

BAB I

PENDAHULUAN

Tanah merupakan aset fundamental dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak hanya sebagai sumber penghidupan ekonomi tetapi juga sebagai elemen budaya dan sosial yang mendukung stabilitas nasional. Sebagai negara agraris dengan populasi lebih dari 270 juta jiwa, pengelolaan hak atas tanah menjadi isu krusial untuk menjamin kepastian hukum, mencegah konflik, dan mendukung pembangunan berkelanjutan. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa banyak tanah di Indonesia masih belum bersertifikat, terutama tanah adat atau warisan yang belum terdaftar secara resmi di Badan Pertanahan Nasional. Kondisi ini sering kali memicu perselisihan hukum dalam transaksi jual beli, di mana peran pejabat umum seperti notaris menjadi sorotan utama. Notaris, sebagai penjaga integritas dokumen hukum, diharapkan memberikan kepastian autentik melalui akta yang dibuatnya, tetapi kewenangannya dibatasi oleh regulasi untuk menghindari penyalahgunaan dan memastikan transparansi.¹

Kewenangan notaris dalam pembuatan akta jual beli tanah yang belum bersertifikat di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari semangat Undang-Undang Dasar Tahun 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Ketentuan ini menjadi fondasi bagi pengelolaan pertanahan nasional, di mana negara bertanggung jawab

¹Muhamad Taufik La Ode, "Pembatasan Kewenangan Notaris dalam Transaksi Properti: Implikasi Hukum dan Upaya Mitigasinya", *Notaire*, Vol. 8 No. 2, hal. 249-274, 2025.

memastikan kepastian hukum atas transaksi tanah untuk mencegah konflik dan mendukung kesejahteraan sosial-ekonomi. Kewenangan notaris juga didasarkan pada prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang mengharuskan setiap tindakan hukum, termasuk pembuatan akta jual beli tanah, untuk tunduk pada supremasi hukum². Hal ini relevan bagi tanah belum bersertifikat, di mana notaris berfungsi sebagai penyeimbang antara kepentingan individu dan negara, memastikan bahwa transaksi tidak melanggar prinsip keadilan social.³

Peran notaris sebagai pejabat umum yang membuat akta autentik diakui sebagai instrumen konstitusional untuk menjamin transparansi dan keadilan, sebagaimana ditegaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi yang memperkuat norma Pasal 15 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014.⁴ Putusan tersebut menegaskan bahwa pembatasan kewenangan notaris dalam akta pertanahan termasuk larangan membuat akta konstitutif atas tanah tanpa pendaftaran resmi bukanlah diskriminasi, melainkan upaya melindungi hak-hak konstitusional rakyat atas tanah sebagai aset vital, terutama untuk tanah belum bersertifikat yang sering melibatkan hak adat dan warisan keluarga, guna mencegah

²Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (3), yang menetapkan Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), mengharuskan supremasi hukum dalam setiap tindakan, termasuk pembuatan akta notaris sebagai instrumen penyeimbang kepentingan individu dan negara. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia* (Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2020), hal. 45-50, yang menjelaskan implikasi prinsip ini terhadap profesi hukum seperti notaris dalam transaksi tanah.

³Kusuma I Made Hendra, *Problematis Notaris dalam Praktik*, Jakarta: Penerbit Alumni, 2021, hal. 87.

⁴ F.N.Pratama & A.Silvana, "Studi Komparatif Peran Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pembuatan Akta Jual Beli", *UNES Law Review*, Vol. 7 No.1, hal. 626-634, 2024.

sengketa dan memastikan asas publisitas sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Pokok Agraria.⁵

Di era pasca-reformasi, pemerintah Indonesia telah berupaya memperkuat sistem pertanahan melalui berbagai regulasi, seperti Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang diluncurkan sejak 2017 untuk mempercepat sertifikasi tanah.⁶ Hal tersebut menimbulkan tantangan yuridis yang signifikan bagi notaris, yang harus menavigasi dengan hati-hati antara kewenangan atributifnya sebagai pejabat umum pembuat akta otentik berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris dan pembatasan ketat dalam ranah pertanahan, di mana Pejabat Pembuat Akta Tanah memegang peran dominan dan eksklusif untuk melakukan peralihan serta pembebanan hak atas tanah yang telah terdaftar.⁷

Akibatnya, masyarakat terutama di wilayah pedesaan dan komunitas adat yang tanahnya belum bersertifikat cenderung mengandalkan akta yang dibuat oleh notaris (baik berupa Akta Jual Beli maupun Perjanjian Pengikatan Jual Beli).⁸ Meskipun akta-akta tersebut sah secara perdata dan memiliki kekuatan pembuktian otentik berdasarkan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata⁹, kekuatan hukumnya tetap terbatas dan bersifat obligatoir semata, karena tidak memenuhi asas

⁵R. O. Mahar, "Tinjauan Yuridis tentang Peran Notaris dalam Penyusunan Akta Jual Beli Tanah di Indonesia", *Proceedings Series on Social Sciences & Humanities*, Vol. 17, 438–443, 2024.

⁶Ade Miranti Karunia, Erlangga Djumena Tim Redaksi, Kementerian ATR, : Sudah 101 juta Bidang Tanah Terdaftar, 2025 <[https://money.kompas.com/read/2023/02/01/203900826/kementerian-atr--sudah-101-juta-bidang-tanah-terdaftar? \[27/11/2025](https://money.kompas.com/read/2023/02/01/203900826/kementerian-atr--sudah-101-juta-bidang-tanah-terdaftar? [27/11/2025)

⁷P Parapat, Miando dkk, *Hukum Kenotariatan Indonesia*, Jilid 2, Bandung: Media Sains Indonesia, 2022, hal. 76.

⁸Moechtar Oemar, *Dasar-Dasar Teknik Pembuatan Akta*, Surabaya: Airlangga University Press, 2017, hal. 18.

⁹R. A. Cipta, Akta Pengikatan Jual Beli Tanah Sebelum Dibuatnya Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, *Notarius*, Vol.13 No. 2, hal. 890-905, 2020.

publikasi dan tidak mengakibatkan peralihan hak yang konstitutif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 jo. Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria serta Pasal 19 ayat (2) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.¹⁰ Tanpa dilanjutkan dengan pendaftaran dan pembalikan nama di Kantor Pertanahan/ Badan Pertanahan Nasional, akta notaris tersebut tidak dapat memberikan kepastian hukum yang sempurna, sehingga berpotensi memunculkan sengketa kepemilikan di kemudian hari.¹¹

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah secara tegas memberikan kewenangan eksklusif kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk membuat akta peralihan dan pembebanan hak atas tanah yang telah terdaftar.¹² Namun, untuk tanah yang belum bersertifikat, Pasal 37 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah masih membuka celah penggunaan akta non- Pejabat Pembuat Akta Tanah termasuk akta pelepasan hak yang dibuat notaris sebagai dasar pendaftaran pertama kali dalam keadaan tertentu.¹³ Ketentuan serupa juga diperkuat oleh Pasal 12 ayat (3) dan (5) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, yang mengizinkan notaris membuat akta pelepasan hak atas tanah negara atau tanah pengelolaan.

¹⁰S. Andriyani, W. Wahyuningsih, & A. Rahman, Kekuatan Hukum Akta Pengikatan dalam Jual Beli Tanah, *Jurnal Risalah Kenotariatan*, Vol. 2 No. 1, hal. 19, 2022.

¹¹Y.S.Wahyuni, *Kekuatan Hukum Pembuktian Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah (PPJB) dalam Kasus Sengketa Perdata (Analisa Putusan Mahkamah Agung Nomor: 994/K/Pdt/2020 Jo Putusan Pengadilan Negeri Batam Nomor: 218/PDT. G/2017/PN BTM)*. *Indonesian Notary*, Vol. 3 No. 4, hal. 7, 2021.

¹²I. Imelda, M. Markoni, J. Widarto, & Z. Zulfikar, Kekuatan Hukum Akta Notaris dan PPAT dalam Peralihan Hak Atas Tanah Belum Terdaftar pada Akta Jual Beli dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli, *Almufi Jurnal Sosial dan Humaniora*, Vol. 2 No. 2, hal. 240–252, 2025.

¹³A. M. Dinan, Juridical Analysis of the Setting of PTSL Fees in the Context of Legal Certainty of Land Rights, *Legal Horizons*, Vol. 23 No. 4, hal.9-19, 2024.

Pembuatan akta di luar kewenangan yang ditetapkan tidak hanya berpotensi menimbulkan sengketa antarpihak, tetapi juga dapat mengakibatkan sanksi administratif seperti teguran dari Majelis Pengawas Notaris, sanksi perdata berupa ganti rugi, hingga sanksi pidana jika terbukti adanya unsur penipuan atau pemalsuan. Oleh karena itu, notaris dituntut untuk selalu mematuhi etika profesi dan regulasi terkait, termasuk berkoordinasi dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam setiap transaksi yang berkaitan dengan tanah. Penerapan sanksi-sanksi tersebut pada dasarnya dirancang untuk menjaga integritas profesi, mencegah terjadinya kesalahan prosedural, serta melindungi masyarakat dari praktik yang merugikan¹⁴. Dalam konteks ini, Undang-Undang Jabatan Notaris menjadi landasan utama yang mengatur batas kewenangan notaris, sekaligus memastikan bahwa setiap akta yang dibuat benar-benar berkontribusi pada kepastian hukum nasional. Dengan demikian, penegakan tujuan Undang-Undang Jabatan Notaris merupakan kunci dalam meminimalkan risiko hukum di bidang kenotariatan dan memperkuat kepercayaan publik terhadap proses peralihan hak atas tanah.

¹⁴H. Wulansari, R. Junarto, & D. A. Mujiburohman, Mewujudkan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif, *Riau Law Journal*, Vol. 5 No. 1, hal. 61-74, 2021.