muncul dari kebutuhan hukum yang berkembang dalam masyarakat, karena tidak ditemukan dalam bentuk-bentuk perjanjian yang di atur dalam KUHPerdara. Pengikatan jual beli tanah merupakan perjanjian yang tidak bernama, karena tidak ditemukan dalam bentuk-bentuk perjanjian yang di atur dalam KUHPerdara, namun pada prinsipnya suatu Perjanjian Pengikatan Jual Beli (selanjutnya disebut PPJB) tunduk pada ketentuan umum perjanjian yang terdapat dalam Buku III KUHPerdara. Berdasarkan Pasal 1338 KUHPerdara tersebut, maka hal ini sesuai dengan asas konsensualisme yang dianut dalam Buku III KUPerdara. Konsensualisme artinya perjanjian sudah mengikat para pihak yang membuatnya, sejak detik tercapainya kata sepakat mengenai hal-hal yang diperjanjikan.<sup>8</sup>

Perjanjian pengikatan jual beli dimulai dari konsepsi yang memuat kesepakatan para pihak mengenai hak dan kewajiban yang dibuat berdasarkan ketentuan Pasal 1320 *jo.* Pasal 1338 KUHPerdara sehingga melahirkan kepastian serta perlindungan hukum bagi para pihak yang membuatnya. PPJB ini dipahami sebagai perbuatan hukum pendahuluan atas perbuatan hukum sesungguhnya, maksudnya bahwa PPJB merupakan perjanjian atau persetujuan antara pihak penjual dengan pihak pembeli untuk mengikat suatu transaksi atau jual beli tanah.

PPJB merupakan jenis perjanjian obligatoir, yaitu perjanjian di mana pihak-pihak sepakat untuk mengikatkan diri melakukan penyerahan suatu benda kepada pihak lain, sehingga dengan dibuatnya PPJB pada dasarnya belum mengakibatkan

---

<sup>8</sup> Akhmad Budi Cahyono dan Surini Ahlan Sjarif, *Mengenal Hukum Perdata*, Jakarta: CV.Gitama Jaya, 2008, hlm.133.

beralihnya hak milik atas suatu benda dari penjual ke pembeli.<sup>9</sup> Tahapan ini baru merupakan kesepakatan dan harus diikuti dengan perjanjian penyerahan (levering), yaitu ditandatanganinya Akta Jual Beli (selanjutnya disebut AJB) di hadapan PPAT.

Proses jual beli menggunakan struktur PPJB pada umumnya harus diikuti klausula perbuatan penyerahan, dalam hal ini penyerahan secara fisik maupun yuridis (juridische levering), di mana dalam penyerahan secara yuridis ini dilaksanakan dengan adanya penandatanganan dan pembuatan AJB di hadapan PPAT, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, apabila dalam proses jual beli tersebut belum ada AJB, maka belum bisa dikatakan telah terjadi penyerahan secara yuridis, sehingga meskipun telah terjadi PPJB, maka penyerahan fisik dan yuridis belum terjadi. Dengan demikian, dari beberapa hal tersebut, dapat diketahui bahwa antara PPJB dengan perjanjian jual beli terdapat perbedaan yang mendasar, yakni terkait perpindahan barang atau objek, di mana dalam PPJB perpindahan atas barang atau objek baru terjadi dalam waktu yang akan datang, sedangkan dalam perpindahan atas barang atau objek dalam perjanjian jual beli terjadi pada saat itu juga (berpindah seketika dari pihak penjual kepada pihak pembeli).

Perlunya alat bukti yang kuat bagi kedua belah pihak serta untuk mencegah timbulnya sengketa dikemudian hari, para pihak menginginkan adanya tindakan hukum yang dilakukan dan dituangkan dalam suatu akta otentik dihadapan seorang pejabat umum yang berwenang. yakni notaris. Atas dasar kebutuhan akan jaminan perlindungan dan kepastian hukum, para pihak menganggap notaris adalah lembaga yang tepat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka, dimana melalui akta seorang notaris, penjual meletakkan haknya atas tanah untuk kemudian dialihkan kepada pembeli melalui perbuatan hukum dihadapan pejabat umum lainnya yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya

---

<sup>9</sup> Made Ara Denara & I Made Dedy, *Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Dalam Transaksi Peralihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan*, Karya Ilmiah, Program Kekhususan Perdata Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2020, hlm. 7.



disebut UUJN Perubahan) menyebutkan : “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya” Berkaitan dengan ketentuan di atas, Pasal 15 ayat (1) UUJN Perubahan menyatakan bahwa:

“Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.”

Dengan demikian, eksistensi notaris tercapai sebagaimana yang dikehendaki oleh aturan hukum yakni untuk membantu dan melayani masyarakat yang memerlukan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan, peristiwa dan perbuatan hukum. Pasal 1868 KUHPerdara menyebutkan bahwa “suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat.”

Perjanjian pengikatan jual beli meskipun dibuat secara otentik, hakikinya “baru” sebatas pernyataan kehendak pihak yang satu untuk melepaskan haknya kepada pihak lain. Sementara itu, hukum tanah nasional berpandangan bahwa jual beli tanah merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang bersifat tunai, riil dan terang, yang dimaksud riil, terang dan tunai yaitu menunjukkan bahwa pihak pembeli membayarkan sejumlah uang secara langsung untuk membeli sebidang tanah dengan harga yang sudah disepakati antara pihak penjual dengan pihak pembeli, sehingga pada waktu pihak pembeli membayarkan sejumlah uang secara langsung kepada pihak penjual pada saat itu juga tanah beralih kepada pihak pembeli.<sup>10</sup>

Pemindahan hak yang dikehendaki dalam hukum positif memuat syarat materiil dan syarat formil yang menentukan akan sahnya suatu jual beli. Syarat materiil antara lain:

---

<sup>10</sup> Silvi Ainiyatuz Zulfa, *Analisis Yuridis Terhadap Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Tanah Di Kabupaten Jepara*, Skripsi (disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan Program Studi Srata 1 dalam ilmu hukum pada Universitas Muhammadiyah Surakarta), 2022, hlm. 4.

- a. Penjual berhak menjual tanah yang bersangkutan. Penjual merupakan pemegang yang sah dan sebagai pemilik;
- b. Pembeli berhak membeli tanah yang bersangkutan.
- c. Tanah yang bersangkutan boleh diperjualbelikan;
- d. Tanah yang bersangkutan tidak dalam sengketa.

Sebagaimana dari salah satu dari syarat materiil ini tidak dipenuhi, maka jual beli tanah tersebut tidak sah atau batal demi hukum. Sedangkan syarat formil tersebut sesuai dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pemindahan hak tersebut secara yuridis baru lahir semenjak dibuatkannya buku tanah hak milik atas tanah. Namun, dengan dibuatkannya perjanjian pengikatan jual beli, peristiwa levering yang terpenuhi sebatas penyerahan nyata belum memenuhi penyerahan secara yuridis, yang artinya kepemilikan tanah belum beralih dan keberadaan perjanjian ini menyatakan bahwa objek hak milik atas tanah tidak dapat diperjanjikan untuk dialihkan kepada pihak lain oleh pemiliknya. Suatu perjanjian tidak selamanya dapat berjalan sesuai dengan kesepakatan yang diinginkan oleh para pihak.

Walaupun sering digunakan, perjanjian pengikatan jual beli tidak pernah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tanah, sehingga kedudukan dan kekuatan hukum perjanjian pengikatan jual beli terkadang masih dipertanyakan dalam transaksi jual beli tanah. Perbuatan hukum perjanjian pengikatan jual beli tanah antara para pihak dilandasi oleh beberapa pertimbangan penting, diantaranya harga yang telah disepakati belum terbayar lunas oleh pembeli. Selain itu adanya kekurangan dokumen ataupun data yang harus diselesaikan selama perjanjian tersebut berlangsung. Sebagai pejabat umum, Notaris bukan bekerja untuk kepentingan sendiri tetapi untuk melayani kepentingan masyarakat. Walaupun tugas dan wewenangnya membuat alat bukti atas perjanjian atau perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak, namun sering kali dalam prakteknya Notaris selalu disalahkan ataupun tidak jarang digugat.

Permasalahan yang muncul adalah walaupun sering dipakai perjanjian pengikatan jual beli tetapi tidak pernah diatur dalam Peraturan Perundang-

Undangan yang berkaitan dengan hak atas tanah, sehingga secara khusus bagaimana kekuatan hukum Perjanjian Pengikatan Jual Beli terkadang masih dipertanyakan terhadap perjanjian pengikatan jual beli tanah. Kekosongan norma ini tentunya berakibat pada kepastian hukum dan juga perlindungan hukum bagi para pihak yang terikat dalam perjanjian jual beli tersebut.

Sesuai dengan keadaan tersebut, perjanjian pengikatan jual beli dibuat karena sertipikat sedang dalam proses pengurusan. Sebagaimana perjanjian awal para pihak berjanji dengan perjanjian pengikatan jual beli tersebut akan ditindaklanjuti dengan pembuatan Akta Jual Beli di kemudian hari. Karena itu, perlu dikaji secara mendalam perjanjian pengikatan jual beli tanah sebagai alat bukti terutama apabila timbul permasalahan di kemudian hari terhadap Perjanjian Pengikatan Jual Beli tersebut, yang tentunya memerlukan suatu pembuktian untuk dapat menyelesaikan permasalahan hukum yang ada.

Seperti pada salah satu kasus yang berkaitan dengan Akta Jual Beli yaitu dalam Putusan Nomor Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Selatan 302/G/2021/PTUN-JKT. Putusan Nomor: 302/G/2021/PTUN-JKT, dalam putusan Peradilan Tata Usaha Negeri ini bahwa tanah berikut bangunan objek sengketa (SHM 6222/Cilandak Barat) yang terletak di Jl. Keuangan VI No.57 RT.005 RW.05 Kel. Cilandak Barat, Kec. Cilandak, Kota Administrasi Jakarta Selatan sejak awal menurut hukum seharusnya adalah pemilik Penggugat (Iswandono), karena tanah berikut bangunan tersebut merupakan harta warisan yang diberikan ibu kandung Penggugat kepada Penggugat. Dilihat dari Surat Pernyataan yang dibuat dan ditandatangani oleh Budi Mulyono dan Iswandono (Penggugat), selaku penghuni rumah negeri golongan III yang terletak di Jl. Keuangan VI No.57 Cilandak, Jakarta Selatan HD No.AA.17369 berdasarkan surat penunjukan menempati rumah Negara (SIP) dari Direktorat Tata Bangunan No.3935/KBY tanggal 12 Oktober 1977, menyerahkan penghunian rumah negeri tersebut kepada Suripta, pekerjaan Pegawai Departemen Keuangan, selanjutnya Departemen Pekerjaan Umum Direktorat Jendral Cipta Karya Direktorat Tata Bangunan dengan surat Nomor 3423/JKT-S/1994 menunjuk Suripta dengan 6 (enam) orang anak, untuk mendiami rumah negeri di di Jl. Keuangan VI/F No.57 Komp, Keuangan Cilandak, Jakarta Selatan.

Pada hari Jumat tanggal 12 Agustus 1994 berdasarkan surat perjanjian sewa beli Nomor 807/A1/0137/JKT/94, Menteri Pekerjaan Umum sebagai Wakil Pemerintah Republik Indonesia, mengadakan perjanjian sewa beli atas rumah, di Jakarta, Jl. Keuangan VI nomor F-57 Cilandak, Jakarta Selatan huruf daftar Nomor AA.17369, kelas 5 (lima) B, luas lantai 113 m<sup>2</sup>, konstruksi permanen, dan Suripta telah membayar hutang sewa beli negeri atas nama Suripta pada tanggal 1 Februari 2002, sejumlah Rp.21.617.000,00 (dua puluh satu juta enam ratus tujuh belas ribu rupiah), dengan uang yang berasal dari Penggugat, mengingat pada saat itu Suripta masih di golongan II A dengan gaji yang tidak mencukupi jika harus membayar sejumlah tersebut di atas.

Selanjutnya sesuai dengan surat pernyataan yang ditandatangani oleh Suripta yang meninggal dunia pada hari jumat tanggal 13 September 2013, menyatakan telah sepakat dan setuju untuk membantu pengalihan nama kepemilikan rumah di Jl. Keuangan VI/57 Cilandak, Jakarta Selatan dari kepemilikan atas nama Ibu Kusnani Suyadi aim. (SIP No.3935/KBY tanggal 12 Oktober 1997/HD No.AA17369) menjadi kepemilikannya atas nama saya (Suripta), sesuai dengan permohonan kesepakatan yang telah dibuat ahli warisnya yang sah dan juga keponakan saya Iswandono dan Budi Mulyono (anak kandung dari Bapak/Ibu Suryadi). Pengalihan kepemilikan rumah ini dilakukan atas dasar sebagai berikut:

1. Untuk memenuhi persyaratan dari Direktorat Tata Bangunan bahwa rumah negeri yang terletak di Jl. Keuangan VI/57 Cilandak ini hanya dapat dimiliki oleh orang yang berstatus pegawai negeri dan belum mempunyai rumah sendiri.
2. Karena keponakan saya (Iswandono) berstatus bukan pegawai negeri dan Budi Mulyono sudah pensiun dari Badan Pendidikan dan Latihan Keuangan (BPLK) serta sudah mempunyai rumah sendiri.
3. Bahwa (Suripta) juga pernah tinggal dirumah tersebut di Jl. Keuangan VI/57 Cilandak dari tahun 1965 dengan Bapak/Ibu Suyadi, kemudian baru pada tahun 1968 Budi Mulyono beserta isteri dan anak-anak menyusul tinggal di rumah Cilandak. Hal ini membuktikan bahwa Suripta menempati rumah negara di Jl. Keuangan Pemerintah, karena Suripta hanya membantu Penggugat agar Penggugat dapat menguasai dan memiliki tanah berikut rumah tersebut.



Pada tahun 1995 Surtipta mengajukan surat permohonan kepemilikan rumah di Jl. Keuangan VI/57 Cilandak, Jakarta Selatan dan kemudian pada tanggal 8 Februari 2002 terbitlah Surat Keputusan Penyerahan Hak Milik Rumah Negara di Jl. Keuangan VI/57 Cilandak, Jakarta Selatan. Selanjutnya terbit SHM No.6222 Kel. Cilandak Barat tanggal 2 Juni 2003 nama Pemegang Hak Surtipta, bahwa pada bulan Februari 2003 Surtipta diberitahu oleh Iswandono (Penggugat) untuk menandatangani surat akte jual beli kepemilikan rumah di Jl. Keuangan VI/57 Cilandak, Jakarta Selatan dari atas nama Surtipta menjadi Latifah Libriany, untuk dibuat sertipikat rumah. Dan juga menandatangani kwitansi kosong dan tertulis harga rumah Rp.350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah) namun tidak ada dilakukan pembayaran. Kemudian pada bulan Juni tahun 2004 Iswandono (Penggugat) dan Dewi (Isterinya) datang mengunjungi Surtipta dan menceritakan menyangkut masalah rumah di Cilandak, dimana Stuart (suami Latifah) mau membayar rumah di Cilandak hanya seharga Rp.190.000.000,00 (seratus sembilan puluh juta rupiah). Dari fakta ini terbukti bahwa Latifah Libriany belum melakukan pembayaran atas harga rumah yang disepakati seluruhnya Rp.350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah).

Saksi Anni di bawah sumpah dimuka persidangan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, menerangkan setelah sertipikat tanah diterbitkan atas nama Surtipta kemudian dilakukan pengalihan hak dari Surtipta ke Latifah Libriany, hal ini disebabkan Penggugat sedang tidak bekerja ketika mengurus pembelian rumah di Jl. Keuangan VI No.F 57 RT.005 RW.05 Kel. Cilandak Barat, Kec. Cilandak, Jakarta Selatan. Sehingga Penggugat tidak mempunyai uang untuk membayar pembelian rumah di Jl. Keuangan VI No.F 57 RT.005 RW.05 Kel. Cilandak Barat, Kec. Cilandak, Jakarta Selatan. Kemudian Penggugat pinjam uang dari menantunya yaitu suami Latifah Libriany yang bernama Stuart Clifford Taylor. Supaya Stuart Clifford Taylor yakin uang yang dipinjam Penggugat digunakan untuk mengurus pembelian rumah di Jl. Keuangan VI No.F 57 RT.005 RW.05 Kel. Cilandak Barat, Kec. Cilandak, Jakarta Selatan, Penggugat menjanjikan sertipikat rumah akan dibuat ke atas nama Penggugat. Dengan pertimbangan sudah disepakati dengan Stuart Clifford Taylor pengembalian pinjaman berasal



dari hasil penjualan rumah di Jl. Keuangan No.57 Cilandak, Jakarta Selatan tersebut.

Bahwa SHM No.6222 Kel. Cilandak Barat tanggal 2 Juni 2003 nama Pemegang Hak Surtip, telah terjadi perubahan karena Jual beli tercatat nama yang berhak dan pemegang hak lain-lainnya Ny. Latifah Libriany. Bahwa namun dengan diterbitkannya objek sengketa oleh Tergugat atas nama Latifah Libriany hal tersebut sangat merugikan Penggugat, karena Penggugat menjadi kehilangan hak untuk memiliki dan menguasai tanah dan bangunan SHM Nomor 6222/Cilandak Barat sejak tahun 2003 sampai dengan 2021 ini, Penggugat menjadi tidak dapat memanfaatkan dengan baik tanah dan bangunan SHM Nomor 6222/Cilandak Barat tersebut, dan di usia yang telah lanjut ini (70 tahun lebih) Penggugat sangat ini agar tanah dan bangunan Sertipkat Hak Milik Nomor 6222/Cilandak Barat tersebut sepenuhnya kembali dalam penguasaan Penggugat agar Penggugat dapat menikmati memiliki objek sengketa yang memang sejak awal adalah milik Penggugat. Bahwa berdasarkan hal-hal diuraikan tersebut telah jelas bahwa kepentingan Penggugat telah dirugikan dengan adanya objek sengketa yang diterbitkan oleh Tergugat tersebut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebagaimana dalam kasus ini bahwa Para Penggugat sangat keberatan atas seluruh Akta-Akta atau Perjanjian-Perjanjian yang telah dibuat oleh Tergugat I dengan cara melanggar hukum dan tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang menyatakan: “Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Selain itu, sebagaimana dalam ketentuan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata): “Suatu akta otentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat”.

Berkaitan dengan waktu penerbitan sertifikat, dalam pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa : “Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut”.

Seperti yang dijelaskan diatas bahwa sertifikat merupakan alat bukti terkuat terhadap kepemilikan hak atas tanah dimaksud, maka berdasarkan latar belakang di atas sangat menarik untuk diteliti lebih mendalam oleh penulis untuk menulis skripsi dengan judul **Penyelesain Sengketa Akta Jual Beli Rumah Golongan III Di Jakarta Selatan Yang Tidak Memenuhi Ketentuan Teknis Peraturan Menteri Agraria Nomor 16 Tahun 2021.**

## **1.2.Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang dan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Apa konsekuensi hukum bagi para pihak penjual dan pembeli yang telah melakukan jual beli rumah golongan III di Jakarta Selatan yang tidak memenuhi ketentuan teknis menurut Pasal 37 Ayat 1 PP No. 24 Tahun 1997 Jo Pasal 13 Peraturan Presiden No. 11 Tahun 2008 Jo Pasal 94 Peraturan Menteri Agraria Nomor 16 Tahun 2021?
2. Apakah penyelesaian sengketa terhadap Akta Jual Beli rumah golongan III di Jakarta Selatan telah memenuhi unsur-unsur Asas Itikad Baik menurut Pasal 1338 Ayat 3 KUHPerdato?

### **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas dapat disebutkan penelitian ini mempunyai 2 (dua) tujuan pokok penelitian, antara lain:

1. Untuk mengetahui konsekuensi hukum bagi para pihak penjual dan pembeli yang telah melakukan jual beli rumah golongan III di Jakarta Selatan yang tidak memenuhi ketentuan teknis menurut Pasal 37 Ayat 1 PP No. 24 Tahun 1997 *Jo* Pasal 13 Peraturan Presiden No. 11 Tahun 2008 *Jo* Pasal 94 Peraturan Menteri Agraria Nomor 16 Tahun 2021.
2. Untuk penyelesaian sengketa terhadap Akta Jual Beli rumah golongan III di Jakarta Selatan telah memenuhi unsur-unsur Asas Itikad Baik menurut Pasal 1338 Ayat 3 KUHPerdara .

#### **1.3.2. Kegunaan Penelitian**

Melalui Penulisan Penelitian ini, diharapkan dapat menjadi kegunaan baik secara teoritis maupun praktis :

##### **1. Kegunaan Teoretis**

Kegunaan Teoretis dari penelitian ini yaitu dapat memberikan masukan dan menambah wawasan yang lebih luas dalam studi ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum perdata pada khususnya terkait dengan Penyelesain Sengketa Akta Jual Beli Rumah Golongan III Di Jakarta Selatan Yang Tidak Memenuhi Ketentuan Teknis Peraturan Menteri Agraria Nomor 16 Tahun 2021.

##### **2. Kegunaan Praktis**

Kegunaan Praktis dari penelitian ini diharapkan menjadi sarana yang dapat memberikan pengetahuan yang baik kepada akademisi, pemerintah, maupun masyarakat secara luas mengenai Penyelesain Sengketa Akta Jual Beli Rumah Golongan III, penelitian ini juga diharapkan untuk memperoleh gelar akademik (sarjana hukum) di Universitas Bhayangkara Jakarta Raya.

## 1.4. Kerangka Konseptual, Kerangka Teoretis, Kerangka Pemikiran

### 1.4.1. Kerangka Konseptual

#### 1. Penyelesaian Sengketa

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia penyelesaian berasal dari kata “selesai” yang arti sudah jadi, habis dikerjakan, tamat, berakhir dan/atau putus, jadi penyelesaian diartikan sebagai proses, cara, perbuatan dan menyelesaikan. Arti kata sengketa yakni, sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, sebagaimana maksud dari penyelesaian sengketa adalah suatu proses untuk menyelesaikan sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat atau perselisihan.

#### 2. Akta Jual Beli

Pada umumnya akta jual beli adalah suatu surat atau sertifikat yang di keluarkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berisi keterangan tentang pemilik baru dan perjanjian pemindahan hak milik antara pihak-pihak yang bersangkutan. Istilah atau kata akta dalam bahasa Belanda disebut *acta* atau *akta*, dan dalam bahasa Inggris disebut *act* atau *deed*. Secara etimologis, menurut S.J. Fachema Andreas, kata akta berasal dari bahasa Latin yaitu *acta* berarti *geschrift* atau surat. Menurut R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, kata akta berasal dari Bahasa Latin, yang berarti perbuatan-perbuatan.<sup>11</sup>

Akta jual beli ini merupakan suatu akta otentik atau yang tidak dapat dibuat oleh sendiri, melainkan harus melalui jasa notaris atau PPAT. Sebagaimana dalam Pasal 1868 KUHPerdara yang berbunyi, suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat.

#### 3. Hak Atas Tanah

Suatu hubungan hukum yang memberi kewenangan untuk berbuat sesuatu kepada subjek (orang atau badan) hukum terhadap objek hukum, yaitu tanah yang dikuasainya. Hak atas tanah ini termasuk salah satu hak-hak perseorangan atas tanah. Hak-hak perseorangan atas tanah adalah hak

---

<sup>11</sup> Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akta Tanah Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta*, Jakarta: Kencana, 2016, hlm. 126.

yang memberi kewenangan kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama atau badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA. Hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah Pasal 16 dan 53 UUPA.

#### **4. Perjanjian**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, perjanjian adalah “persetujuan tertulis atau dengan lisan yang dibuat oleh dua pihak atau lebih, masing-masing bersepakat akan mentaati apa yang tersebut dalam persetujuan itu.”<sup>12</sup> Menurut Pasal 1313 KUH Perdata, “Suatu persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.

Menurut Sudikno, perjanjian merupakan satu hubungan hukum yang didasarkan atas kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum. Hubungan hukum tersebut terjadi antara subyek hukum yang satu dengan subyek hukum yang lain, dimana subyek hukum yang satu berhak atas prestasi dan begitu juga subyek hukum yang lain berkewajiban untuk melaksanakan prestasinya sesuai dengan yang telah disepakati.<sup>13</sup> R. Subekti mengemukakan perjanjian adalah “suatu peristiwa dimana seorang berjanji kepada orang lain atau di mana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal.”

Menurut Salim HS, Perjanjian adalah "hubungan hukum antara subjek yang satu dengan subjek yang lain dalam bidang harta kekayaan, dimana subjek hukum yang satu berhak atas prestasi dan begitu juga subjek hukum yang lain berkewajiban untuk melaksanakan prestasinya sesuai dengan yang telah disepakatinya.”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Ikhtisar Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, hlm. 458.

<sup>13</sup> Sudikno, *Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2008, hlm. 11.

<sup>14</sup> Salim M.S, *Hukum Kontrak; Teori Teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 27.



## 5. Jual Beli

Jual beli menurut KUHPerdara Pasal 1457 merupakan suatu perjanjian yang mana pihak yang satu mengikatkan diri untuk menyerahkan suatu benda dan pihak lain membayar dengan harga yang disepakati. Perjanjian jual beli merupakan suatu ikatan bertimbal balik dalam mana pihak yang satu (si penjual) berjanji untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang, sedangkan pihak yang lainnya (pembeli) berjanji untuk membayar harga yang terdiri atas jumlah sebagai imbalan dari perolehan hak milik tersebut. Istilah yang mencakup dua perbuatan yang bertimbal balik itu adalah sesuai dengan istilah Belanda *koop en verkoop* yang juga mengandung pengertian bahwa pihak yang satu *verkoop* (menjual) sedang yang lainnya *koop* (membeli).<sup>15</sup>

### 1.4.2. Kerangka Teoretis

#### 1. Teori Teori Tanggung Jawab

Teori tanggung jawab merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana untuk memikul biaya, kerugian atau melaksanakan pidana kesalahannya maupun karena kealpaannya.<sup>16</sup> Dalam Bahasa Indonesia, kata tanggung jawab berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Menanggung diartikan sebagai bersedia memikul biaya (mengurus, memelihara), menjamin, menyatakan keadaan kesediaan untuk melaksanakan kewajiban.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.”<sup>17</sup> Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa: “Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh

<sup>15</sup> R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995, hlm. 2.

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum Cetakan Kedua*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 158.

<sup>17</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, Jakarta: Media Indonesia, 2007, hlm. 81.

hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.” Selanjutnya Hans Kelsen membagi mengenai tanggung jawab terdiri dari:<sup>18</sup>

1. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, sebagaimana dimaksud istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.<sup>19</sup> Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga teori tanggungjawab dimaknai dalam arti *liability*, sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum.

#### **1.4.3. Kerangka Pemikiran**

Sebagaimana diketahui bahwa Peraturan Menteri Agraria Nomor 16 Tahun 2016 merupakan Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negeri

---

<sup>18</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, Bandung: Nusa Media, 2006, hlm. 140.

<sup>19</sup> H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 337.

Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Sebagaimana dimaksud bahwa kehidupan di masyarakat terus berkembang sesuai dengan dinamika pembangunan. Akibatnya, aktifitas kehidupan masyarakat yang berhubungan dengan tanah semakin hari semakin bertambah dan semakin kompleks.

Kondisi masyarakat juga hingga saat ini masih sangat tergantung pada kegiatan-kegiatan dan usaha-usaha yang sebagian besar bersifat agraris sehingga tanah merupakan tumpuan harapan bagi masyarakat agar dapat melangsungkan asas dan tata kehidupan. Salah satu upaya untuk menjaga agar permasalahan tersebut tidak semakin menjadi beban bagi kehidupan masyarakat oleh Negara dilakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Pada praktiknya di dalam masyarakat masih sekali banyak masalah terkait dengan tanah, khususnya dengan Sengketa Rumah Negara. Sebagaimana diketahui bahwa peraturan terkait rumah negara sudah di atur dalam Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara, maka dari itu peneliti dalam penelitian ini menggambarkan dasar pemikiran dari penelitian yang disusun dari dasar fakta-fakta, observasi dll.

*Das Sein*

Sengketa Akta Jual Beli Rumah Gol III yang tidak memenuhi ketentuan teknis menurut Pasal 94 Peraturan Menteri No. 16 Tahun 2021

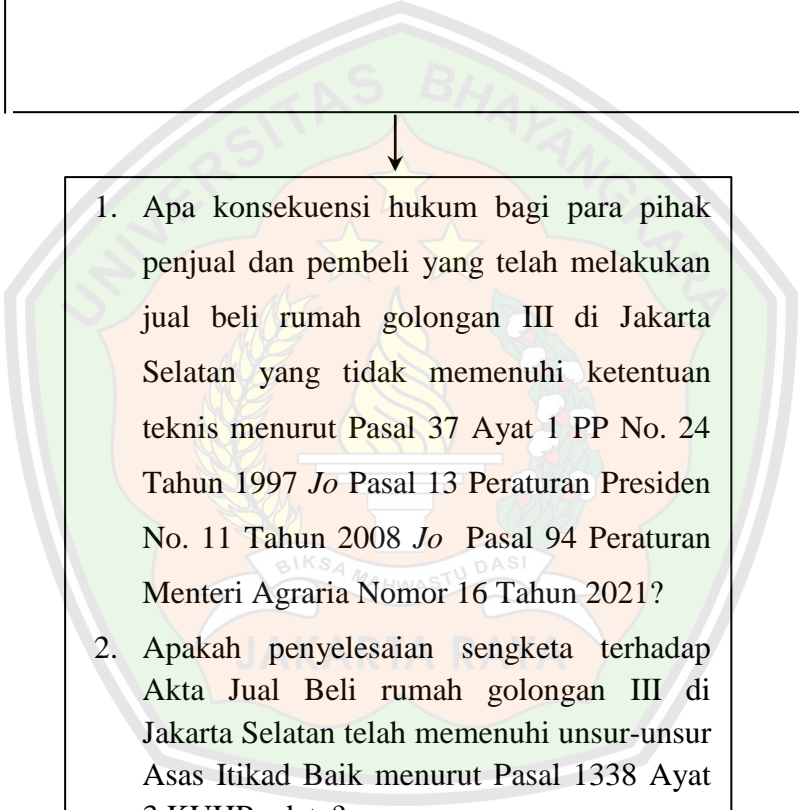
*Das Sollen*

Kitab Undang – Undang Hukum Perdata  
Pasal 1320 & Pasal 1338 ayat 3

Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 Pasal 37 Ayat 1

Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 Pasal 13

Peraturan Menteri Agraria No. 16 Tahun 2021 Pasal 94

- 
1. Apa konsekuensi hukum bagi para pihak penjual dan pembeli yang telah melakukan jual beli rumah golongan III di Jakarta Selatan yang tidak memenuhi ketentuan teknis menurut Pasal 37 Ayat 1 PP No. 24 Tahun 1997 *Jo* Pasal 13 Peraturan Presiden No. 11 Tahun 2008 *Jo* Pasal 94 Peraturan Menteri Agraria Nomor 16 Tahun 2021?
  2. Apakah penyelesaian sengketa terhadap Akta Jual Beli rumah golongan III di Jakarta Selatan telah memenuhi unsur-unsur Asas Itikad Baik menurut Pasal 1338 Ayat 3 KUHPerdato?

Teori  
Itidak Baik

### 1.5. Penelitian Terdahulu

Di dalam penulisan ini ada beberapa penelitian terdahulu yang menjadi acuan maupun referensi bagi penulis sehingga penulis dapat memperkuat teori-teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian ini. Adapun dari penelitian terdahulu penulis sama sekali tidak menemukan adanya kesamaan judul kesamaan penulis dan lain-lain mengingat penelitian terdahulu ini hanya merupakan referensi untuk memperkuat teori yang akan dilakukan dalam penelitian ini. Berikut penulis telah kumpulkan beberapa penelitian terdahulu berupa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis yaitu:

1. Anzu Michell Audreyana – Perlindungan Hukum Bagi Penghuni Rumah Negara Dalam Menghadapi Tindakan Pengosongan – Skripsi Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung.

Rumusan Masalah:

- a. Bagaimanakah koherensi antara hak bertempat tinggal dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur rumah negara?
- b. Apakah dalam rangka implementasi hak bertempat tinggal, penghuni rumah negara dapat mengajukan permohonan kepemilikan atas rumah negara yang dihuni?
- c. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi penghuni rumah negara atas tindakan pengosongan rumah negara yang sedang dihuni?

Berdasarkan dari hasil penelitian terdahulu penulis seperti pada penelitian yang dilakukan oleh Anzu Michell Audreyana, bahwa ada beberapa berita rumah negara menjadi konflik yang semakin marak antara penghuni rumah negara dengan pemerintah. Penyelesaian konflik ini dapat ditempuh melalui jalur hukum namun lebih banyak penyelesaian yang dilakukan melalui pendekatan kekuasaan dengan cara pengosongan paksa.

Seperti dalam kasus Boedidarmo Setiawan melawan PT Kereta Api Indonesia (Persero). Boedidarmo Setiawan menempati rumah dinas PT KAI di Jalan Angrek No. 42 Cihapit Bandung Wetan sejak tahun 1970. Berdasarkan berita berikut bahwa pihak yang mempunyai kekuasaan rumah negara melakukan tindakan-tindakan seperti pengosongan rumah negara



secara paksa, maka menjadi pertanyaan apakah tindakan tersebut berhak dilakukan atau sesuai dengan hukum yang berlaku.

Pada ketentuan umum Pepres No 11 Tahun 2008 pengalihan Hak Rumah Negara adalah penjualan Rumah Negara Golongan III yang berdiri sendiri dan/atau berupa Satuan Rumah Susun beserta atau tidak beserta tanahnya kepada penghuni dengan cara sewa beli. Pengertian tersebut menjelaskan bahwa pengalihan hak rumah negara hanya dapat dilakukan dengan cara sewa beli. Tetapi terdapat pengecualian dalam pasal 16 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara bahwa Rumah Negara Golongan III yang berada dalam sengketa tidak dapat dialihkan haknya. Dalam penjelasan pasal tersebut sengketa yang dimaksud meliputi sengketa penghunian, sengketa mengenai batas tanah, dan lainnya. Penjelasan tersebut tidak jelas dan dapat membuka penafsiran yang luas karena menggunakan kata “dan lainnya”.

2. Pahrurraji – Studi Pensertipikatan Tanah Untuk Rumah Golongan III Yang Di Beli Oleh Pegawai Negeri Di Kota Palangkaraya Provinsi Kalimantan Tengah – Skripsi Fakultas Pertanian Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanian Nasional Yogyakarta.

Rumusan Masalah:

- a. Apakah proses pensertipikatan tanah untuk rumah daerah golongan III yang telah dibeli oleh pegawai negeri di Kota Palangkaraya Provinsi Kalimantan Tengah telah sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku?
- b. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam proses pensertipikatan tersebut?

Menurut perkiraan tidak semua pegawai negeri memiliki rumah tempat tinggal terlebih pegawai negeri dari golongan I, II maupun golongan III, selain penghasilan yang masih rendah juga biaya kebutuhan hidup yang semakin tinggi. Untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri, baik pegawai negeri sipil maupun anggota ABRI, Pemerintah mengadakan

perumahan dinas bagi pegawainya yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara. Penggolongan rumah negara tersebut dibagi menjadi 3 (tiga) golongan yaitu Rumah Negara golongan I, Rumah Negara golongan II dan Rumah Negara golongan III.

Bagi rumah negara yang dibangun oleh Pemerintah Daerah pengaturannya ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 11 Tahun 2001 tanggal 1 Pebruari Tahun 2001 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah. Dalam peraturan tersebut yang dimaksud dengan rumah daerah adalah rumah negara yang dibangun oleh Pemerintah Daerah.

Bagi pegawai negeri yang ingin menempati rumah golongan III harus mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang pada instansi bersangkutan. Apabila disetujui pegawai negeri dapat menempati rumah tersebut dengan surat izin menempati perumahan (SIMP) yang diberikan oleh pejabat yang berwenang pada instansi yang bersangkutan. Rumah ini boleh ditempati selama pegawai negeri melaksanakan tugas dan apabila pegawai negeri telah memasuki masa pensiun maka rumah tersebut dikembalikan kepada instansinya. Mengingat jasa yang telah diberikan oleh pegawai negeri kepada negara maka Pemerintah memberikan kesempatan bagi pegawai negeri, pensiunan pegawai negeri, janda atau duda pegawai negeri, pejabat negara atau daerah untuk membeli rumah negara yang dihuninya.

Untuk memberikan kepastian hukum terhadap pemilikan dan penguasaan terhadap rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri/anggota ABRI dari Pemerintah maka Pemerintah menerbitkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah. Hal ini sejalan dengan jiwa Undang-undang Pokok Agraria yaitu Hak Milik sebagai hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Dengan demikian maka pegawai negeri yang telah mengabdikan dirinya

untuk kepentingan negara dan bangsa dapat merasa tenang dalam menjalani masa pensiun, karena tanah tempat rumah tinggalnya dilandasi dengan hak yang tidak ditentukan jangka waktunya, sehingga dia tidak perlu merasa khawatir akan kelangsungan hidupnya.

3. Hetriza Masfita – Peralihan Hak Rumah Negara Golongan III Menjadi Rumah Milik Pegawai Negeri Sipil Di Kota Pekanbaru – Tesis Fakultas Hukum Universitas Andalas.

Rumusan Masalah:

- a. Bagaimana proses peralihan hak rumah negara golongan III menjadi rumah milik pegawai negeri sipil di Kota Pekanbaru ?
- b. Bagaimana pendaftaran hak milik atas tanah dalam peralihan hak rumah Negara golongan III di Kota Pekanbaru ?
- c. Bagaimana penyelesaian masalah Peralihan hak rumah negara golongan III menjadi rumah milik pegawai negeri sipil ?

Pada saat ini, optimalisasi peralihan hak rumah negara golongan III menjadi rumah milik pegawai negeri sipil yang berlokasi di kota Pekanbaru, dihadapkan pada fakta bahwa peralihan hak rumah negara golongan III merupakan salah satu solusi agar pegawai negeri sipil dapat memiliki rumah sebagai tempat tinggal dengan cara sewa beli. Namun dalam prakteknya tidak semua pegawai negeri sipil mengetahui dan memperoleh informasi yang akurat bahwa rumah negara golongan III dapat dialihkan haknya dan dimiliki oleh Pegawai negeri sipil. Disamping itu masih banyak pegawai negeri sipil yang tidak melanjutkan pendaftaran hak milik atas tanah yang di atasnya berdiri bangunan rumah negara golongan III setelah diperoleh Surat Pelepasan Hak atas tanah dan masalah finansial yang menjadi faktor penghambat belum dapat diterbitkan sertifikat atas tanah yang di atasnya berdiri bangunan rumah negara golongan III milik Pegawai negeri sipil.

Surat pelepasan hak atas tanah ini tidak dapat mewakili kepentingan mereka (pegawai negeri sipil) di masa yang akan datang, diantaranya untuk meminjam uang atau pengajuan kredit ke bank, sudah pasti bank akan meminta jaminan sebagai agunan. Bank hanya mengakui sertifikat sebagai

agunan bukan Surat Pelepasan hak atas tanah. Selain itu untuk melakukan transaksi jual beli maka para pihakpun akan tersandung dengan masalah bukti hak atas tanah, yaitu surat pelepasan hak tidak dapat dipersamakan statusnya dengan sertifikat tanah. Jika durenungkan betapa besar kerugian yang akan diperoleh oleh pegawai negeri sipil karena buta informasi dan ilmu pengetahuan.

4. Marinda Tri Utami – Perjanjian Jual Beli Rumah Dan Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Pada PT. Terang Jaya Abadi Palembang – Skripsi Fakultas Hukum Muhammadiyah Palembang.

Rumusan Masalah:

- a. Bagaimana dalam mempertimbangkan harga beli rumah yang mempunyai rasa keadilan bagi kedua belah pihak?
- b. Bagaimana perlindungan hukum bagi Pembeli yang melakukan wanprestasi?

Kegiatan pembangunan perumahan ini dilakukan oleh pemerintah, pihak swasta yang bergerak dalam bidang pembangunan perumahan. Pihak swasta yang bergerak dalam membangun dan menjual perumahan disebut sebagai "pengembang" atau "*developer*". Pada saat ini dalam pemasarannya pengembang menggunakan berbagai macam konsep, salah satunya adaiah konsep *pre project selling*. *Pre project selling* yaitu menjual rumah dengan memesan terlebih dahulu ataudengan kata lain rumah yang menjadi objek jual beli tersebut masih dalam tahap perencanaan.

Perjanjian tersebut merupakan perjanjian pendahuluan. Hasil kesepakatan dalam perjanjian pendahuluan akan dituangkan dalam perjanjian jual beli (PJB), akibat dari perjanjian tersebut lahirlah suatu hubungan hukum dalam bentuk perikatan antara pengembang dengan konsumen. Sebagaimana yang tercantum di dalam pasal 1233 KUHPerdara, yang menyatakan bahwa: "tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena undang-undang", selanjutnya dibuatlah Akta Jual Beli (AJB) rumah dihadapan pejabat yang berwenang, dalam hal ini adaiah PPAT.

Pengertian mengenai perjanjian pendahuluan tidak diatur di dalam KUH Perdata, akan tetapi terdapat di dalam Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, yang menyatakan bahwa: "Rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun yang masih dalam tahap proses pembangunan dapat dipasarkan melalui sistem perjanjian pendahuluan Jual beli sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan".

Di dalam praktek perjanjian, pengembangannya dilaksanakan ke dalam suatu bentuk kontrak. Pada dasarnya suatu bentuk kontrak berawal dari suatu perbedaan atau ketidaksamaan kepentingan diantara para pihak. Perumusan hubungan kontraktual tersebut umumnya senantiasa diawasi dengan proses negosiasi diantara para pihak. Melalui negosiasi para pihak berupaya menciptakan bentuk-bentuk kesepakatan untuk saling mempertemukan sesuatu yang diinginkan (kepentingan) melalui proses tawar menawar.

5. Sumaryono – Jual Beli Tanag Yang Dilakukan Tanpa Akta Jual Beli Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) (Analisis Kasus Perkara Nomor 220/Pdt.G/2006/PN.BKS) – Tesis Fakultas Kenotariatan Universitas Diponegoro.

Rumusan Masalah:

- a. Bagaimanakah status Jual Beli tanah yang dilakukan tanpa akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) khususnya dalam Perkara Nomor: 220/Pdt.G/2006/PN.Bks ?
- b. Bagaimanakah penyelesaian yang dapat dilakukan oleh pembeli, agar jual beli tanah yang dilakukan tanpa akta PPAT dapat mempunyai kekuatan hukum yang pasti ?

Jual beli Hak atas Tanah harus dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal demikian sebagai bukti bahwa telah terjadi jual beli sesuatu hak atas tanah dan selanjutnya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) membuat Akta Jual Belinya yang kemudian diikuti dengan pendaftarannya pada Kantor Pertanahan setempat sesuai dengan lokasi tanah,



Namun tidak dapat dipungkiri, dalam kehidupan masyarakat sehari-hari masih banyak jual beli tanah yang dilakukan antara penjual dan pembeli tanpa campur tangan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Perbuatan "Jual-Beli di bawah tangan" terkadang hanya dibuktikan dengan selembar kwitansi sebagai bukti telah terjadi jual beli dan tidak sedikit masyarakat yang hanya memiliki bukti kepemilikan atas tanah yang masih atas nama pemilik yang lama (penjual). Dalam kehidupan sehari-hari terdapat begitu banyak masalah yang timbul dalam hal pertanahan. Jual-beli yang dilakukan di bawah tangan, dengan dasar kepercayaan pada saat hendak dilakukan balik nama, pihak penjual telah meninggal atau tidak diketahui bagi si pembeli yang akan mendaftarkan haknya pada kantor pertanahan setempat, sebagaimana yang terjadi dalam kasus di Bekasi dalam perkara nomor: 220/Pdt.G/2006/PN.Bks. perkara perkara yang diputus di Pengadilan tidak seluruhnya berdasarkan pada KUH Perdata akan tetapi dapat pula dengan perkara pidana, misalnya seperti perkara over kredit secara terselubung dengan perjanjian jika nanti setelah dibayar lunas sertifikat mau diambil oleh pihak penjual, akan tetapi pada kenyataannya saat sertifikat mau diambil di Bank penjual menghilang sampai tidak diketahui lagi keberadaannya.

Melihat kenyataan yang terjadi, maka penulis mencoba mencari penyelesaian hukum permasalahan jual beli tanah yang dilakukan di bawah tangan (tanpa akta Pejabat Pembuat Akta Tanah) yang sejauh ini masih sering dilakukan oleh masyarakat dan juga upaya-upaya apa yang dapat dilakukan untuk dapat memperoleh surat tanda bukti kepemilikan yang sah, apabila penjual sudah tidak diketahui lagi keberadaannya atau tempat tinggalnya dan dalam tulisan ini juga penulis ingin menganalisis yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

## 1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian ini adalah metode yang digunakan dalam setiap penelitian ilmiah untuk memberikan persyaratan atau pendoman supaya penelitian yang akan dilakukan sesuai dengan tahapan yang sudah ada sehingga penelitian tersebut mencapai tujuan dan hasilnya juga dapat diterima.<sup>20</sup> Penelitian ilmiah ini adalah suatu proses penalaran yang mengikuti suatu alur berpikir secara logis dengan menggabungkan metode yang juga bersifat ilmiah karena penelitian ilmiah selalu menuntut pengujian maupun menuntut suatu pembuktian. Penelitian ilmiah pada dasarnya memiliki ciri sistematis, empiris dan logis.



---

<sup>20</sup> Hotma P Sibuea, “*Metode Penelitian Hukum*”, Jakarta: Krakatau Book, 2009, hlm. 57.